



ЕКАТЕРИНА ПРАВИЛОВА  
ФИНАНСЫ ИМПЕРИИ

ДЕНЬГИ И ВЛАСТЬ  
В ПОЛИТИКЕ РОССИИ  
НА НАЦИОНАЛЬНЫХ  
ОКРАИНАХ  
1801-1917

ЕКАТЕРИНА  
ПРАВИЛОВА  
ФИНАНСЫ  
ИМПЕРИИ

ДЕНЬГИ И ВЛАСТЬ В ПОЛИТИКЕ РОССИИ  
НА НАЦИОНАЛЬНЫХ ОКРАИНАХ, 1801–1917

УДК 94(47)+336.1  
ББК 63.3(2):65.261  
П68

СЕРИЯ «НОВЫЕ ГРАНИЦЫ» ИЗДАЕТСЯ С 2004 ГОДА

Издатель Евгений Пермяков  
Продюсер Андрей Курилкин

Консультант Алексей Миллер  
Дизайн Анатолий Гусев

ИЗДАНИЕ ОСУЩЕСТВЛЕНО ПРИ ПОДДЕРЖКЕ  
АМЕРИКАНСКОГО СОВЕТА НАУЧНЫХ СООБЩЕСТВ  
(AMERICAN COUNCIL OF LEARNED SOCIETIES)

Редактор Ирина Жданова

Правилова Е.А.

П68 Финансы империи: Деньги и власть в политике России  
на национальных окраинах, 1801–1917  
М.: Новое издательство, 2006. — 456 с. — (Новые границы)

ISBN 5-98379-048-X

Книга петербургского историка Екатерины Правиловой — яркий и интересный анализ развития финансовых отношений центра и окраин Российской империи XIX — начала XX века. Как функционировало финансовое хозяйство многонационального государства? Как правительство решало проблемы распределения денег между окраинами? На каких основах строилась система налогообложения? Как и когда рубль стал имперской денежной единицей? Ответы на эти и другие вопросы истории имперской экономики и политики представлены на страницах настоящей книги.

УДК 94(47)+336.1  
ББК 63.3(2):65.261

ISBN 5-98379-048-X

© Новое издательство, 2005

К теме этого исследования меня привел интерес к двум разным «историям» — экономической и истории империй. Обе представлены богатыми историографическими традициями и научными школами, которые, как это часто случается в социальных науках, существуют автономно и редко пересекаются. Историки-экономисты и исследователи национальной и региональной политики в Российской империи отдельно изучают ключевые проблемы политического и социального развития России накануне революции — экономическую отсталость и национализм. Попыток связать эти проблемы было немного.

Читателю, знакомому с историей строительства федеративных отношений в современной России, едва ли нужно доказывать, что деньги и власть в национальной и региональной политике очень тесно связаны. Очевидно, что и в Российской империи экономический фактор играл важнейшую роль в отношениях между центром и окраинами, а «фактор империи» оказывал влияние на формирование всех элементов экономической системы. Мое исследование посвящено анализу взаимодействия этих двух факторов — экономического и имперского. Объект исследования — имперское хозяйство, точнее, та его часть, которая связана с финансовым управлением.

Почему имперские финансы представляют собой особый предмет исследования? Чем отличается экономическая политика в империи и национальном государстве? Начнем с того, что Российская империя, как и любая другая, характеризуется ярко выраженной асимметрией экономического и социального развития тер-

риторий. Власть российского императора распространялась на регионы, чрезвычайно разнящиеся по ресурсному потенциалу, уровню институционального развития, культуре хозяйства и финансового управления. Западные окраины — Царство Польское, Финляндия, Западный край — к концу XIX века обгоняли некоторые центральные губернии по темпам индустриального развития и урбанизации. В то же время Сибирь, Дальний Восток, Север оставались по большей части неосвоенными. Асимметрия экономического и социального развития диктовала необходимость формирования особой, регионально ориентированной финансовой политики и ставила проблему выравнивания.

Многонациональность империи — второй фактор, обусловивший специфику экономического развития и финансовой политики. Правительство вынуждено было принимать в расчет не только национальные традиции управления, но даже, например, «религиозный контекст» налогообложения. С другой стороны, региональная и национальная экономическая специализация (межэтническое разделение труда, по терминологии Андреаса Каппелера<sup>1</sup>), а также распространение националистических концепций способствовали возникновению идеологий экономического национализма и регионализма. К концу XIX — началу XX века формируется сеть национальных и региональных экономических сообществ, конкурирующих между собой, в том числе за влияние на правительство<sup>2</sup>. В результате в финансовых мероприятиях правительства на окраинах нередко отражалось соперничество национальных и региональных лобби. Таким образом, складывание финансовой системы империи можно рассматривать отчасти как результат экономической конкуренции и взаимодействия разных национальных и региональных экономических сообществ.

Экономическая асимметрия и национально-культурная неоднородность оказывали влияние на формирование институтов административного и экономического управления. Асимметричная система власти — еще одна специфическая черта финансового хозяйства империи. Управленческая централизация сочеталась с вынужденной диффузией политической власти и полномочий по распоряжению экономическими ресурсами. Одной из главных задач правительства был поиск оптимальной для каждой окраины и империи в целом модели властно-бюджетных отношений между

центром и регионами. Поэтому формы бюджетного управления постоянно менялись под влиянием политической конъюнктуры, обострения национальных противоречий, стремления сократить затраты на управление.

Необходимость согласования различных целей имперской политики ярче всего проявлялась в дилемме приоритетности внешней экспансии или внутреннего развития. За приобретение новых территорий и их удержание приходилось довольно дорого платить: в дебете имперских финансов значились огромные военные расходы, затраты на охрану границ и формирование системы управления. В то же время социальное и экономическое развитие «ядра» — внутренних российских губерний — требовало значительных инвестиций. Геополитическое могущество империи, часто выражавшееся в квадратных верстах, контрастировало с разреженностью власти и недостатком ресурсов во «внутренней» России, ее социальной и экономической отсталостью. Российская империя разделяла с большинством империй проблему выбора между расширением границ и внутренним развитием. Эту проблему предполагалось решить путем институциональной организации экономического управления, рационального расчета и распределения средств между регионами и центром.

Цель моей работы состоит в том, чтобы показать, как отразились особенности имперской системы (многонациональность, асимметрия регионального развития и правовая гетерогенность, активная внешняя политика и стремление к расширению) на функционировании финансовой системы и, напротив, как финансовые императивы влияли на цели и механизмы имперской политики. Мое исследование — лишь шаг в направлении решения одного из важнейших вопросов развития имперского хозяйства: являлся ли «фактор империи» для России тормозом или катализатором развития.

Как ни парадоксально, проблема согласования геополитических целей с внутренними задачами социального и экономического развития, ставшая столь актуальной в связи с возникновением в начале XXI века «моды» на империи, применительно к имперскому прошлому России практически не изучена. Несмотря на то что Россия всегда привлекала внимание как пример отстающей «великой державы», существующие исследования (например, известные концепции Александра Гершенкрона, Теодора

фон Лауэ, Питера Гэтрелла, Пола Грегори<sup>3</sup>) обходят стороной этот вопрос. Между тем он занимал российских политиков и экономистов не меньше, чем их английских коллег, которые со времен Адама Смита оспаривали преимущества политики завоевания новых колоний.

В современной историографии колониальных империй Нового времени проблема взаимосвязи имперской политики и экономического роста обсуждается давно и интенсивно. Например, Мартин Блинкхорн изучил роль «имперского мифа» в социальном и экономическом развитии Испании и выдвинул гипотезу, что именно сохранение колоний являлось одной из причин периферийного положения Испании в европейской экономической системе Нового времени. Блинкхорн предположил, что Испания выиграла бы, если бы в 1828 году потеряла все свои колонии (а не только их основную часть — страны Латинской Америки). Сохранение остатков колониальных владений препятствовало индустриализации и модернизации аграрного общества: национальная буржуазия, пользуясь дешевыми рынками Кубы, не выработала навыков конкурентного предпринимательства, сохранив черты аграрно-аристократической корпорации, а воспоминания о былом могуществе империи поддерживали в правительстве и обществе тлеющую надежду реванша. Правительство, вместо того чтобы инвестировать средства в индустриальное развитие, финансировало военные расходы, и его поддерживало общество, зараженное имперской идеей<sup>4</sup>. Таким образом, эта идея являлась одним из факторов периферийности, то есть экономической отсталости страны.

Аналогичные дебаты о позитивных и негативных последствиях имперской политики для внутреннего развития Великобритании — отнюдь не периферийной страны континента — будут рассмотрены в начале второй части книги. Здесь лишь отмечу, что заметное место в историографии занимает концепция, связавшая закат Британской империи во второй половине XIX столетия с влиянием фактора «империи». Таким образом, противопоставление имперской идеи и концепции внутреннего развития, социальных реформ было распространено в политических дебатах и последующей историографии как великих держав, лидеров индустриализации, например Британии и Франции, так и аутсайдеров — Испании и Португалии.

Влияние «фактора империи» может быть рассмотрено и в более узких контекстах. Например, до сих пор остается неясным, каково было влияние многонациональности на процессы индустриализации и экономического развития таких государств, как Россия и Австро-Венгрия. Известная концепция Эрнеста Геллнера, связавшего возникновение национализма в Европе с индустриальным развитием, подвергается сомнению исследователями экономической истории Габсбургской империи. Так, Георги Ранки пришел к выводу, что идея национальности иногда служила не катализатором, а тормозом индустриализации, или, по словам Ранки, вносила дисгармонию в экономическое развитие многонациональных государств<sup>5</sup>. Экономический национализм и регионализм российской буржуазии тоже рассматривается исследователями (Томасом Оуэном и Альфредом Рибером) как препятствие для развития, в частности для формирования единого среднего класса. В этом исследовании я коснусь лишь некоторых значимых проявлений экономического национализма — в связи с обсуждением финансовых отношений центра и периферии, что поможет оценить влияние националистической идеологии на финансовую политику в регионах.

Очерченные выше границы исследования могут показаться чрезмерно широкими, а проблема — чересчур значительной. Ясно, что мне пришлось ограничиться в выборе методологии, сюжетов и источников.

Первое ограничение — методологического характера. Заметное место в историографии империй (прежде всего Британской) занимают работы, принадлежащие к особому направлению историко-экономических исследований — клиометрике. Главный акцент в работах этой школы сделан на количественные исследования, в частности на расчет прибылей и убытков имперского строительства. Как будет показано в дальнейшем, эти трудоемкие и несомненно нужные расчеты все же не дают полноценного ответа на вопросы, связанные с функционированием финансовой системы империи. Поэтому мне пришлось ограничиться лишь самыми важными статистическими данными, почерпнутыми в основном из вторичных источников.

К счастью, такие источники существуют. Пожалуй, единственная работа о финансах Российской империи, которая по на-

званию близка к одному из направлений моего исследования, была опубликована в конце XIX века. Николай Петрович Яснопольский собрал и систематизировал бюджетные данные, почерпнутые им из отчетов Государственного контроля и казначейства, из других источников, и издал двухтомный труд «О географическом распределении государственных доходов и расходов России» (Киев, 1890–1897), с приложением статистических таблиц, картограмм и диаграмм. Публикация Яснопольского послужила толчком к обсуждению вопроса о «цене» империи и о справедливости распределения бремени имперских расходов между центром и окраинами. Многими оспаривалась правомерность использования данных бюджета для анализа реальной обремененности населения. С другой стороны, опубликованные Яснопольским данные стали основанием для полностью противоположных заключений (об этом подробнее в главе 9). Возможно, имеет смысл пересмотреть или, точнее, пересчитать географическое распределение расходов и доходов. Но это не входит в мою задачу. Книга Яснопольского важна для меня как источник, которым пользовались его современники и который давал материал для дебатов о финансовой политике империи.

Рассматривая отдельные эпизоды обсуждения проблем финансового взаимодействия с окраинами, я попыталась проследить, как и когда российские бюрократы и общественные деятели стали думать, писать и говорить об империи как о хозяйстве. Как появилась идея обремененности и опасения «надрыва», как националистический дискурс влиял на принятие решений в области экономики, и наоборот.

Особенно полезным в анализе финансовых отношений между центром и периферией представляется мне институциональный подход. Правительство империи, сталкиваясь с проблемами роста издержек на управление окраинами, угрозой утраты власти (в силу центробежных тенденций, реального или мнимого национального вызова) и проблемами соперничества (также реального или вымышленного) с другими империями, постоянно находилось в поиске оптимальных и безопасных механизмов получения дохода и финансового взаимодействия с территориями. Институционализация финансовых отношений между центром и периферией — одна из главных сюжетных линий в книге.

Следующее, тематическое ограничение моего исследования связано с тем, что в книге пойдет речь только о государственных финансах: развитие частных и акционерных финансовых институтов, например деятельность российских банков на окраинах, а также муниципальные финансы остаются за пределами моего анализа. Кроме того, в сфере государственных финансов меня прежде всего интересуют вопросы формирования бюджета, бюджетных связей между центром и окраинами, проблемы равномерного распределения доходов и расходов, налоговой политики, денежного обращения и региональных займов. Этот принцип определил структуру книги. Выбор этих сюжетов не обусловлен убеждением, что, скажем, тарифная политика или торговые отношения не являлись существенными элементами имперской экономики. Напротив, именно потому, что эти сюжеты заслуживают особого внимания и отдельного исследования, они не вошли в книгу.

Наконец, для анализа указанных выше проблем я выбрала лишь ряд регионов: Царство Польское, Великое княжество Финляндское, Закавказье и Туркестан. Почему эти регионы, а не Прибалтика или Бессарабия, Сибирь или Дальний Восток? Во-первых, избранные сюжеты дают идеальную возможность рассмотреть разные модели построения финансовых отношений между империей и окраинами. Каждый из этих регионов представляет уникальную эволюцию принципов, определявших его связи с центром. Польша и Финляндия — примеры наиболее «европеизированных» окраин. Их финансовое законодательство и структура экономики складывались под сильным влиянием взаимодействия с Западной Европой. В разные периоды своего существования в составе империи Польша и Финляндия обладали правами финансовой автономии. Закавказье и Туркестан, напротив, рассматривались правительством как колонии. Отсюда — особые принципы экономической политики, которые определялись и ориенталистскими концепциями, и колониальным опытом других империй. Вместе с тем эти четыре окраины, различные в культурном, политическом и экономическом отношениях, должны были, по идее правительства, быть интегрированы в единую экономическую систему империи. Выбранные мной в качестве объектов исследования «случаи» характерны тем, что они демонстрируют переплетение проблем экономических и национальных отношений, а также

характеризуют процессы сложной интеграции в систему финансов империи тех регионов, которые были подвержены сильному влиянию внешних (зарубежных) тенденций финансового развития и имели особую культуру и традиции финансового управления.

Второе обстоятельство, предопределившее выбор именно этих окраин, связано со степенью изученности экономической политики в различных регионах империи и наличием источников. Читатель, вероятно, обратит внимание на то, что проблемы финансовой политики на окраинах освещены в книге неравномерно: польские сюжеты значительно «перевешивают» прочие. Вопросы финансовой политики в Польше — бюджетных связей, налогообложения, введения российского рубля в денежное обращение, а также политики по отношению к Польскому банку и внешним займам Царства Польского — до сих пор являлись предметом лишь единичных работ, в основном польских историков первой половины XX века<sup>6</sup>. Исключение составляет монография Л.А. Обушенковой, посвященная главным образом внутреннему экономическому развитию Царства Польского в период 1815–1830 годов<sup>7</sup>. Меня же интересует прежде всего не собственно история польских (финляндских etc.) финансов, а их связь с российской финансовой системой. Опираясь в основном на документы Министерства финансов Российской империи, а также других правительственных учреждений (территориальных комитетов — Комитета по делам Царства Польского, Кавказского комитета, Статс-секретаря Великого княжества Финляндского; Комитета и Совета министров, Государственного совета и др.) я постаралась представить «взгляд из Петербурга» на проблемы польских (финляндских etc.) финансов. В ходе работы над книгой местные источники почти не использовались. Исключение составляют документы Архива древних актов в Варшаве, куда были переданы хранившиеся в Ленинграде документы ряда фондов.

Наличие в фондах Министерства финансов и других учреждений комплекса материалов по определенным вопросам финансовой политики на окраинах является весьма красноречивым свидетельством интереса правительства к конкретным региональным проблемам. Для сравнения: обсуждение проблем финансового управления в Прибалтике или Бессарабии практически никак не отразилось в материалах Министерства финансов. Рискну предполо-

жить, что эти вопросы были на периферии внимания ведомства и региональных администраций. Напротив, в фондах министерства представлен целый комплекс документов, касающихся организации финансового управления Закавказским краем с 1801 года. Эти документы, ранее не привлекавшиеся исследователями, составили основу для анализа развития бюджетных связей между регионом и Государственным казначейством, связей, особенно интересных с точки зрения зависимости процессов административной и финансовой централизации, деконцентрации и т.д. Не уступают им по значимости и вопросы налогообложения в крае. Налоговые реформы в Закавказье частично освещены в исторической литературе, преимущественно 1960–1980-х годов. Но в силу того, что советская историография строилась по строго территориальному принципу («республиканская» историография экономического развития Армении, Грузии и т.д.), эти сюжеты выпадали из общего контекста налоговой политики империи на окраинах<sup>8</sup>.

То же можно сказать и о проблемах налогообложения и финансовой политики в Средней Азии<sup>9</sup>. Рассмотрение этих проблем было замкнуто в сугубо территориальных рамках, несмотря на то что экономическая политика правительства в этом регионе и особенно сюжеты, связанные с развитием хлопководства, являлись одной из наиболее популярных тем советской историографии среднеазиатских республик. В последние годы проблемы экономической и финансовой политики в Туркестане стали привлекать все большее внимание исследователей. Из новых работ следует прежде всего выделить публикации Мюриэл Джоффе, С. Абашина и Н. Хотамова<sup>10</sup>.

Экономические отношения между Финляндией и Россией из всех рассматриваемых мной сюжетов имеют, наверное, самую богатую историографию. Особенно внимание исследователей привлекали вопросы денежной политики, торговых связей и таможенного регулирования, железнодорожного строительства. Поэтому в данной работе главный акцент будет сделан на проблемы бюджетных отношений между империей и Великим княжеством, а также на проблемы участия Финляндии в общеимперских расходах<sup>11</sup>.

Почти в каждой главе книги читатель найдет сравнительный анализ решения рассматриваемых проблем правительствами других империй и национальных государств. Методология

сравнительного анализа довольно часто и плодотворно используется в исследованиях империй, причем наиболее распространенным является сопоставление России с Австро-Венгрией и Османской империей, то есть с империями-современниками и соседями<sup>12</sup>. В нашем случае — в исследовании экономики России как империи — в ряд объектов сравнительного анализа целесообразно включить также и империи, типологически отличающиеся от России, — колониальные системы Британии и Франции. Основанием для такого сравнения может служить, во-первых, то, что Россия обладала характеристиками, свойственными как континентальным, так и колониальным империям, или, по словам Доминика Ливена, представляла собой «гибрид» этих двух типов<sup>13</sup>. Во-вторых, современники и участники описываемых событий и процессов — чиновники, политические деятели и писатели как в центре, так и на окраинах Российской империи — часто прибегали к такого рода сравнениям. Так, колониальный опыт Британии и Франции анализировался при подготовке правительственных мероприятий в Закавказье и Средней Азии. Эти два региона изначально позиционировались именно как объекты колониальной политики. Со временем Закавказье стало реже появляться в рамках колониального дискурса<sup>14</sup>, но за Туркестаном понятие «колония» закрепилось. Сравнение Туркестана с заморскими территориями колониальных империй, например с Британской Индией, было довольно устойчивым штампом и в произведениях «официального жанра» (проектах, записках чиновников), и в сочинениях публицистов и исследователей<sup>15</sup>. В то же время Польша и Украина часто сравнивались с периферийными территориями континентальных империй, например Австро-Венгрии, поскольку границы России и Габсбургской империи разделяли этнические общности — поляков и украинцев. С другой стороны, в позитивном опыте некоторых «альянсов» национальные деятели российских окраин искали образцы для построения отношений с российской властью. Например, польские экономисты ориентировались на опыт Шотландии, видя в ней образец процветающей периферии<sup>16</sup>.

Компаративный анализ — разумеется, в определенных границах — имеет большое значение для понимания специфики экономических отношений центра и периферии в разных имперских государствах. Смысл сравнения состоит не только и не столько

в том, чтобы сопоставить внешне похожие институциональные модели, а, скорее, в анализе ситуаций и методов решения сходных проблем экономической политики, с которыми сталкивались правительства империй. Это поможет вписать эволюцию российских имперских финансов в общий контекст развития систем финансовых отношений между центром и периферией государств разного уровня экономического развития, национального состава, государственного устройства и форм правления.

И последняя, пожалуй, самая важная часть предисловия. Я чрезвычайно благодарна всем друзьям и коллегам за помощь, поддержку и критику. Первым, кто поддержал мою идею заняться исследованием имперских финансов, был мой учитель Б.В. Ананьич. Он же познакомил меня с организаторами и участниками проекта по изучению истории России в региональной перспективе — А.В. Ремневым, П.И. Савельевым и Джейн Бурбанк. С 1997 года мне посчастливилось участвовать в целом ряде семинаров, посвященных истории Российской империи, что дало мне возможность сотрудничать с Марком фон Хагеном, В.О. Бобровниковым, Полом Вертом, Л.Е. Горизонтовым, С.И. Каспэ, Е.И. Кэмпбэлл, И.Н. Новиковой, Чарльзом Стайнведем, Виллардом Сандерлендом, Н.Ф. Тагировой и другими замечательными исследователями.

Благодарю коллег из Санкт-Петербургского института истории РАН Е.В. Анисимова, Р.Ш. Ганелина, Б.Б. Дубенцова, Б.И. Колоницкого, В.А. Нардову, В.М. Панеяха, В.Н. Плешкова, А.А. Фурсенко, В.Г. Чернуху, А.Н. Цамутали и многих других за советы и поддержку; С.Г. Беляева и С.К. Лебедева — за полезную критику и замечания. Очень важным было для меня общение с коллегами из Европейского университета в Санкт-Петербурге, прежде всего В.В. Волковым и В.Я. Гельманом, подсказавшим замечательные идеи.

Работа над проектом стала возможна благодаря финансовой поддержке фондов American Council of Learned Societies и Фонда поддержки отечественной науки. Грант фонда Fulbright (программа Fulbright-Kennan) в 2003–2004 годах дал мне возможность работать над рукописью и общаться с коллегами в Институте Дж. Кеннана в Вашингтоне (Kennan Institute for Advanced Russian Studies).

## ВВЕДЕНИЕ

Я очень признательна за содействие сотрудникам института, особенно Маргарэт Пэксон и директору института Блэру Рублу.

Особо признательна первым читателям отдельных фрагментов и всего текста рукописи — редактору журнала *Ab Imperio* А.М. Семенову, чьи замечания к опубликованной в журнале статье оказались для меня очень полезными, А.И. Миллеру, М.Д. Долбилову, Б.Б. Дубенцову, В.В. Лапину и И.А. Христофорову.

И наконец, я бесконечно благодарна моим родителям Н.В. Правиловой и А.М. Правилу за поддержку, понимание и терпение.

ЦЕНТР И ОКРАИНЫ

В ИМПЕРСКОМ

БЮДЖЕТЕ

# 1. Бюджеты империй и основные модели финансовых отношений центра и периферии

Государственный бюджет является ценнейшим источником для исследования проблем политической, социальной и экономической истории. Цифры бюджетных статей отражают цели и приоритеты государственной власти и бюрократии. Система и технология бюджетного планирования тоже говорит о многом: о бюрократической культуре и методах администрирования, разделении управленческих функций между органами власти и ведомствами. В распределении средств и технологии формирования общегосударственного и местных бюджетов проявляется специфика отношений между центром и частями государства. Поэтому принято говорить об особенностях бюджетов унитарных и федеративных, централизованных и децентрализованных государств.

Бюджет империи — как типа государства с определенной системой отношений между государственным целым и территориями — тоже нуждается в особой характеристике. Как формировался имперский бюджет? Каково было участие регионов/окраин/колоний в создании единого бюджета империи? Как отражались политико-административный статус и общие принципы экономической и национальной политики на бюджетных взаимоотношениях центра и периферии? Какие модели бюджетных отношений использовались в колониальных и континентальных империях и в чем главное отличие этих моделей от бюджетных территориальных систем национальных государств? Эти вопросы рассматриваются в довольно многочисленных исследованиях, посвященных финансовой истории империй — Великобритании, Франции, Португалии, Австро-Венгрии и других. Опираясь на эти исследования,

выделим общие черты и принципы функционирования бюджетов многонациональных государств, чтобы сравнить их с бюджетными отношениями между центром и окраинами Российской империи.

Система финансовых связей между колониями и метрополиями в раннее Новое время определялась в рамках частноправовых отношений. Колонии не являлись субъектами публичного права: в качестве подданных метрополии выступали колониальные компании. Как правило, администрация компании осуществляла функции правительства в той области, которой владела, а финансы компании составляли колониальный бюджет, определенные суммы которого поступали в личную казну монарха. Но к середине XVIII века привилегированный статус колониальных компаний был упразднен, колонии перестали рассматриваться как частная собственность. Меркантилизм в экономической политике диктовал принцип: колонии созданы метрополией и для метрополии. Следовательно, финансовая автономия компаний стала неуместна. Поэтому к началу XIX века бюджеты большинства колоний были поставлены под контроль казначейств государств-метрополий. Впрочем, не только объем автономии и степень бюджетной централизации были специфичны для каждой колониальной имперской системы — большинство империй использовало не одну, а несколько различных моделей бюджетно-финансовых отношений с колониями.

Для многих империй XIX века образцом построения экономико-административной системы являлась Британская империя. Колониальные владения Британии обладали разными политическими статусами. Так называемые королевские колонии находились в полной зависимости от британского правительства. Они не располагали собственными представительными учреждениями, а их администрации формировались и функционировали под контролем из Лондона. Представители имперского казначейства в колониях готовили росписи, которые затем рассматривались колониальными финансовыми службами, губернатором, а затем посылались в Лондон, в Казначейство. Только затем проект росписи докладывался парламенту.

Вторую категорию составляли колонии, обладавшие представительными учреждениями, но не имевшие так называемого «ответственного правительства». Администрация этих колоний

функционировала под контролем британских ведомств, и Лондон имел право вето на законодательные акты, издававшиеся местным представительным органом. Бюджетная самостоятельность этих владений так же, как и королевских колоний, была незначительна.

Колонии третьей категории отличались полным самоуправлением: имели представительный орган и ответственное министерство. Монархия сохраняла право вето на принятые законодательными учреждениями законы, но не контролировала действия местных администраций<sup>1</sup>.

В Лондоне вопросы финансовых отношений с колониями курировались двумя, зачастую конкурирующими и конфликтующими учреждениями: Казначейством и Колониальным управлением (Colonial Office). Аудит бюджета всех колоний, по закону, оставался в компетенции Казначейства. Оно в свою очередь делегировало эту функцию Колониальному управлению в тех случаях, когда речь шла о расходовании местных средств, и имперские финансы не были напрямую задействованы. Ежегодный отчет требовался только по суммам, предназначенным на текущие расходы (жалованье губернатору, пароходство, почтовая служба и т.п.). Прямой казначейский контроль был ограничен только вопросами, касавшимися имперских расходов<sup>2</sup>.

После 1870 года отношения между лондонским Казначейством и Колониальным управлением, с одной стороны, и колониями — с другой, были пересмотрены. Самоуправляющиеся колонии и их ответственные правительства получили полную бюджетную независимость и свободу от опеки и контроля Казначейства. Это предполагало абсолютную самодостаточность в финансовом отношении. С 1870 года доминионы были почти исключены из сферы внимания имперского финансового ведомства. Если им требовались деньги, они были вынуждены прибегать к займам на открытом рынке<sup>3</sup>.

Две другие категории колоний (без ответственного министерства и королевские) сохранили зависимый от метрополии статус. Большинство из них испытывали недостаток во внутренних доходах, но не имели возможности самостоятельно выступать на международном рынке капиталов. Они часто нуждались в имперских субсидиях просто для того, чтобы сбалансировать бюджет

и обеспечить колониальную администрацию. Но любая помощь со стороны Лондона — в виде грантов или гарантии займов — сопровождалась контролем Казначейства и Колониального управления над состоянием финансов колонии.

Общей тенденцией развития отношений между колониями и империей было постепенное увеличение бюджетных прав и поощрение политики самокупаемости. Казначейство старалось играть как можно меньшую роль в делах колониальной экономики и даже сознательно избегало контактов с колониальными администрациями, за исключением проведения аудита или консультаций. Колониальное управление, особенно в годы министерства Джозефа Чемберлена (1895–1903), напротив, рассматривало умеренную поддержку финансового развития колоний как часть своей задачи. Оно добилось расширения возможностей получения колониальными администрациями внешних займов, а также увеличения британских правительственных инвестиций в проекты, связанные с развитием коммуникаций и других служб в колониях. Это, впрочем, не вело к усилению финансового надзора со стороны Лондона. Напротив, финансовая самостоятельность рассматривалась как одна из основных целей политики Колониального управления. Экономическое развитие колоний, по мнению Чемберлена, должно было обеспечить в будущем их полную финансовую самостоятельность и избавить британскую казну от бремени имперских издержек<sup>4</sup>.

Модель взаимоотношений между Британией и ее колониями стала для ряда колониальных держав образцом для подражания, символом соединения экономической эффективности с либерализацией имперской политики. Так, финансовый кризис в Португалии в середине 1860-х годов послужил поводом для реализации программы децентрализации колониальной системы. Реформа 1869 года была основана на заимствованной из английской практики идее, что автономные процветающие колониальные сообщества более прибыльны, чем зависимые и состоящие на бюджете метрополии. Эта административно-финансовая реформа не была доведена до конца, и к идее реформы колониальной бюджетной системы вернулись уже накануне Первой мировой войны. Концепция реформы 1914 года была основана на принципе: политическая децентрализация должна быть пропорциональна способности

колонии сбалансировать свои расходы. Ранее связанные в единый пул, теперь бюджеты колоний были строго обособлены, и каждая колония была наделена определенной долей финансовой автономии и правом заключать займы от своего имени. Трансферты средств между колониями для покрытия бюджетного дефицита значительно сократились. Реформы финансового управления, в результате которых колонии Португалии были переведены на частичное «самофинансирование», позволили уменьшить издержки казны на поддержание ряда убыточных колоний: если до реформы 3–5% общих правительственных расходов приходилось на колонии, то после реформы эти расходы сократились до 1–2%<sup>5</sup>.

Бюджетные отношения между Францией и ее колониями прошли долгую эволюцию, которая в общих чертах отражала основные тенденции изменения внутренней административной системы метрополии. Режим отношений между метрополией и колониями изменялся от полной централизации, аналогичной отношениям с департаментами внутри страны (в 1792–1799, 1814–1825, 1841–1854 годах), до довольно широкой самостоятельности (с 1854 года)<sup>6</sup>. Принципы бюджетной автономии, установленные в 1854 году, являлись базисом для дальнейшего развития законодательства о финансовых отношениях с колониями и протекторатами до 1900 года. Все доходы колоний были предоставлены им в собственное распоряжение, точнее — в распоряжение губернатора и генерального совета, аналогичного генеральным советам департаментов. Внешне организация и статус органов финансового управления соответствовали общей для департаментов схеме. Но в отличие от бюджетов департаментов, одобрявшихся декретом центрального правительства, бюджеты колоний вступали в действие после утверждения их губернатором. Генеральные советы колоний имели возможность самостоятельно устанавливать налоги, а для департаментов максимум местных налогов устанавливался законом. В то же время полномочия колониальных советов были сокращены в пользу губернатора, который, например, мог изменить структуру факультативных расходов.

Таким образом, правительства колониальных империй использовали разнообразные модели финансовых отношений с заморскими территориями — от довольно строгого контроля до независимости. Финансовая самостоятельность могла быть предо-

ставлена как колониям с представительными институтами (в таком случае можно говорить о финансовой децентрализации), так и колониям, управлявшимся губернаторами, которые назначались из центра. Также варьировался и режим управления: в некоторых случаях колонии сохраняли особенные системы налогообложения и финансовой администрации, в других случаях, как во французских колониях, налогообложение и финансовое управление были унифицированы по образцу метрополии.

В целом колониальные империи во все времена отличались известной степенью вынужденной деконцентрации или децентрализации: единый колониальный бюджет всегда представлял собой нечто очень условное из-за территориальной удаленности колоний от метрополии. Континентальные империи, напротив, могли создавать консолидированные бюджеты. Впрочем, модели взаимоотношений между центром и периферией и между регионами определялись не только географическим фактором. Бюджетные системы континентальных государств так же, как и колониальных империй, представляли значительное разнообразие.

Финансовые отношения между Австрией и Венгрией до образования Австро-Венгерской империи в 1867 году основывались на принципе династического единства, или единого подданства, что формально подразумевало право монарха претендовать на часть доходов земель. Права монархии в области финансов включали определение принципов торговой политики и тарифов, а также косвенное налогообложение. Парламенты земель были обязаны вотировать перечисление так называемой контрибуции в австрийскую казну. В 1724 году размер контрибуции был установлен и для Венгрии. Вследствие попыток короны, с одной стороны, увеличить размер взноса одного из самых значительных владений и, с другой — попыток венгерского парламента отказаться от взноса, контрибуции Венгрии являлись одним из поводов для политических конфликтов.

Переход Габсбургской империи в 1867 году к системе политического дуализма Австрии и Венгрии изменил принципы экономических отношений между двумя странами. Обе обладали собственным бюджетом и имели право на формирование своих источников доходов. Вместе с тем Компромисс 1867 года закрепил ряд вопросов экономической политики в категории «общих дел».

Должны были решаться совместно проблемы государственного долга, бюджета, денежной системы и таможенного регулирования. Кроме того, акт 1867 года установил механизм распределения общеимперских доходов между двумя частями империи. Размер так называемой квоты — доли участия Австрии и Венгрии в общих расходах — подлежал регулярному пересмотру и определялся в зависимости от численности населения и его платежеспособности. В свою очередь бюджеты Австрии и Венгрии формировались за счет поступлений из бюджетов провинций, входящих в их состав. Таким образом, имперский бюджет основывался на некотором подобии федеративных отношений и являлся предметом политических переговоров и компромиссов.

Особый и, на мой взгляд, весьма интересный пример развития бюджетно-финансовых отношений представляет случай Ирландии. В XVII–XVIII веках в области финансовых отношений позиция Ирландии по отношению к британской короне в общих чертах была схожа с положением Венгрии по отношению к Габсбургам. Ирландский бюджет существовал отдельно и формально находился в ведении парламента, хотя фактически доходы страны были собственностью британской короны. Лишь во второй половине XVIII века ирландскому парламенту удалось добиться сохранения остатка доходов для использования на местные нужды; до этого все суммы, поступавшие в бюджет, перечислялись в королевскую казну. Зависимое положение Ирландии по отношению к Британии обязывало ее вносить определенную контрибуцию в общеимперские издержки. Ирландия участвовала в расходах Британии двумя путями: обеспечением военных и морских расходов, а также выплатой пенсий гражданским и военным служащим и французским протестантам<sup>7</sup>.

После подавления ирландского восстания 1798 года законодательные системы стран были объединены — Ирландия лишилась своего парламента и, следовательно, политического и административного самоуправления. Между тем бюджеты Британии и Ирландии продолжали существовать обособленно друг от друга. Согласно подписанному в 1801 году Союзному акту, каждая сторона отвечала за погашение своего прежнего долга, но в дальнейшем все займы должны были составлять предмет общих долговых обязательств. В течение следующих 20 лет гражданские и военные

ординарные расходы Соединенного Королевства должны были покрываться совместно в пропорции 15:2; это означало, что 88,24% расходов падали на Британию, а оставшиеся 11,76% — на ирландский бюджет<sup>8</sup>. В течение этого срока парламенту предстояло решить, могут ли общие расходы погашаться за счет общего для обеих стран налога, или казначейства стран будут продолжать выплачивать определенный договором взнос. Ирландские доходы поступали в отдельный бюджет, откуда в первую очередь расходовались средства на погашение долга, затем — на общие с Британией расходы, а остаток средств мог быть направлен на местные нужды и на формирование резервного фонда (в сумме не больше 5 млн. фунтов стерлингов)<sup>9</sup>.

Эти условия бюджетных отношений основывались на благоприятном сценарии, в надежде на скорое окончание войны. Но огромные военные расходы империи разрушили эти расчеты: налоговые поступления были недостаточны для покрытия все время возраставшей доли Ирландии в британских военных расходах, и ей пришлось брать новые займы. Новые долги обеих стран не были консолидированы, они прибавлялись к сумме прежних долгов<sup>10</sup>. В результате за период с 1801 по 1817 год государственный долг Ирландии вырос в четыре раза. Ирландия была поставлена на грань банкротства и оказалась не в состоянии выполнять оговоренные условия. Единственным выходом из сложившейся ситуации, по мнению правительства и парламента, было объединение бюджетов. Таким образом, можно сказать, что Ирландия разорилась из-за войн Британии, что в свою очередь послужило поводом для ее инкорпорации в финансовую систему королевства.

С января 1817 года доходы Ирландии и Британии начали поступать в единый консолидированный бюджет Соединенного Королевства. Долги двух бюджетов были также объединены. Население Ирландии было освобождено от уплаты ряда налогов, в том числе подоходного. В итоге соотношение взносов Британии и Ирландии в консолидированный бюджет составило 15:1 (вместо 15:2, предусмотренного в 1801 году). Действовавший в следующие несколько лет по отношению к Ирландии либеральный финансовый режим<sup>11</sup> позволил ей понемногу оправиться от последствий войны. Но голод 1846–1847 годов не дал возможности воспользоваться результатами этой политики.

Случай Ирландии интересен тем, что политическое объединение в 1801 году не подразумевало объединения финансовых систем, и если бы не грозившее Ирландии банкротство, возможно, система двух бюджетов при одном парламенте просуществовала бы еще в течение некоторого времени. Кроме того, объединение бюджетов не предполагало унификации налоговых систем: постепенное введение аналогичных британским налогов и сборов началось в Ирландии только после 1853 года, с установлением подоходного налога<sup>12</sup>, таможенное же объединение произошло лишь в 1824 году, а отдельные валюты продолжали существовать до 1826 года.

Экономические отношения между Ирландией и Британией рассматривались и рассматриваются отчасти в свете национального конфликта. Национальные противоречия в неконгруэнтных государственных образованиях придавали большое значение выбору модели финансово-бюджетных взаимоотношений, особенно в континентальных империях, таких, как Австро-Венгрия и Германия, или в многонациональных государствах, таких, как союз Британии и Ирландии.

Третий тип бюджетно-финансовых отношений характерен для децентрализованных государственных союзов: Норвегии и Швеции, Голландии и Люксембурга, Швейцарии. Эти союзы были основаны на соглашениях о совместном участии в государственных расходах и совместном принятии решений по вопросам экономической политики.

Таким образом, бюджетные отношения в колониальных и континентальных империях и в государственных союзах представляют огромное разнообразие моделей, эволюционировавших под влиянием множества факторов. Доля финансовой самостоятельности и режим управления определялись статусом колонии или региона в политической системе империи, а также общим трендом внутренней административной политики метрополии. Антиколониальные настроения в обществе заставляли правительство делать шаги в направлении политической децентрализации. Политическая же автономия была невозможна без финансовой, поэтому децентрализация или, напротив, централизация неизменно отражалась в цифрах и форме бюджетных статей.

Другим важным фактором была собственно экономическая целесообразность. Хотя многие колонии «содержались» ради их

символического значения (сохранения статуса «колониальной империи»), переплачивать за этот символический капитал метрополии не хотели. Поэтому перевод на самокупаемость через децентрализацию зачастую был единственным выходом: он снимал с империи бремя лишних расходов, перекладывая тем самым заботу о балансировании бюджета и взимании налогов на плечи и совесть местных правителей и элит. В этом случае уместно обратиться к экономической институциональной теории Дугласа Норта, связавшего эволюцию государственных институтов со стремлением к сокращению трансакционных издержек<sup>13</sup>. Децентрализованная структура оказывалась удобной, поскольку сокращала издержки на трансакции (коммуникацию, перевод денег, контроль за их использованием и т.д.) и оптимизировала принятие решений по вопросам экономической политики.

Имеет значение и фактор идеологии. В тех случаях, когда империя и регионы (колонии) уже находились в тесных экономических отношениях взаимозависимости, централизация финансовых полномочий оказывалась излишней и ненужной для укрепления авторитета центра. Когда, напротив, экономические связи с территориями были слабы, финансовый контроль служил способом демонстрации власти — способом самым простым и надежным (например, внезапная ревизия). С другой стороны, этим властным и финансовым капиталом можно было вовремя поделиться, предоставив часть полномочий назначаемому чиновнику, представителю местной элиты. (Забегая немного вперед, отмечу, что сказанное в последних строчках в большей степени относится к порядку отношений, наблюдаемых в Османской империи, а также в России на «колониальных окраинах» — в Закавказье и Средней Азии.)

Для окраин/регионов/колоний бюджетная децентрализация открывала возможности самостоятельного поиска оптимальной экономической политики. Самостоятельность в распоряжении ресурсами территории имела огромное символическое значение. С другой стороны, экономическая автономия зачастую лишала спасительной поддержки из центра, вынуждая отсталую периферию выкарабкиваться из кризиса своими силами. По словам Дэвида Гуда, даже теоретики экономической науки затрудняются ответить на вопрос об экономических последствиях автоно-

мизации и централизации<sup>14</sup>. Можно привести ряд примеров, доказывающих, что экономическая автономия способствует развитию. Так, нам уже известен опыт финансовой децентрализации колониального управления Британской империи и последовавших ее примеру Португалии и Франции. Майкл Хечтер абсолютно убежден в том, что автономия является главным фактором экономического прогресса, и именно ее отсутствие предопределило «зависимый путь» развития и запоздалую индустриализацию Ирландии<sup>15</sup>.

Дэвид Гуд сравнил темпы роста восточных областей Австрии, не обладавших автономными правами, и Венгрии, получившей в 1867 году значительно больше свободы экономической политики, чем раньше. Венгерскому правительству, пользовавшемуся возможностью формировать внутреннюю экономическую политику, удалось привлечь дополнительные инвестиции в развитие инфраструктуры и строительства, что в результате способствовало индустриализации. На этом фоне темпы экономического роста восточных земель Австрии выглядят значительно более скромно. Вместе с тем Гуд призывает не переоценивать результаты этого сравнения. Его вывод заключается в том, что отсутствие возможности проводить автономную экономическую политику задержало, но не полностью ликвидировало эффект общего экономического роста<sup>16</sup>.

Ретроспективная оценка эффективности той или иной бюджетной модели, несомненно, представляет большой интерес и должна быть предпринята. Сложность лишь в том, что современники — колониальные администраторы, казначеи империй или ученые-экономисты — оценивали приоритеты разных форм бюджетного управления не только с точки зрения прагматики. Описанные выше бюджетные модели не были продуктом исключительно кабинетного творчества — они складывались в определенной политической, идеологической среде, под влиянием общественного мнения и националистических доктрин, а также опыта соседних империй. Поэтому каждый конкретный случай эволюции бюджетной модели «центр — периферия» нуждается во всестороннем и тщательном анализе контекста, политического и идеологического фона.

Развитие бюджетных отношений между центром и окраинами в Российской империи во многом перекликалось с аналогич-

# 1. ЦЕНТР И ОКРАИНЫ В ИМПЕРСКОМ БЮДЖЕТЕ

ными процессами, имевшими место в других империях. Сопоставимость моделей объясняется и схожестью проблем, с которыми сталкивались правительства, и заимствованием опыта соседей. С другой стороны, это развитие было по-своему уникально. Уникальность объясняется и крайней асимметрией в политическом и экономическом развитии окраин, и специфической природой империи с не отделенными морем колониями, и интенсивностью политических преобразований. Процессы эволюции экономической системы империи происходили в периоды реформ и «застоя», экономических подъемов и кризисов, испытывали влияние сменяющихся политических и национальных идеологий, западно-европейских доктрин и опыта. Многие из этих процессов неизбежно останутся за пределами моего изложения, охватывающего период с конца XVIII века до начала Первой мировой войны. Цель моего исследования — сделать эволюцию бюджета Российской империи частью истории национальной, региональной и экономической политики.

## 2. Территориальная структура российского бюджета в XVIII веке

Первые сознательные шаги в оформлении территориальной финансовой системы империи были предприняты в начале XVIII века. Тот факт, что именно Петр I впервые обратил внимание на эффективность функционирования бюджетной системы, разумеется, неслучаен. Финансовые реформы стали частью масштабного преобразования государственного управления. Новая административная система строилась на принципах публичности. Частные службы сменялись административным аппаратом, а царская казна должна была стать государственной. Кроме того, активная внешняя политика и военные действия требовали новых финансовых ресурсов, тогда как прежняя система управления финансами не обеспечивала государству стабильных и постоянных источников дохода, и главное — единства и централизации бюджета.

Одна из первых реформ финансового управления была направлена на обеспечение взаимодействия местных и центральных органов, участвовавших в сборе доходов и распределении расходов. Областная реформа 1708 года разделила страну на губернии, ставшие основными территориальными единицами налогового и финансового управления. Губернским властям поручалось взимание налогов, осуществление расходов и передача денежных средств центральным учреждениям. Была ликвидирована ведомственная раздробленность бюджета, ранее рассредоточенного между сметами многочисленных приказов.

Итогом реформ финансового управления стало создание новой бюджетной системы, основанной на административно-территориальной организации. В этом отчетливо просматривается

желание не только упорядочить сбор и расходование бюджетных средств, но и приспособить организацию финансового управления к новым — имперским — принципам управления пространством. Первые составленные по этому принципу проекты государственных росписей на 1710 и 1711 годы из-за недостоверности данных о доходах и расходах не предоставляют исчерпывающей информации о доходности или убыточности губерний, но дают представление о механизмах распределения денежных средств между территориями<sup>1</sup>.

Использованный в проектах механизм перераспределения средств между центральным бюджетом и губерниями выглядел следующим образом. Для каждой территориальной единицы была установлена доля участия в военных расходах, она определялась из расчета количества дворов территории по отношению к общему числу дворов в империи. Таким образом, за каждой губернией было закреплено содержание определенных полков армии. Суммы, предназначенные на военные расходы, должны были высылаться в Военский приказ, затем они распределялись между отдельными полками. Позднее посредничество Военского приказа оказалось излишним, и определенные суммы из губернских доходов прямо поступали в кассы полков<sup>2</sup>. Недостаток доходов на местные нужды в «дефицитных» губерниях должен был покрываться из бюджета «прибыльных».

Цель губернской реформы заключалась в формировании новой системы военного хозяйства и территориальной финансовой организации<sup>3</sup>. В результате финансовая деятельность губернаторов была поставлена под контроль Сената, а с 1718 года к участию в бюджетном управлении были привлечены созданные Петром I коллегии — Камер-коллегия, Штатс-контор-коллегия и Ревизион-коллегия. Тем самым концентрация финансового управления на губернском уровне была дополнена общегосударственной централизацией бюджета и финансового контроля. В том же году была введена новая система подушного налогообложения.

Описанный механизм составления бюджета был обусловлен принятым в то время принципом специализации доходов на определенные расходные статьи. Но на практике система специализации доходов была невыполнима: доходы, предназначенные для удовлетворения некоторых нужд, собирались позднее, чем это

было необходимо, или же поступали на совершенно другие цели. В целом указанные в первых росписях суммы были сугубо условными, так как зачастую основывались на устаревших и неверных данных. Отсутствие периодичности в поступлении сведений о собираемых доходах и практически не действовавшая система финансовой отчетности значительно осложняли планирование — по сути, государственная финансовая система функционировала без бюджета. После первой «окладной книги», составленной по новому регламенту Камер-коллегии в начале 1720-х годов, следующая роспись появилась лишь в 1769 году<sup>4</sup>.

Регулярность и централизацию в бюджетный процесс внесли реформы Екатерины II. Бюджетное управление и финансовый контроль были сосредоточены в учрежденной в 1773 году сенатской Экспедиции о государственных доходах (впоследствии она была разделена на четыре экспедиции: доходов, расходов, ревизии счетов и доимочную), а органы кассового управления были подчинены центральным «остаточным» и «штатным» казначействам. Централизация финансового управления положила конец действовавшему ранее архаичному принципу департаментской специализации доходов и создала условия для объединения бюджета (впрочем, сохранялось разделение росписи на четыре части: гражданского, военного, морского бюджетов и бюджета Двора)<sup>5</sup>. С 1780 года государственные росписи ежегодно представлялись государственным казначеем на подпись императрицы.

Реформа местного управления 1785 года завершила процесс реструктуризации гражданского бюджета: главными финансовыми единицами стали обособленные друг от друга центральный и губернские бюджеты<sup>6</sup>. Одна из главных задач — упорядочение территориального финансового управления — была решена введением Учреждения об управлении губерниями 1785 года. Были образованы системы местных финансовых органов: казенных палат и казначейств. Губернские казенные палаты составляли первичные сметы и финансовую отчетность, а уездные казначейства под руководством губернского казначея занимались сбором всех общегосударственных повинностей.

Одним из проявлений общей политики централизации и унификации финансового территориального управления стала ликвидация финансовой автономии Малороссийского гетманства.

Первые попытки поставить его финансовое хозяйство под контроль имперского правительства были предприняты еще в 1728 году. Казна, ранее составлявшая предмет собственности гетмана, была преобразована в публичный институт, представленный двумя учреждениями: Генеральной скарбовой канцелярией и Генеральной счетной комиссией. Надзор за деятельностью гетманского казначейства осуществляла Коллегия иностранных дел. Попытки распространить на гетманство российские налоги и направить все доходы территории напрямую в казначейство империи закончились неудачей: из-за резкого падения доходов правительство вынуждено было вернуться к системе автономного управления финансами гетманства, хотя и под контролем российской коллегии. Впрочем, на население были возложены косвенные финансовые повинности: не уплачивая прямых налогов в российскую казну, жители были обязаны обеспечивать содержание русских войск на территории гетманства.

Контроль Коллегии иностранных дел над финансовой деятельностью властей гетманства являлся причиной бесконечных конфликтов. Возможно, отчасти поэтому казначейство гетманства было одним из первых ликвидированных Екатериной II учреждений при упразднении в 1781–1782 годах малороссийской автономии. На три губернии, образованные на территории бывшего гетманства, было распространено действие имперского законодательства, в том числе бюджетного, а управление было поручено территориальным органам имперского финансового ведомства<sup>7</sup>.

Как же действовал механизм составления бюджета империи? Единые для всех территориальных финансовых администраций правила предписывали присылать проекты губернских бюджетов — «рописаний» — на подпись генерал-прокурора. Одобренные генерал-прокурором «рописания» служили основным финансовым законом для губернских властей. Часть доходов, собиравшихся на местах, предназначалась на местные расходы, другая — поступала в статные и остаточные казначейства в Санкт-Петербурге и Москве, а также на военные расходы в Комиссариат и Адмиралтейство. Причем для каждой территориальной единицы (наместничества или губернии) была определена особая сумма «участия» в государственных расходах. По этой сумме, а также по

ее соответствии поступавшим доходам можно судить о «дефицитности» или «доходности» территории.

Опубликованные А.Н. Куломзинным росписи на 1781–1796 годы дают представление о распределении средств, хотя и не проясняют принципы, на которых основывалось распределение. По росписи 1781 года, в кассовом отношении наибольшие суммы дохода поступали с Новгородского (973 719 руб.), Орловского (961 904 руб.), Тамбовского (935 070 руб.) и Вологодского (1 148 531 руб.) наместничеств, Казанской (1 874 384 руб.), Тобольской (1 969 941 руб.) и Санкт-Петербургской (3 704 667 руб.) губерний; наименьшие — с Ревельской (59 778 руб.), Выборгской (82 290 руб.), Новороссийской (56 372 руб.) и Киевской (50 628 руб.) губерний. Отношение суммы доходов к сумме, перечислявшейся в центральные казначейства на общегосударственные расходы, не было одинаково для всех регионов. Конечно, самые богатые губернии приносили в общий бюджет наибольшие суммы: Санкт-Петербургская — 3 162 657 руб. (85% собираемого дохода), Тобольская — 1 240 502 руб. (62%), Казанская — 886 185 руб. (47%). Но, например, достаточно «состоятельная» Вологодская губерния перечисляла в центр лишь 21% собранных средств (243 346 руб.). Беднейшие губернии и наместничества вносили ограниченную часть полученных доходов. Так, Могилевское наместничество перечисляло 13% собранных средств (34 177 руб.); из казначейств Саратовского наместничества в Московское остаточное казначейство поступало лишь 3 711 руб. (из общей суммы полученного дохода в 196 343 руб.); Малороссийская губерния также ограничивалась переводом в Московское остаточное казначейство 3 582 руб. (из полученных 245 920 руб. государственного дохода). Новороссийская губерния вообще не приносила ничего в государственный бюджет, так же как и Колывановоскресенская область, обладавшая не самым маленьким в государстве доходом (119 834 руб.).

В следующем, 1782-м, году центральные казначейства не получили вовсе никаких средств из казначейств Могилевской, Полоцкой, Азовской, Новороссийской, Черниговской и Новгород-Северской губерний. Кроме того, в бюджет малороссийских губерний и Азовской губернии были перечислены средства из бюджетных остатков прошлых лет. В 1785 году не участвовали в общегосударственных расходах Выборгская и Ревельская губернии.

Выборгская губерния не перечисляла никаких средств в центральные казначейства в 1788–1790 и 1792–1794 годах. Екатеринославская губерния не участвовала в общегосударственных расходах в 1788–1790 годах. До 1794 года не подавались сведения о доходах и расходах Таврической области. В 1795 году Екатерина II предоставила в распоряжение своего фаворита Платона Зубова (генерал-губернатора Екатеринославской и губернатора Таврической губерний) доходы Екатеринославской и Вознесенской губерний и Таврической области. Поэтому данные о доходах и расходах этих территорий в бюджет не включались. Последний случай, кстати, весьма примечателен: рационализация бюджета сочеталась все-таки с волюнтаризмом императрицы<sup>8</sup>.

Учитывая несовершенство государственной бухгалтерии второй половины XVIII века, вероятно, не стоит полностью полагаться на приведенные в росписях цифры. Тем не менее благодаря территориальному принципу построения росписи и в то же время ее централизации эти цифры дают вполне отчетливое представление о распределении доходов и расходов в государстве. Отметим, что в организационном отношении принципы финансового управления были едины для всех губерний и областей, включая вновь присоединенные. Централизация предполагала практически полное единство кассовой, сметной и ревизионной систем, а также постепенное распространение на окраинах общегосударственной налоговой системы. В 1765 году подушная подать была введена в Слободской Украине, в 1773 году — в белорусских губерниях, присоединенных по разделу Польши, в 1783 году — на всей территории бывшего Малороссийского гетманства, в Белоруссии, Рижской, Ревельской и Выборгской губерниях<sup>9</sup>.

С учреждением министерств в 1802 году функции составления бюджета были переданы Министерству финансов, а сбор сведений о доходах и расходах поручался отдельным ведомствам. Первоначально сведение бюджета в общую роспись осуществлялось Комитетом министров, затем — Комитетом финансов, а с 1810 года бюджет должен был утверждаться Департаментом экономии Государственного совета. Преобразования должны были, по идее их инициатора М.М. Сперанского, укрепить бюджетное единство. В государственной росписи вместо бюджетов губерний и наместничеств, как это было ранее, главными единицами для расчета

доходов и расходов стали министерства и их территориальные органы. Таким образом, территориальное начало, преобладавшее в росписях екатерининского времени, уступило место ведомственному. Вплоть до бюджетной и кассовой реформ 1862 года министерства и ведомства являлись главными единицами в структуре финансового управления империи.

Между тем с начала XIX века вследствие расширения империи в бюджетной практике возникает новое явление — территориальные бюджеты окраин, существующие независимо от бюджетов министерств. Обособление бюджетов Закавказья, Царства Польского и Великого княжества Финляндского можно объяснить несколькими причинами: ограниченностью поступлений в бюджет налогов и других казенных доходов, которых было недостаточно даже для покрытия местных расходов; отсутствием коммуникаций, обеспечивающих взаимодействие администрации окраины и центра; военными действиями; необходимостью учитывать местные традиции финансового управления, а также особым административно-правовым статусом этих регионов в политической системе империи.

Со временем значение территориальных бюджетов в общем бюджете империи было пересмотрено. Этот процесс, впрочем, нельзя назвать однородным. Каждая из названных окраин пережила свою эволюцию от децентрализации к централизму (в разной степени). Разобраться, как и почему менялись бюджетные отношения между центром и окраинами, — наша задача.

Как отмечалось выше, бюджет представляет собой квинтэссенцию политических и экономических отношений центра с окраинами. Институциональная характеристика этих отношений должна быть дополнена не менее важными дискурсивной и социальной характеристиками. Во-первых, потому что эти отношения были предметом постоянных переговоров, лучше сказать, торга о власти<sup>10</sup> между представителями имперской администрации на разных уровнях. Элементы дискурса торга или договора иногда просматриваются и в отношениях с небюрократическими институтами (автономистами, финляндским Сеймом и т.д.). Само дискурсивное содержание этого «торга» для нас не менее важно, чем следовавшие за ним реформы. Во-вторых, концептуальные и политические противоречия в отношениях администраторов разного уровня,

а также между ведомствами осложнялись личными конфликтами. Природа отношений внутри имперской бюрократии — отношений, основанных на личных контактах и близости к персоне императора — сказывалась на специфике бюджетного процесса.

Вообще, в случае Российской империи можно говорить о недостаточной институционализации этих отношений. Российскому законодательству была присуща «разреженность» (законы регламентировали далеко не все важные стороны социальных отношений и порядка управления), что компенсировалось административным регулированием, традицией и устойчивыми практиками бюрократических отношений, а также неформализованными связями. Поэтому, помимо характерных для большинства губерний бюджетной централизации и помимо данной окраинам (Польше, Финляндии и Закавказью) бюджетной автономии (более или менее полной), в бюджетной системе империи были также представлены и другие случаи, не укладывающиеся в простую классификацию. Иногда особые отношения между имперским казначейством и окраиной фиксировались в нормативных актах (например, модель финансовых отношений центра и Туркестанского генерал-губернаторства и особая система бюджетных связей имперского казначейства и администрации Бессарабии), но зачастую эти отношения складывались в результате ежедневной административной практики.

Несколько слов о структуре дальнейшего изложения. В нарушение хронологии последовательного приобретения империей окраин, обратимся сначала к двум случаям развития финансовой автономии — в Польше и Финляндии. Затем сравним эту модель с моделью «колониальной» окраины, каковой в первой половине XIX столетия считалось Закавказье, а во второй — Туркестан.

### 3. Царство Польское в бюджетной системе Российской империи 1815–1866 годов

#### Польские земли после разделов Речи Посполитой

Событийная насыщенность истории политических отношений между империей и Польшей в конце XVIII — начале XX века предопределила интенсивность перемен в системе их финансовых связей. Еще одним обстоятельством, оказавшим влияние на остроту споров вокруг позиции Польши в имперских финансах, являлся феномен польского экономического развития. Периоды упадка и экономических кризисов чередовались с периодами интенсивного роста. XIX век отмечен стремительными экономическими переменами во многих европейских странах, в том числе и в России. Но, пожалуй, ни одна из них не совершила такого поразительного скачка, как Польша: от разоренной войнами конца XVIII века страны до одной из самых процветающих окраин империи.

Экономика и политика оказались тесно переплетены для империи в «польском вопросе». Экономические цели не являлись определяющими мотивами участия Екатерины II в разделах Польши. И все же российское правительство не могло пренебречь экономическими последствиями аннексии польских земель и, разумеется, стремилось к тому, чтобы присоединение новых территорий не нанесло ущерба российской экономике и способствовало ее развитию.

В экономическом отношении разделы Польши не принесли ожидаемых выгод. России в результате разделов не удалось распространить свое господство на Балтике, преодолеть преобладание прусского влияния в польской торговле и втянуть Польшу в сферу торговых оборотов империи<sup>1</sup>.

Формально земли Речи Посполитой, отошедшие к России по разделам, были сразу же включены в административно-финансовую структуру империи. На новой территории вводились существовавшие в центральной России институты управления и подушное обложение. Доходы и расходы новых земель с 1795 года проходили через Государственное казначейство. Но реальной инкорпорации территорий Речи Посполитой в экономическую систему России не произошло. Этому препятствовала не только ориентация Польши на Пруссию, но и традиционно сложившиеся экономические отношения в польских землях, насильственно разрубленные разделами, а также структура торговых связей, тяготевших к портам Балтийского моря. Политический вопрос о принадлежности территорий мог быть решен росчерком пера, но объективно в течение нескольких столетий складывавшиеся особенности экономической жизни, традиции торговли и тенденции промышленного развития не поддавались одномоментной перестройке. Этот факт был признан впоследствии державами, договорившимися после Венского конгресса об обеспечении свободы торговли и сообщений между частями бывшего польского государства в границах до 1772 года (хотя сам этот принцип на деле практически не выполнялся).

Экономические последствия разделов Речи Посполитой для самих польских земель были отнюдь не благоприятными. Насильственный политический разрыв экономической системы государства не мог не отразиться на положении областей, отошедших к России. По уровню доходов Курляндская, Минская, Брацлавская, Волынская и Подольская губернии, а также земли Великого княжества Литовского относились к группе наименее доходных губерний. Тем не менее в 1796 году сумма полученного на этих территориях дохода (3 358 069 руб.<sup>2</sup>) составила 5% общего валового дохода казначейства империи. Большая часть собранных средств предназначалась на местные расходы. Петербургское и Московское казначейства не получали никаких средств из казначейств бывших польских губерний. Лишь Минская, Волынская и Подольская губернии в совокупности перечислили на военные расходы 720 тыс. руб.

Участие в разделах потребовало от российской казны и участия в уплате долгов бывшей Польской республики, короля Станислава Понятовского и польских аристократов. 15 (27) января 1797 года представители российского, прусского и австрийского

дворов подписали конвенцию об урегулировании финансовых вопросов, связанных с разделами. Стороны договорились о принятии обязательств по польским долгам в соответствии с размером полученных по разделу территорий. Россия и Пруссия взяли на себя по 43% долгов республики и по 40% долгов Станислава, Австрия — 14% и 20% соответственно. Погашение долгов польских аристократов в конвенции не оговаривалось. Спустя несколько месяцев после подписания конвенции российское правительство в одностороннем порядке обязалось погасить эти задолженности.

Основная часть польских заимствований представляла собой кредиты, полученные у голландских банкиров — основных кредиторов — и российской казны. В результате предпринятой в 1798 году конверсии «голландского» займа России долг Речи Посполитой, Станислава Понятовского и польских магнатов был включен в общую сумму задолженности казны перед амстердамскими банкирами Гоппе и К°. «Польский» долг составил почти 16 млн. гульденов из 88,3 млн. гульденов займа. Помимо «голландских» займов польского правительства, короля и магнатов, Россия выплачивала также значительные суммы по долгам польским банкирам и частным лицам различных государств.

В итоге казна заплатила существенно больше той суммы, которая была оговорена в конвенции. Готовность правительства отвечать на претензии к польской казне объяснялась тем, что, по словам Роберта Воута, уполномоченного голландских банкиров на переговорах о конверсии долгов, Россия, взяв на себя бремя польского долга, преследовала политические цели. С одной стороны, правительство стремилось доказать твердость в выполнении своих обязательств перед европейскими банкирами, а с другой — заручиться поддержкой польского дворянства и продемонстрировать патерналистское отношение к польским землям<sup>1</sup>.

## Финансовая автономия Царства Польского по Конституционной хартии 1815 года

Участие в разделе долгов Речи Посполитой соответствовало статусу польских земель, вошедших в состав империи. Взяв на себя долг, империя тем самым позиционировала себя как полноправного

собственника земель и имущества территорий Западного края, полностью интегрированных в политическую систему государства. Совсем другой экономико-правовой статус был дан землям Царства Польского, вошедшего в качестве автономного государственного образования в состав Российской империи. Как мы увидим в дальнейшем, этот статус предполагал не только разделение полномочий финансового управления, но и суверенную ответственность Польши по своим долгам.

Подписанная Александром I в 1815 году Конституционная хартия Царства Польского объявляла неразрывную его связь с короной всероссийского императора. Император получал титул польского короля. Согласно Хартии, Царство Польское было наделено бюджетной автономией, денежной системой, казной и ответственностью по государственному долгу. Польскому правительству предоставлялось право самостоятельного принятия решений, единственным ограничением являлась воля монарха. Все вопросы, относившиеся к этой сфере, рассматривались первоначально в Комиссии финансов и казначейства, возглавлявшейся министром финансов. Дальнейшее обсуждение могло проходить в Совете управления (состоявшем из наместника, министров, начальников департаментов Управления и назначаемых царем лиц) и в Общем собрании Государственного совета под председательством царя или наместника. Формально обязательному рассмотрению в Общем собрании Государственного совета подлежали все «проекты законов и учреждений, касающихся главного управления краем». Лишь после обсуждения в Общем собрании, утверждения проекта наместником и одобрения монархом закон вступал в силу. По усмотрению царя некоторые законопроекты могли быть внесены на рассмотрение двухпалатного Сейма. Он должен был собираться раз в два года на 30 дней, но у императора было право отсрочить его созыв. Посольская изба Сейма состояла из 77 депутатов от шляхты и 51 — от городов. Верхняя палата — Сенат — назначалась императором из числа высшего духовенства и должностных лиц.

Важнейшей прерогативой Сейма являлось принятие бюджета (с последующим утверждением императором). Это право народного представительства было зафиксировано в статье 91 Хартии. Однако за все пятнадцать лет существования конституционного правления Сейм так ни разу и не приступил к обсуждению

бюджета. Для внешне легального обхода конституции было использовано толкование некоторых ее статей, которое предоставляло императору прерогативу принятия первого бюджета без участия Сейма (ограничивающих это право условий, в том числе временных, не было установлено). Опираясь на это толкование, Александр I откладывал внесение первого бюджета на рассмотрение Сейма, ссылаясь при этом на необходимость предварительного пересмотра налоговой системы и осуществления других преобразований.

Доктрина «первого бюджета» оказалась очень удобной не только для монарха, который стремился объединить два мероприятия — реформу финансового управления и принятие бюджета без участия Сейма, — но и для самого правительства Царства Польского<sup>4</sup>. Польский историк Станислав Смолка в начале XX века обнаружил проекты финансового устава, составленные министрами финансов Польши Тадеушем Матушевичем и сменившим его Яном Венгленьским, в которых предполагалось вовсе лишить Сейм права участия в принятии бюджета<sup>5</sup>. Даже назначенный в 1821 году на пост министра финансов Францишек Ксаверий Друцкий-Любецкий, имевший репутацию борца за финансовую независимость Польши, избегал обращаться к Сейму за утверждением не только сметы, но и прочих законопроектов.

Помимо огромного политического значения, отказ от реализации конституционного принципа принятия бюджета открывал возможность для неограниченного влияния на его составление и утверждение. Дело в том, что Конституционная хартия являлась единственным документом, регламентировавшим порядок составления смет и росписи. Бюрократический же механизм, посредством которого принимались все бюджеты Царства с 1817 по 1830 год, практически не был регламентирован.

Формально в процессе подготовки и принятия бюджета должны были принимать участие государь и органы управления Царства Польского — Комиссия финансов и казначейства во главе с министром финансов, Совет управления и Государственный совет. Однако механизм принятия решений по вопросам финансовой политики Польши в конституционный период во многом определялся не формальными требованиями закона, а личностным фактором.

В первые шесть лет автономного существования Царства Польского решающее значение в вопросах финансовой политики имело мнение всесильного сенатора Николая Николаевича Новосильцева, а также потребности главнокомандующего вел. кн. Константина Павловича. Занимавшие в этот период пост министра финансов Матушевич и Венгленский не в силах были противодействовать влиянию Новосильцева. Если Матушевичу еще удавалось удерживать польские финансы в рамках бездефицитного бюджета, то в годы министерства Венгленского (1817–1821) польская казна оказалась на грани полного краха. Казна превратилась в кормушку, из которой вел. кн. Константин Павлович без ограничений черпал средства на нужды армии и своей персоны. Венгленский, не спрашивая разрешения ни у кого, кроме Новосильцева, растрачивал не только запасы казны, оставленные Матушевичем, но также частные депозиты и залоги, хранившиеся в казначействе. Первая же попытка ограничить расходы казны, и в частности вел. кн. Константина Павловича, стала причиной немедленной отставки Венгленского.

Стремительное разрушение финансовой системы Польши не могло не вызвать соответствующей реакции Петербурга. В 1819 году, когда оказалось, что бюджет на 1820 год не может быть исполнен без дефицита, прозвучало первое предостережение. В рескрипте на имя министра статс-секретаря по делам Царства Польского Игнатия Соболевского было указано на необходимость ввести режим экономии и изыскать средства для преодоления дефицита. Однако в течение следующих двух лет ничего не изменилось, и к 1821 году польская казна оказалась не только опустошена, но и обременена грузом прежних и новых долгов.

13 (25) мая 1821 года последовал новый рескрипт императора. В нем содержалась недвусмысленная угроза лишить Царство Польское политической самостоятельности по причине катастрофического положения его финансов. Ссылаясь на дефицитный бюджет, постоянный рост не обеспеченных доходами расходов, приостановку выплат на жалованье чиновникам и на содержание армии, Александр I определил условия, невыполнение которых поставило бы под вопрос сохранение автономии края:

Состояние вещей таково, что уже не приходится говорить ни о поддержании или упразднении некоторых должностей, ни о продвижении или окончании каких-либо публичных работ, ни о реставрации или разрушении нескольких зданий. Речь идет о *национальном существовании Польши* и о наиболее дорогих для поляков интересах; речь идет о решении вопроса, способно ли Царство Польское при своей нынешней организации обеспечить своими собственными средствами функционирование политических и гражданских институтов, которые ей позволено формировать, или же оно должно, признав свое бессилие, призвать к установлению режима более соответствующего скудности его ресурсов<sup>6</sup>.

В рескрипте содержалось требование к Государственному совету Царства представить финансовый план, установив равновесие расходов и доходов. Однако ставилось условие, выполнить которое без значительного увеличения налоговой нагрузки на население было бы невозможно. Согласно рескрипту, правительство не могло сократить статьи бюджета, предназначенные на военные расходы. А ведь именно эта категория составляла едва ли не половину всех расходов казны. Таким образом, все бюджетные ограничения должны были касаться только гражданских установлений. Организация армии, ее структура и финансы не могли быть изменены, «потому что настоящее число войск... необходимо ввиду ряда существующих обстоятельств более чем никогда»<sup>7</sup>.

По мнению польского исследователя Смолки, инициатором и автором идеи рескрипта 13 (25) мая 1821 года был не кто иной, как Новосильцев. Ожидалось, что появление этого документа должно привести к ограничению полномочий польского правительства и к поручению Новосильцеву руководить спасением польских финансов. Для этого были созданы целых два специальных комитета, которые заседали на квартире полномочного представителя императора<sup>8</sup>. Однако непредвиденные обстоятельства нарушили планы сенатора. Действительно, появление рескрипта вызвало огромный резонанс в обществе, и атмосфера нависшей угрозы была бы на руку Новосильцеву, если бы на пост министра финансов Польши не был назначен Друцкий-Любецкий, уже получивший к тому времени (в ходе международных переговоров о долгах Царства Польского) известность и авто-

ритет в глазах императора как ревностный защитник польских финансов.

Назначение Любецкого на пост министра финансов предопределило очередное изменение механизмов принятия решений по вопросам финансовой и бюджетной политики в Польше. В первую очередь он попытался (и весьма успешно) ограничить влияние Новосильцева, по крайней мере в области управления финансами. Любецкий признавался, что в вопросах финансовой политики он не доверял никому, кроме себя и императора. При всех обязывающих министра финансов формальностях он предпочитал обходить Государственный совет и представлять планы мероприятий императору лично или через посредничество министра статс-секретаря по делам Царства Польского. Любецкий был убежден, что раскрытие планов финансового ведомства может повлечь за собой ряд неудобств и стать почвой для многочисленных спекуляций<sup>9</sup>. Уверенность в собственных силах Любецкому придавал почти безграничный авторитет в глазах Александра I, а затем и Николая I. «Император отдает и будет всегда отдавать предпочтение Вашим планам в области финансов перед какими бы то ни было другими», — писал Любецкому министр статс-секретарь Стефан Грабовский<sup>10</sup>.

В годы министерства Любецкого польское правительство обладало почти абсолютной самостоятельностью в расходовании средств, поиске источников доходов, реализации планов финансовых реформ. Программа Любецкого, краеугольным камнем которой являлась экономия и строгое исполнение бюджетных статей, позволила в течение двух-трех лет поправить положение финансов и впоследствии создать резерв для развития экономики, и прежде всего польской промышленности. Методы реализации программы «санации финансов» вызывали неоднозначную реакцию. Противники обвиняли Любецкого в отсутствии всякой «системы» финансовых преобразований, в использовании жестких методов взыскания налогов и недоимок. Однако никто не мог отрицать значения реформ Любецкого для строительства путей сообщений, развития профессионального образования, поддержки торговли и формирования таможенной политики на основе протекционизма, создания Польского банка и Земского кредитного общества. Но главными его достижениями стали

ликвидация угрозы падения автономии и становление самостоятельной польской финансовой политики. Все это наряду со стратегией и тактикой реформ Любецкого дало основания для сравнения его с российским министром финансов Сергеем Юльевичем Витте<sup>11</sup>.

Сравнение реформ Любецкого и Витте обоснованно и по другой причине. Известно, что теоретическим пристрастием Витте была идеология экономического национализма. Идеи национальной экономики, противопоставленные космополитизму школы Адама Смита, распространились в Европе еще в начале XIX столетия. Появлению в 1844 году классического сочинения Фридриха Листа («Национальная система политической экономики»), поклонником которого слыл Витте, предшествовали труды других немецких экономистов, в которых нация и государство рассматривались как разные экономические субъекты<sup>12</sup>. Наряду с немецкими экономистами одними из первых концепцию национального экономического развития начали разрабатывать польские ученые, современники Любецкого, способствовавшие созданию общественной поддержки его реформам<sup>13</sup>. Так, например, в трактате Фредерика Скарбека «Основы национальной экономики» («Elementarny zasady gospodarstwa narodowego»), изданном в 1820–1821 годах, была отчетливо сформулирована концепция нации как экономического субъекта. Именно нация как «идейное целое, общественное единство, связанное единством языка, обычаев и законов, обособленное от других подобных сообществ», является, с точки зрения Скарбека, собственником богатств (данных природой и созданных в результате деятельности членов сообщества)<sup>14</sup>. Этот тезис позже в теории Листа стал основным. По мнению З. Дошиньской-Голиньской, сочинение Скарбека предвосхитило появление концепции экономического национализма Листа<sup>15</sup>.

Акцент на экономических реформах в работах польских социальных мыслителей первой половины XIX века далеко не случаен. Экономические и социальные реформы рассматривались ими как путь национального возрождения, альтернативный борьбе за независимость<sup>16</sup>. Именно в этом контексте воспринималась деятельность Любецкого и современниками, и последователями.

## Внешний заем Царства Польского 1829 года: выход на рынок капиталов<sup>17</sup>

Несмотря на попытки противников политики Любецкого изменить сложившуюся при нем систему взаимоотношений между польским финансовым ведомством и имперским правительством, в годы министерства Любецкого польские финансы управлялись без какого-либо вмешательства со стороны имперских властей. Еще одним его достижением и свидетельством претензий Польши на экономический суверенитет было заключение в 1829 году контракта о внешнем займе.

Идея заключения государственного займа за границей впервые появилась спустя три года после создания Царства Польского. Его казна с 1818 года была вынуждена оплачивать военные расходы, и это бремя довольно чувствительно сказалось на состоянии польских финансов. Казна остро нуждалась в дополнительных доходах для покрытия обычных расходов.

В августе 1818 года Комиссии финансов и казначейства было поручено подготовить и представить в Совет управления проект займа в размере 20 млн. злотых. В материалах Комиссии финансов содержатся два проекта займовой операции<sup>18</sup>. Один проект предусматривал заключение займа при посредничестве варшавского банкира Самуила Френкеля и гамбургских банкиров, второй предполагал заключение займа в Берлине. Условия, оговоренные Френкелем, были весьма тяжелы для финансов Царства Польского<sup>19</sup>. Отчасти это было связано с тяжелым финансовым положением Польши, считавшейся крупным должником Пруссии и Австрии вплоть до заключения берлинской и венской конвенций 10 (22) мая 1819 и 17 (29) июня 1821 года о взаимной ликвидации финансовых претензий. Кроме того, само использование заимствованных сумм, имевшее главной целью латание дыр в бюджете и минимальные инвестиции в развитие, превращало планируемую займовую операцию в совершенно не привлекательную для участников европейского денежного рынка и бесполезную для самой Польши сделку. Согласно мнению, выраженному в рескрипте Александра I на имя министра статс-секретаря Царства Польского 3 (15) ноября 1819 года, при заключении займа следовало иметь в виду не только покрытие дефицита, но и поиск новых источни-

ков доходов для казны. В противном случае такой заем мог только увеличить бюджетный дефицит и привести в конечном итоге к полному банкротству<sup>20</sup>. Проекты займов 1818 и 1819 годов остались без последствий.

Тем не менее идея заключения займа не оставлена была надолго. Назначенный на пост главы Комиссии финансов и казначейства Любецкий рассматривал поиск инвестиций для промышленного развития как одну из самых приоритетных целей правительства. С весны 1824 года Любецкий активно занялся поиском источников капиталов за рубежом. Первоначально рассматривался вариант займового соглашения с французскими банкирами, но из внешнеполитических соображений более привлекательно выглядела сделка с лондонскими финансистами. В 1825 году правительство обсуждало возможность заключения соглашения с банкирским домом Райд и Ирвинг. Представитель польского правительства Константин Волицкий при поддержке российского посла в Лондоне князя Х.А. Ливена вел переговоры с банкирами о предоставлении займа в размере 42 млн. злотых.

Одновременно Френкель искал другие источники для кредита. Действуя в качестве правительственного поверенного, он обратился к виднейшим банкирским домам Европы, кредитовавшим европейские дворы — парижскому Лаффит и К°, амстердамскому Гоппе и К° и лондонскому Голдшмидт и К°<sup>21</sup>. Несмотря на оговоренную в письмах Френкеля санкцию императора на заключение займа, а также уверения в том, что заем будет использован на инвестиции, а не на покрытие дефицита, все три корреспондента ответили отказом. Мотивы отказа были предсказуемы: о Польше, ее экономическом положении и политическом статусе было в Европе мало известно, а у польского правительства еще не было стабильной репутации<sup>22</sup>.

Перспектива заключения займа вновь возникла осенью 1826 года. Предложение о заключении займа в сумме 42 млн. злотых было получено из Берлина, и представитель правительства Френкель начал переговоры о займовом соглашении. 9 (21) декабря 1829 года Николай I, именем которого гарантировался заем, утвердил контракт сроком на 25 лет под 5% годовых. Средства предполагалось истратить на инвестиции в промышленность и строительство: 12 млн. были необходимы для разработки рудни-

ков, еще 9 требовалось на строительство Августовского канала, значительные средства планировалось истратить на обустройство польской столицы, строительство магазинов для соли, фабрик, дорог и многие другие нужды. Общая сумма средств, в которых нуждалась польская экономика, составляла 30 млн. злотых, но и оставшимся 12 млн. в случае получения 42-миллионного кредита нашлось бы «полезное употребление»<sup>23</sup>.

Имея в виду все те обстоятельства, которые препятствовали заключению займа — неизвестность в Европе финансового состояния Польши, недоверие банкирских домов к гарантиям ее правительства — условия достигнутого в 1829 году соглашения можно считать очень выгодными. Позитивный результат займовой операции состоял не только в том, что Царство Польское получило дополнительные ресурсы для реализации программы экономического развития, но также и в том, что оно впервые вышло на европейский рынок публичных ценных бумаг. В займовой операции участвовал консорциум ведущих банкирских домов Берлина, Гамбурга, Дрездена, Франкфурта-на-Майне, Парижа, Петербурга, Одессы, Вены, Познани. Треть займовой суммы была предоставлена Польским банком<sup>24</sup>.

## Регулирование долговых обязательств Царства Польского

У финансовой автономии Польши была и обратная сторона — ответственность по долгам, как перед западноевропейскими державами, так и перед Россией. Обсуждение суммы долговых обязательств Польши растянулось на много лет и вывело на поверхность целый ряд деталей, характеризующих ее отношения с империей, обнажив проблему нараставшего экономического соперничества.

Венский конгресс, создавший новое политическое образование на карте Европы, наградил его казну довольно большими долговыми обязательствами. В первую очередь Польше предстояло урегулировать взаимные претензии с Пруссией и Австрией, претендовавшими на получение огромных сумм. Державы-победительницы, произведя новый раздел польских земель, закрепили за собой право получения финансовых «вознаграждений» со сто-

3. ЦАРСТВО ПОЛЬСКОЕ В БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЕ РОССИИ

роны правительства Герцогства Варшавского. 21 апреля (3 мая) 1815 года российский и австрийский императоры подписали в Вене дружественный трактат, в котором были урегулированы взаимоотношения сторон в польском вопросе. В тот же день было заключено аналогичное соглашение между Александром I и прусским королем. На правительство Царства Польского налагалась обязанность выплатить Австрии («под ручательством» российского императора) «в виде вознаграждения» 4 млн. злотых в срок с 1816 по 1824 год. Пруссия требовала уплаты 18 573 952 злотых<sup>25</sup>.

Таким образом, подписанные российским императором в 1815 году конвенции с Австрией и Пруссией о расчете долговых обязательств Герцогства Варшавского возлагали на Польшу бремя, вынести которое она была не в состоянии из-за плачевного состояния экономики и финансов, разрушенных войнами. В ходе подготовки этих конвенций не оценивалась правомерность претензий (иногда сомнительных) к польской казне. Результат опротестившего (или, возможно, вынужденного в тот момент) признания неправомерной суммы задолженности предполагалось в ходе дальнейших переговоров скорректировать.

Раздел сфер ведения и полномочий по Конституционной хартии 1815 года оставил за имперским правительством все вопросы внешних сношений. Поэтому российские дипломаты должны были защищать интересы Польши, выступая от лица российского императора и польского короля. Параллельно переговорам российских послов с правительствами Франции, Пруссии и Австрии шла работа Ликвидационной комиссии, где главным действующим лицом был Любецкий, тогда еще не занимавший поста польского министра финансов. Переговоры закончились подписанием российско-прусской (10/22 мая 1819 года<sup>26</sup>) и российско-австрийской (17/29 июня 1821 года<sup>27</sup>) конвенций, погасивших все взаимные претензии сторон *en bloc* (путем общей договоренности по всей сумме претензий). Конвенции освободили Польшу от выплат, навязанных ей на Венском конгрессе (общей суммой около 40 млн. злотых), обязав Пруссию и Австрию выплатить около 30 млн. злотых, которые казна Царства Польского должна была получить в виде бесплатных поставок соли<sup>28</sup>.

Биограф Любецкого С. Смолка заслугу удачного для Польши завершения переговоров полностью приписывает своему

герою, не придавая существенного значения деятельности российских дипломатов. Опубликованные документы российского внешнеполитического ведомства свидетельствуют о том, что роль дипломатических представителей России была далеко не последней<sup>29</sup>.

Разделение между Польшей и империей сфер компетенции в области финансов обязывало Царство Польское погасить задолженность перед русской казной. Таким образом, собственная казна, независимый бюджет, свои налоговая и денежная системы, с одной стороны, давали огромные преимущества и являлись важнейшими символами автономии. А с другой стороны, Польша после окончания войн, сказавшихся на ее финансах тяжелейшим образом, попала в положение почти безнадежного должника России.

Задолженность Царства Польского складывалась главным образом из сумм, ассигнованных на военные расходы Герцогства Варшавского, участвовавшего в походах Наполеона. Так, за проход польских войск из Франции в Польшу Россия должна была заплатить 73 118 злотых. Эта сумма была внесена в счет польского долга. Кроме того, рескрипт 22 июля 1814 года<sup>30</sup> на имя министра финансов Д.А. Гурьева требовал немедленно выслать варшавскому генерал-губернатору еще 400 тыс. злотых для выплаты жалованья возвращающимся из Франции польским войскам. 30 сентября император вновь распорядился выслать деньги на жалованье войскам Герцогства Варшавского, причем осуществлять выплаты ежемесячно в размере 2 420 000 злотых с сентября 1814 года до начала 1815 года. Но и с начала 1815 года Министерство финансов продолжало выделять средства в том же объеме. По росписи 1816 года было выделено 25 529 040 злотых, в 1817 году — 5 млн. злотых. В итоге общая сумма отпущенных из Государственного казначейства с 1814 по 1817 год средств составила 64 967 760 злотых<sup>31</sup>. Формально правда была на стороне российского правительства: империя заплатила жалованье офицерам и солдатам, воевавшим против нее самой. Но должно ли было Царство Польское отвечать за марионеточное правительство Герцогства Варшавского? По мнению России — да.

25 декабря 1815 года Новосильцев поручил Любецкому составление проекта правил для взаимных расчетов между Россией и Царством Польским. Проект Любецкого предполагал создание особого комитета, в состав которого должны были войти пред-

3. ЦАРСТВО ПОЛЬСКОЕ В БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЕ РОССИИ

ставители России, Царства Польского, Княжества Познанского и вольного города Кракова<sup>32</sup>. 17 августа 1817 года по всеподданнейшему докладу Новосильцева последовало царское распоряжение об учреждении Комитета для взаимных между Россией и Царством Польским расчетов<sup>33</sup>.

Осенью 1821 года император потребовал от Любецкого представить данные расчета взаимных претензий России и Царства Польского. В письме министру статс-секретарю Соболевскому Любецкий признался, что хотел бы заключить расчеты между казначействами «валовым» способом (*en bloc*), то есть тем же способом, что и расчеты с Пруссией и Австрией. Однако высочайшее поручение формально не предусматривало возможности такого исхода дела. Значит, следовало осуществить взаимный расчет претензий между двумя казнами, находившимися в ведении одного монарха (с последующим возвратом сумм)<sup>34</sup>. Любецкий рассчитывал на то, что окончательная сумма задолженности будет определяться императором лично. В этом случае можно было надеяться на его содействие<sup>35</sup>. Соболевский в письме Любецкому подтвердил, что император действительно готов был заявить о предоставлении помощи польской казне, но ему мешало отсутствие соответствующего повода и чрезвычайно затруднительное положение польских финансов<sup>36</sup>.

Подготовка материалов к расчетам между казнами затянулась. Посвященная этой проблеме записка члена Комитета для взаимных расчетов Дмитриева была представлена на рассмотрение Николая I в январе 1830 года. К этому времени было составлено два варианта баланса долгов. Один из них являлся продуктом деятельности Ликвидационной комиссии, решавшей споры с Австрией и Пруссией. По этим расчетам, осуществленным Любецким, не Польша, а Россия выступала в качестве должника. В период с 1 февраля 1813 года по конец 1828 года Россия задолжала Польше 257 919 829 злотых. Большую часть этой суммы составляли средства за поставленное для российских войск населением продовольствие и удовлетворение других нужд армии. За исключением ассигнованных российской казной для польской армии 64 567 760 злотых и доставленных в продуктах и деньгах из России на содержание российских войск 26 506 823 злотых, Ликвидационная комиссия «почитала в долгу на России» еще 166 843 245 злотых.

Представлявший интересы империи в Комитете для взаимных расчетов Дмитриев опроверг выводы Ликвидационной комиссии. По его мнению, из общей суммы 257 919 829 злотых лишь 47 035 802 злотых составляли действительный долг России Царству. Расчет Дмитриева исключал из суммы российского долга все претензии, относящиеся к периоду до 1 июня 1815 года, а также все задолженности частным лицам; в результате долг Царства России составил 67 459 228 злотых. Кроме того, на сумму, отпущенную из российского казначейства с 1814 по 1817 год (66 107 069 злотых) за примерно пятнадцать лет, прошедших с тех пор, Дмитриев насчитал процентов еще на 66 107 069 злотых (по 6% годовых, включая проценты на проценты). Таким образом, Польша должна была выплатить в имперскую казну 133 566 298 злотых. Затем Министерство финансов уточнило сумму долга, определив ее в размере 150 837 053 злотых. Таким образом, расчеты польской и российской сторон привели к диаметрально противоположным результатам: Польша ожидала от России компенсации 160 млн. злотых, а Россия от Польши — 150 млн. злотых.

13 февраля 1830 года российский министр финансов Егор Францевич Канкрин обратился с письмом к председателю Комиссии финансов и казначейства Любецкому. Канкрин предложил «изыскать ближайший и благонадежный способ для приведения сего дела, столь много лет продолжающего, к скорейшему окончанию», «по взаимному соглашению определить основания, следуя которым можно было бы развязать все вопросы, запутанности, пререкания и затруднения и, словом, кончить все дело скоро и решительно»<sup>37</sup>. Канкрин, идя, как он считал, навстречу польскому правительству, согласился не начислять проценты на проценты, что было бы значительной уступкой, а именно 45 354 642 злотых. В таком случае вместо 150 837 053 злотых России от Польши причиталось 105 479 380 злотых<sup>38</sup>.

В ответном письме Любецкий вообще опротестовал начисление процентов на отпущенные из казначейства суммы, так как это не предусматривалось указами Александра I<sup>39</sup>. По расчетам Любецкого, долг Царства России не мог превышать 38 млн. злотых<sup>40</sup>.

О результатах расчетов взаимных претензий между Россией и Польшей 28 февраля 1830 года было доложено императору. Из-за огромной разницы между результатами подсчетов финансо-

вых ведомств России и Польши Николай I распорядился обсудить вопрос о ликвидации долгов на совещании при участии министров финансов двух стран и имперского государственного контролера.

Поиск компромисса между Канкриным и Любецким потребовал трех дней заседаний. На первом заседании, состоявшемся 8 марта 1830 года, было решено определить 1 июня 1815 года как начальную дату для расчетов по взаимным претензиям, понизить процентную ставку до 5%, исключить начисление процентов на проценты, причем считать проценты не со всей суммы, а с разницы сумм претензий России и Польши. Из определенных к возврату России сумм были исключены некоторые категории задолженностей, а 8 463 472 злотых были добавлены к российскому долгу за предоставление квартир, дров, свечей и подвод для российской армии. В результате первого дня обсуждения итоговая сумма польского долга России была определена в размере 59 085 822 злотых<sup>41</sup>.

В журнале второго заседания, прошедшего 21 марта, зафиксирован результат нового пересчета сумм, по которому Польша должна была вернуть 63 986 141 злотый 13 грошей<sup>42</sup>. Результаты двух дней работы совещания были представлены Николаю I на утверждение 28 марта 1830 года во всеподданнейшей записке министра финансов Канкринна. Император в общем согласился с итогами расчетов, но выразил сомнения в возможности уплаты процентов Царством не из-за их несправедливости, а из-за плачевного состояния польских финансов<sup>43</sup>. В тот же день Канкрин направил Николаю I еще одну записку, в которой пояснил, что суммы, отпущенные Польше, были выплачены за счет внешних займов России, по которым российская казна платит более 7% годовых. Поэтому «по точной строгости счетных правил процентов (не говоря уже о процентах на проценты) причиталось бы России гораздо более»<sup>44</sup>.

13 апреля состоялось последнее заседание совещания, на котором следовало прийти к компромиссу по оставшимся спорным вопросам. Так, Любецкий настаивал на определении суммы долга в размере 63 млн. злотых, а российская сторона насчитала 67 755 811 злотых. Любецкий добивался понижения до 4% процентной ставки, которую необходимо было насчитывать с суммы долга начиная с 1831 года. Судя по всему, стороны так и не пришли к согласию, и решение зависело от позиции императора. Николай I пошел навстречу требованиям Любецкого и общую сумму

долга определил в размере 63 млн. злотых. Эта сумма должна была быть употреблена на разные платежи российской казны в Польше, главным образом связанные с военными расходами. Процентная ставка с 1831 года понижалась до 4% годовых<sup>45</sup>. Надо отметить, что в письме Любецкому от 22 апреля (4 мая) Николай I счел нужным обратить внимание министра финансов и всего польского правительства на ту «милость», которая оказана Польше понижением процентов с долговой суммы<sup>46</sup>.

## Россия и Царство Польское: начало экономического соперничества

Дискуссии о долговых обязательствах Польши свидетельствуют о том, что финансово-экономические отношения между империей и Царством Польским в 1815–1830 годах складывались отнюдь не бесконфликтно. В этот период внешне гармоничного, почти идиллического сосуществования появились ростки будущих экономических противоречий, главным образом в сфере торговли и легкой промышленности.

В 1816–1819 годах в польской торговле господствовал принцип свободного торгового обмена, в том числе действовал установленный Венским конгрессом порядок беспрепятственного и «неограниченного обращения всех произведений земли и промышленности в областях, составлявших Королевство Польское в 1772 году». Период свободной торговли, в течение которого Польша была средоточием торговли между Россией и Западной Европой, дал существенный толчок развитию внешней торговли, хотя переполнение польского внутреннего рынка иностранными товарами тормозило начавшийся процесс развития местной промышленности.

Таможенное объединение с Россией в 1820 году, ознаменовавшее начало перехода от фритредерства к протекционизму, открыло для польских производителей русский рынок и в то же время частично ограничило импорт западноевропейских, в основном прусских, товаров<sup>47</sup>. Уже через несколько лет обнаружались признаки возникновения соперничества. Противоречия между интересами текстильной промышленности Польши и России стали оче-

видны уже во второй половине 1820-х годов, когда, опираясь на систему протекционизма, польское правительство приступило к реализации программы развития национальной промышленности.

Окончательный переход к протекционизму в торговой политике России и Польши ознаменовался возвращением Царству Польскому таможенной автономии. В 1822 году таможенная граница между странами была восстановлена, но это не означало закрытие для польской промышленности русского рынка. Напротив, сохранялся принцип свободного товарообмена для сырья и незначительное таможенное обложение для вывозимых промышленных изделий и сельскохозяйственных продуктов. Торговые соглашения с Австрией и Пруссией, заключенные в 1824 и 1825 годах, существенно ограничили возможности импорта товаров из этих государств. Роль России как торгового партнера Польши стала постепенно возрастать.

Вполне естественно, что основным рынком сбыта польских товаров первоначально служили западные губернии, ранее входившие в состав Речи Посполитой. Экономические связи между бывшими землями Речи Посполитой, несмотря на административно-политическое разделение, оставались достаточно тесными. Затем польские товары вышли за пределы рынка западных губерний и стали распространяться вглубь России.

Не будет преувеличением утверждать, что открытие русского рынка (и через него позже азиатского) создало почву для возникновения и быстрого развития польской промышленности, преимущественно текстильной<sup>48</sup>. Родившаяся, по сути, лишь в начале 1820-х годов, эта промышленность в 1829 году имела годовой оборот в 5 752 000 руб. Развитие суконной промышленности способствовало притоку немецких капиталов, что создавало основы для технологического роста<sup>49</sup>.

В связи с усилением российско-польского товарообмена и быстрым ростом польской текстильной промышленности со второй половины 1820-х годов как со стороны российских промышленников, так и в правительстве стали высказываться опасения относительно возрастающей конкуренции между польской и русской суконной продукцией. Переживавшее периоды обострения и затишья, временной гармонизации и откровенной борьбы, это соперничество до начала Первой мировой войны являлось отлич-

тельной чертой российско-польских экономических отношений. Противоречия в отношениях коренились не только в самом факте угрозы со стороны польских производителей, но и в том, что польская промышленность отличалась рядом особенностей — в организации производства, финансирования, в технологическом развитии и культуре предпринимательства. Главным источником указанных особенностей являлось европейское, главным образом немецкое, влияние и иностранные капиталы.

### Царство Польское после 1830 года: начало наступления на финансовую автономию

1830 год стал поворотным моментом не только в конституционной истории Царства Польского. С момента подавления Ноябрьского восстания в Польше начался и новый период истории финансов. В течение последующих трех с половиной десятилетий Царство Польское постепенно утрачивало прежнюю самостоятельность в вопросах финансовой и бюджетной политики и в конце концов полностью лишилось как самостоятельного бюджета, так и других прав финансовой автономии.

Органический статут 1832 года упразднил институт народного представительства в Царстве Польском. Формально он не внес кардинальных изменений в систему финансового управления. Статья 16 Статута гласила: «Финансы Царства Польского, так же как и прочие части управления, заведываются отдельно от управления других частей Империи». Статья 17 сохраняла за Царством обязанность самостоятельно нести ответственность по государственному долгу. Состав центральных учреждений, осуществлявших финансовое управление в Царстве, остался почти прежним. Исполнительные функции осуществляла Комиссия финансов и казначейства. В роли правительства по-прежнему выступал Совет управления, возглавлявшийся наместником. Существенно изменилось лишь значение Государственного совета Царства Польского. Ввиду создания в структуре имперского Государственного совета особого департамента по делам Царства Польского польский Государственный совет оказался лишним звеном в управленческой системе. Его состав почти соответствовал составу Совета

3. ЦАРСТВО ПОЛЬСКОЕ В БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЕ РОССИИ

управления, а функции фактически дублировались департаментом имперского Госсовета. В 1841 году Государственный совет Царства был упразднен. В то же время департамент по делам Царства Польского российского Государственного совета приобрел значение высшей инстанции, где рассматривались важнейшие вопросы законодательства и управления, в том числе и польский бюджет. В 1862 году последовало закрытие департамента по делам Царства Польского и восстановление Государственного совета Царства.

Поскольку была декларирована самостоятельность управления финансами Царства Польского, Комиссия финансов и казначейства напрямую не подчинялась российскому Министерству финансов. Однако фактически роль польского финансового ведомства кардинально изменилась, и отнюдь не только из-за институциональных преобразований. Период экономической автономии Царства в 1821–1830 годах связывается с деятельностью Любецкого и его политикой национального экономического возрождения. После Ноябрьского восстания во главе Комиссии финансов оказывались люди, не только не имевшие каких-либо программ экономической политики, но и игравшие второстепенную роль в управлении финансами. Кроме того, органы финансовой администрации, как и другие звенья административного аппарата, подверглись русификации. Так, с 1830 года Комиссию финансов возглавлял русский чиновник Р.Ф. Фурман, заслуживший очень нелестную характеристику историков как человек некомпетентный и совершенно незнакомый с польскими финансовыми делами<sup>50</sup>. Он начал проводить внутреннюю реорганизацию финансовых учреждений, приравнивая их к российскому образцу. Польский язык исчез из документации, уступив место французскому и русскому<sup>51</sup>.

Решение важнейших финансовых вопросов взял на себя наместник в Царстве Польском князь Иван Федорович Паскевич. В области экономической политики он, как ни странно может это показаться на первый взгляд, проявил себя ревностным защитником польского кошелька от претензий имперского Министерства финансов. Впрочем, это рвение вполне объяснимо — Паскевич действовал как администратор и хозяин, в этом нисколько не отличаясь от других окраинных губернаторов. Такая позиция наместника стала источником его постоянных конфликтов с Минис-

терством финансов, которое после 1830 года настойчиво заявляло о своих претензиях на руководство деятельностью польского финансового ведомства.

Министерством финансов был подготовлен конкретный план объединения финансового управления Царства Польского и империи. 28 октября 1832 года министр финансов Канкрин подал на высочайшее рассмотрение подготовленную по распоряжению императора записку «О приведении финансовых дел Царства Польского в связь с Министерством финансов Империи». Канкрин предлагал разделить функции финансового управления таким образом, чтобы все текущие вопросы решались на местах, но вместе с тем имперское министерство было бы в курсе важнейших решений польского правительства.

Комиссия финансов и казначейства Польши, согласно плану Канкринна, была обязана «сообщать министру финансов предварительно о новых учреждениях, новых финансовых законах и мерах, дабы между обеими финансами могло быть сохраняемо необходимое единство в системе, так сказать, некоторая симметрия в зданиях, и особенно, чтобы не испытывать в Царстве того, что в Империи уже опровергнуто опытами». Например, если бы Министерство финансов ранее контролировало политику польского правительства, то оно бы не позволило учредить Польский банк и не допустило бы выпуска бумажных денег (билетов Польского банка).

Кроме информирования об общих вопросах финансовой политики польское правительство должно было представлять министру финансов проект бюджета до внесения его в Государственный совет, краткие ежемесячные сводки о ходе финансовых дел в Царстве, кассовые таблицы и копии годового отчета. Для ведения всех дел по польским финансам Канкрин предложил учредить при министре финансов «небольшую отдельную канцелярию, впрочем без формальной о том огласки, в коей получать дела на польском или французском языках и производить на русском и французском»<sup>52</sup>.

Конечно, установление контроля над финансовой деятельностью польского правительства представляло собой весьма деликатную задачу: это могло дать повод для подозрения в стремлении нарушить автономные права Царства и привести к конфликту с на-

местником. Чтобы сохранить новый порядок в секрете и не дать повода к подозрениям, Канкрин предлагал пользоваться посредничеством министра статс-секретаря. Император по этому вопросу отметил, что «лучше иметь сношения прямо» с Комиссией финансов Царства, минуя и статс-секретаря, и наместника<sup>53</sup>.

Записка министра финансов была рассмотрена и одобрена 3 и 9 ноября 1832 года Комитетом по делам Царства Польского при Государственном совете. Формальным основанием для установления тесных сношений имперского и польского ведомств послужило предписание статьи 31 Статута, согласно которой бюджет Царства и важнейшие законы должны были вноситься в имперский Государственный совет. Следовательно, все проходившие через него вопросы должны были предварительно согласовываться с Министерством финансов<sup>54</sup>.

Главе польской Комиссии финансов было предписано секретно и конфиденциально посылать в Санкт-Петербург копии с годового отчета и каждые три месяца — краткие извлечения о ходе финансовых дел и данные о движении сумм. «Но дабы не сделать в Варшаве гласной таковую меру, — подчеркивалось в утвержденном Николаем I постановлении комитета, — необходимо объявить высочайшую волю, дабы сведения сии... представляемы были на высочайшее его императорского величества имя»<sup>55</sup>. Смета должна была представляться через министра финансов.

В решении комитета не перечислялись конкретно категории дел, подлежащих согласованию с имперским правительством. Однако впоследствии практикой был установлен принцип санкционирования решений по всем сколько-нибудь значимым вопросам финансовой политики.

Таким образом, отношения польского и российского финансовых ведомств принципиально изменились. В Министерстве финансов была создана тайная канцелярия по польским делам, о которой, по словам Х. Раджишевского, в варшавской Комиссии финансов и не подозревали<sup>56</sup>. В планах правительства было дальнейшее «сближение». При этом декларированная Статутом 1832 года «отдельность» финансового управления могла сочетаться с «зависимостью». В записке князя В.П. Кочубея, написанной в 1833 году (к ней мы еще вернемся ниже), планировалось: «...оставя управление финансов Царства отдельно, сливать доходы в одну массу

с нашим казначейством. На основании сего желать должно... чтобы управление финансов Царства поставлено было в пределы, сколько можно от действия здешнего зависящие»<sup>57</sup>.

## Внешние займы Царства Польского 1835 и 1844 годов и политика Министерства финансов

Новая практика принятия решений отразилась, в частности, и на возможности польского правительства брать займы за границей<sup>58</sup>. Заем 1829 года, как указывалось выше, был полностью подготовлен польской Комиссией финансов и казначейства и Польским банком, без участия Министерства финансов, и был согласован с императором через посредничество статс-секретаря. Но средства, полученные по этому займу, так и не были с пользой употреблены правительством — ими воспользовались участники восстания 1830 года. После подавления восстания польская казна еще больше, чем ранее, нуждалась в деньгах: на выплату контрибуции, восстановление хозяйства и покрытие части военных издержек империи вследствие появления новых обязательств.

В 1832 году наместник Паскевич представил рапорт о заключении займа. Необходимость займа мотивировалась дефицитом бюджета и большими военными расходами. Рапорт наместника поступил 3 ноября 1832 года на обсуждение Комитета по делам Царства Польского. Ему предстояло решить два вопроса: «Можно ли вообще допустить, чтобы денежные заграничные займы и всякие тому подобные меры могли быть производимы для Царства в отдельном виде от Империи? Насколько ли действительно необходимость в настоящем случае прибегать к займу?»

Первый вопрос о законности и допустимости займов поставил комитет в тупик: определенный ответ на него так и не последовал. Между тем комитет признал, что поскольку «армия наша в Империи и Царстве составляет одно целое без различия, состав прежде бывших войск польских уничтожен, положены прочные основания соединению в делах законодательства и во всех важнейших предположениях», то такой способ заимствования «неудобен». Кроме того, заключение займа польским правительством «может дать повод к разным невыгодным толкам в такое вре-

мя, когда правительство российское само обращается к открытию внешних займов». Необходимость этой операции тоже показалась сомнительной — по мнению Комитета, дефицит бюджета не был так велик, как считал наместник<sup>59</sup>.

Российское правительство неохотно отозвалось и на просьбы о предоставлении займа польской казне из казначейства, и на ходатайства о разрешении самостоятельно заключить заем за границей. Упадок польских финансов, отсутствие какой-либо реальной программы улучшения их состояния, огромные военные расходы — все это, видимо, превращало казну Царства в бездонную бочку, наполнять которую кредитами российское правительство считало бессмысленным.

16 января 1835 года на рассмотрение Комитета по делам Царства Польского поступила очередная записка Паскевича о заключении займа. На этот раз необходимость займа объяснялась уже иначе. В записке указывалось, что на осуществление запланированных по инициативе российского правительства мероприятий по сооружению крепостей (Новогеоргиевской, Замосцской, на устье реки Вепрша и Александровской цитадели) требовалась значительная сумма — 108 млн. злотых. Паскевич не видел возможности покрыть издержки за счет польского бюджета и предложил «занять 55 миллионов ныне же, а остальные 53 миллиона по прошествии 5 лет». Кроме того, польское правительство предполагало погасить из суммы займа часть задолженности Царства Польского России (27 млн. злотых)<sup>60</sup>.

Несмотря на оппозицию со стороны министра финансов Канкрин, Комитет по делам Царства Польского одобрил проект займа. Договор о заключении займа в 82 млн. злотых был подписан наместником Паскевичем и банкирами С.А. Френкелем и И. Эпштейном 7(19) марта 1835 года. В апреле в Петербурге прошли переговоры между банкирами, предоставившими заем, и Канкриным при участии Паскевича. На переговорах договорились об увеличении суммы займа до 151 млн. злотых<sup>61</sup>.

Очевидно, в положительном решении вопроса о займе сыграло роль то обстоятельство, что полученные по займу средства предстояло использовать для строительства военных крепостей, защищавших не только Польшу, но и Россию от потенциальных внутренних и внешних врагов. Кроме того, решающее значение

имела поддержка императора. Дело в том, что отношения между польским правительством и Министерством финансов осложнялись личным конфликтом Паскевича и Канкрина. В этом конфликте Николай I склонялся на сторону наместника. Впрочем, не только рассмотрение проблемы займа — почти каждое обсуждение бюджета Царства Польского или вопроса о проведении какого-либо мероприятия в области финансов сопровождалось спорами между Канкриним и представителем польского правительства. В споре о разрешении польскому правительству заключить заем император занял сторону Паскевича, и поэтому вопрос о займе был решен в пользу Польши<sup>62</sup>.

Заем 1835 года был не последней заграничной операцией польского правительства. В 1841 году Польский банк начал переговоры с европейскими банкирами о выпуске нового конверсионного займа. Правительство планировало 5%-ные облигации польского казначейства, выпущенные в 1834, 1838 и 1841 годах на сумму 105 млн. злотых, конвертировать в 4%-ные облигации. Общая сумма займа должна была составить 155 154 000 злотых. Переговоры вице-презеса (вице-председателя) Польского банка Хенрика Любеньского с Ротшильдами в Лондоне, Магнусом в Берлине и А.Л. Штиглицем в Санкт-Петербурге выявили, что одним из главных условий заключения контракта было предоставление гарантии российского императора. Польша как самостоятельный заемщик не выглядела привлекательно в глазах финансистов<sup>63</sup>. В итоге правительству удалось договориться с уже хорошо знакомым партнером — варшавским банкиром Френкелем, который обязался разместить облигации в Германии. Требовалось лишь одно — санкция российского правительства и гарантия Николая I.

Вопрос о конверсии польского долга и о гарантии займа императором обсуждался в Комитете финансов на заседаниях 28 ноября, 2 и 3 декабря 1841 года. Членам комитета были представлены условия конверсии, установленные Польским банком и Френкелем, а также проект контракта. Комитет отказал в разрешении на конверсию, сославшись на то, что Польша не могла выступать на рынке капиталов самостоятельно и что подобные операции отрицательно повлияли бы на кредит самой империи<sup>64</sup>.

Спустя полтора года польское правительство вернулось к обсуждению вопроса о конверсии долга. Возможно, руковод-

3. ЦАРСТВО ПОЛЬСКОЕ В БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЕ РОССИИ

ствуясь опытом, свидетельствовавшим о том, что имперское правительство более охотно разрешало реализацию целевых займов на строительство или другие мероприятия, в которых империя была заинтересована, наместник представил на рассмотрение Николая I записку о том, как «без новых издержек иметь деньги на Варшавскую железную дорогу». На этот раз сопротивление Министерства финансов удалось преодолеть. Императорский указ 29 февраля (12 марта) 1844 года объявил об изъятии из обращения 5%-ных облигаций; их владельцы могли получить наличные деньги или новые 4%-ные облигации<sup>65</sup>. Новые облигации имели номинальную стоимость, выраженную уже не в злотых, а в российских рублях: 500, 150 и 100 руб. Комиссия финансов и казначейства заключила контракт на реализацию конверсии с Польским банком, который в свою очередь договорился об осуществлении этой операции с банкирскими домами Френкеля в Варшаве и Магнуса в Берлине (контракт был подписан 20 января / 1 февраля 1844 года в Варшаве). Новый заем под названием «4% конвертированный заем Царства Польского» составил сумму 28 636 500 руб. серебром, что немного превышало планировавшийся в 1841 году объем займа. Погашение займа должно было осуществляться в течение 61 года посредством тиражей, производимых дважды в год. Облигации обращались на Варшавской и Берлинской биржах, а проценты выплачивались в Варшаве, Берлине и Амстердаме<sup>66</sup>.

Однако с осуществлением займа польское правительство постигла неудача. Из-за низкого курса облигаций<sup>67</sup> их реализация затягивалась, и польское казначейство не получало ожидаемых средств на строительство Варшавской железной дороги. Для окончания строительных работ в октябре 1846 года правительство вынуждено было прибегнуть к займу 1,5 млн. руб. у банкиров под залог непроданных облигаций, по очень низкому курсу (68%) и с условием возврата суммы в течение года. 27 мая 1847 года российское казначейство выдало польскому правительству ссуду в размере 500 тыс. руб. серебром под залог 4%-ных облигаций, которые по указу Николая I от 27 ноября 1847 года были обращены в собственность казны по цене 81,6%. В октябре 1847 года последовала еще одна ссуда в размере 1 млн. руб. с обеспечением облигаций по курсу 82%.

Обстоятельства складывались не в пользу польских финансов. Неурожай потребовал выделения 1 млн. руб. на помощь на-

селению, а вспышки мятежей в Познани, Кракове и Галиции, парализовав торговлю и промышленность, сократили поступления от неокладных сборов, и в особенности таможенного. Стечение неблагоприятных обстоятельств было причиной того, что с 1846 года росписи Царства Польского постоянно сводились с дефицитом<sup>68</sup>. Кредиты банкиров и русской казны могли лишь частично обеспечить польскую казну необходимыми средствами, поскольку практически приостановилось получение денег от продажи облигаций.

В мае 1847 года наместник Паскевич обратился к министру финансов Федору Павловичу Вронченко с просьбой содействовать поднятию курса ценных бумаг Царства посредством их покупки на Берлинской бирже. Вронченко считал более разумным отклонить предложение Паскевича, однако Николай I распорядился «употребить на покупку в Берлине польских облигаций до 500 тысяч руб. сер.»<sup>69</sup>. Операция по скупке польских облигаций была поручена банкиру Штиглицу, она продолжалась до января 1848 года, когда курс 4%-ных бумаг начал постепенно расти<sup>70</sup>.

В октябре 1847 года наступил срок оплаты кредита, взятого под залог облигаций у банкиров, однако средств на погашение ссуды в польской казне не было. В январе 1848 года Паскевич обратился к Вронченко с предложением выкупить облигации, находившиеся в залоге у банкиров, так как в противном случае польская казна будет вынуждена продать заложенные облигации на иностранных биржах «по цене, какую дадут»<sup>71</sup>.

Предлагавшаяся операция могла оказаться весьма полезной не только для казны Польши, но и для России, так как имперское казначейство получило бы возможность купить польские облигации по весьма низкой цене (78% по сравнению с биржевым курсом 81,6%). Вронченко предложил купить облигаций на номинальную сумму 2 206 000 руб. серебром при условии, что польское казначейство вернет взятую у России под залог облигаций ссуду в 1 млн. руб. не позже чем через полгода, то есть в декабре 1848 года. Это предложение одобрил Николай I. Однако реализации операции помешала начавшаяся в феврале 1848 года революция во Франции. В России, как и в других государствах, начало военных действий в Европе привело к увеличению спроса на звонкую монету, в результате чего сократился фонд, обеспечивавший государственные кредитные бумаги. В этих условиях, полагал ми-

нистр финансов, употребление разменного фонда на покупку ценных бумаг сомнительного достоинства неуместно<sup>72</sup>.

Отказ Министерства финансов от покупки польских облигаций привел Паскевича в отчаяние. Его следующая записка, адресованная министру финансов Вронченко 18 марта 1848 года, выходила за рамки официального стиля: это была мольба о помощи. Паскевич попытался убедить имперское правительство в том, что Россия обязана оказать финансовую поддержку Польше, так как современное положение польских финансов является частично и следствием навязанных Польше империей трат. Так, Паскевич напоминал, что возведение крепостей, «признанных необходимыми для спокойствия Империи», поглотило 16,6 млн. руб., затем 10,3 млн. руб. Польша выплатила в счет долга России, и еще 2,2 млн. руб. пошло на постройку шоссе «собственно в стратегических видах». Все эти средства были выделены из сумм займов. Кроме того, 9 млн. руб. из займовых капиталов было истрачено на пособия жителям после восстания и 4,7 млн. руб. — на уплату долгов бывшего Герцогства Варшавского. Таким образом, если до 1831 года из бюджета Царства Польского ежегодно на погашение долгов выделялось 800 тыс. руб., то в середине 1840-х годов в государственную роспись ежегодно вносилось на эти цели 4 млн. руб. Эта сумма составляла четверть текущих доходов. Паскевич считал, что «как все почти займы обращены для пользы и видов Империи, то, по всей справедливости, и расход на амортизацию займов делается за казну Империи, которая, таким образом, получает не 3 150 000 р.<sup>73</sup>, но до 6 000 000 р.сер. ежегодно»<sup>74</sup>. Паскевич полагал, что, поскольку польская казна несколько лет покрывала расходы, связанные с интересами империи, в этот трудный момент, когда Польша оказалась на грани финансового краха из-за неурожаев и падения курса польских бумаг, Россия должна ей помочь.

Положение польской казны было действительно критическим. Казавшаяся ранее невыгодной продажа на биржах заложенных у банкиров облигаций теперь стала вообще невозможной. В этих «страшных» обстоятельствах наместник просил «единственно для поддержания кредита польской казны, нераздельной с казной Империи», купить заложенные у банкиров облигации (на 1,5 млн. руб.), хотя бы по курсу 60% (при существующем курсе 62%)<sup>75</sup>.

Объявление несостоятельности польского казначейства для России могло иметь весьма неблагоприятные последствия. Министерство финансов вынуждено было признать, что «отказ Казначейства Царства Польского от выкупа заложенных банкирам облигаций может произвести невыгодное впечатление и даже иметь вредное влияние на наши фонды». Чтобы спасти положение, Вронченко предложил осуществить приобретение российским Государственным коммерческим банком по курсу 60% польских 4%-ных облигаций на сумму 2 206 000 руб. серебром нарицательного капитала. Эта мера не принесла бы существенного вреда Коммерческому банку, фонды которого постоянно увеличивались за счет новых вкладов<sup>76</sup>. Николай I одобрил предложение Вронченко.

Покупка облигаций спасала казну Польши от банкротства, но не прибавила в ней наличных средств. По просьбе Паскевича Николай I распорядился предоставить заем Царству Польскому из Заемного банка России на сумму 1 млн. рублей. Формально заем был заключен для имперского казначейства, так как к тому времени «не было еще примера непосредственных ссуд» из банков России польской казне. Заем должен был быть погашен через 37 лет<sup>77</sup>. Однако и этот заем не исправил положения, так как дефицит польского бюджета достиг 2,5 млн. руб.

Наместник 23 мая 1848 года обратился к императору с ходатайством о разрешении либо урезать жалованье чиновникам, либо собрать недостающую сумму с помещиков. В качестве одного из возможных путей ликвидации дефицита Паскевич предложил империи взять на себя весь недостаток доходов Польши с тем, чтобы после окончания «смутных обстоятельств» она покрыла долг за счет введения нового налога. Николай I нашел все предложенные меры неприемлемыми и распорядился выделить 1 млн. руб. из средств, полученных от выпуска в оборот билетов Государственного казначейства<sup>78</sup>.

Итак, финансовый кризис в Польше в 1846–1848 годах очень выразительно продемонстрировал суть ее финансовых взаимоотношений с Россией. Оказалось, что в кризисной ситуации жизнеспособность польской финансовой системы зависела в конечном счете от помощи империи: без регулярных ссуд казна Царства Польского неминуемо превратилась бы в банкрота. Однако в чем же была причина столь плачевного положения польских

3. ЦАРСТВО ПОЛЬСКОЕ В БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЕ РОССИИ  
финансов? Этот вопрос в очень деликатной форме был поставлен в цитированной выше записке Паскевича 18 марта 1848 года. Паскевич полагал, что едва ли не главным виновником кризиса польских финансов является Россия, вынуждающая Царство к непосильным затратам на содержание армии и военное строительство, в чем нуждалась лишь сама империя.

Не менее важное основание для обвинения империи — о котором Паскевич, разумеется, умалчивает — состояло в том, что российское правительство, фактически лишив польские власти полномочий принимать самостоятельно сколько-нибудь важные решения по вопросам финансовой политики, отняло у него и возможность после разрушительного восстания подготовить и реализовать программу восстановления экономики и финансов, аналогичную той, что осуществил Любецкий. Кроме того, имперское Министерство финансов, установив контроль над деятельностью польской финансовой администрации, не освободило Польшу от ответственности по долгам. В сущности, ответственность по долгам была единственным элементом, оставшимся от польской финансовой самостоятельности, и за его сохранение ратовало само имперское финансовое ведомство.

Министерство финансов было не склонно прощать какие-либо задолженности польской казны, невзирая на ее кризисное положение. Из этого кризиса российское финансовое ведомство смогло даже получить определенную выгоду. Как указывалось выше, в 1848 году, после отказа Министерства финансов выкупить находившиеся у банкиров в залоге польские облигации по курсу 78%, спустя несколько недель по распоряжению министра финансов Государственный коммерческий банк купил их по курсу 60%. Однако вскоре финансовый кризис миновал, и облигации выросли в цене на 20%. В декабре 1849 года Паскевич обратился к министру финансов с предложением доплатить казне Царства Польского 18% за проданные по столь низкому курсу облигации. Министерство финансов отказалось предоставить компенсацию, сославшись на финансовые «затруднения». Наместник 18 мая 1850 года во второй раз представил министру финансов записку с требованием выплатить вознаграждение за потерянные польской казной из-за продажи облигаций 397 080 руб. (составлявшие разницу между ценой облигаций по курсу 60% и 78%). Но и на этот раз польское пра-

вительство получило отказ, мотивированный тем, что наместник сам предложил выкупить облигации по курсу 60%. В качестве уступки министр финансов допускал возможность выкупа этих облигаций у Коммерческого банка по той же цене — 60%<sup>79</sup>.

## Политические и бюджетные реформы: падение финансовой автономии Царства Польского

Итак, сохраняя формально финансовую автономию после 1830 года, в реальности Царство Польское оказалось в зависимости от политики Министерства финансов, которое санкционировало все важнейшие финансовые мероприятия, диктовало условия заключения займов. Польский бюджет продолжал существовать как особый институт, но в его структуре в рассматриваемый период происходили значительные изменения.

Вследствие ликвидации таможенной границы между Царством и империей и сосредоточения управления таможнями в центре с 1851 года таможенные доходы, ранее составлявшие весьма значительную долю в бюджете Царства, должны были поступать в имперский бюджет. В то же время польская казна получала из российской казны ряд вознаграждений, или компенсаций, за утраченные в связи с упразднением границы возможности получения средств.

В частности, существенный урон казне могло причинить вынужденное снижение цен на соль, торговля которой представляла собой истари сложившуюся монополию государства. Каменную соль правительство Царства Польского получало из Австрии в количестве 2,5 млн. пудов в год по цене 15 1/2 копеек за пуд. Этой солью, частью же и солью, вывариваемой на Цехоцинском заводе, снабжались казенные магазины. При существовании границы между Россией и Царством соль в казенных магазинах без различия сорта продавалась по 1 руб. 30 коп. за пуд, а у частных торговцев — по 3 1/2, 3 3/4 и 4 коп. за фунт<sup>80</sup>. В результате ликвидации таможенной границы с 1 января 1851 года цена на соль упала до следующих значений: белая каменная — по 90 коп., зеленая и выварная — по 85 коп. за пуд. Постановление об упразднении таможенной линии сопровождалось решением «убыток казны Царства

от понижения цены соли в казенных магазинах, простиравшийся до 1 060 424 руб. в год, вознаграждать из Казначейства Империи, а по прекращении контракта с Австрией о покупке у нее соли разрешить свободную в Царстве торговлю солью и привоз туда иностранной соли с пошлиной, и с того времени отпускать казне Царства от правительства Империи в вознаграждение за прекращение соляной монополии весь чистый доход ее от продажи сего продукта, а именно по 2 199 378 руб. в год...»<sup>81</sup>. Польское казначейство получало эту компенсацию до 1866 года<sup>82</sup>.

Помимо компенсации за потерю соляного дохода Государственное казначейство обязалось уплачивать казне Царства вознаграждения за отошедший в имперское казначейство таможенный доход в сумме 1 339 226 руб. 90 коп. Следует признать, однако, что российский бюджет на этом несколько не выиграл: сумма издержек на содержание таможен и компенсацию польской казне превышала среднегодовой доход от таможенных сборов на польском участке границы<sup>83</sup>. Политически же потеря Польшей таможенного дохода значила довольно много — он представлял собой самую существенную доходную часть бюджета. Замена дохода на компенсацию означала перевод на финансирование из имперского кошелька.

Последнюю категорию отчислений из имперского бюджета в польскую казну составляла часть суммы, которую получало российское казначейство за так называемый дорожный и сплавной сбор. Этот сбор взимался с 1838 года за провоз товаров через таможи Царства, он поступал в кассу российского казначейства, которое свою очередь отчисляло в пользу Польши ежегодно сумму в размере 225 137 руб. Однако в 1861–1862 годах по просьбе дирекций Кенигсбергско-Ковенской и Варшавско-Бромбергской железных дорог этот сбор был отменен, так как его сумма порой в несколько раз превышала цену за сам провоз товара. В 1862 году последовало решение о полном упразднении этого сбора, и с 1863 года компенсация была отменена<sup>84</sup>.

Несмотря на то что чистая потеря средств польской казны, произошедшая вследствие перевода ряда статей доходов в имперское казначейство, компенсировалась российской стороной, изменения структуры доходов Царства Польского были значимыми. Они привели в конечном итоге к тому, что пополнение бюдже-

та Царства зависело от выплаты различных «компенсаций», займов и пособий из Государственного казначейства в условиях финансовых затруднений.

Еще одним, тоже немаловажным поводом для включения польского бюджета в российский была реформа бюджетного и финансового управления империи в 1860-х годах. Действовавшие в первой половине XIX века принципы составления бюджета России и Царства Польского существенно различались. Польские сметные правила сложились под влиянием западноевропейских моделей, в основном прусской и французской. Российская же система составления смет до реформ 1860-х годов значительно отставала от европейских образцов финансовой организации: она не знала таких основополагающих принципов бюджетного процесса, как единство бюджета, кассовой системы и отчетности.

С середины 1850-х годов имперское Министерство финансов и Государственный контроль начали подготовку реформы финансового управления. Один из инициаторов реформы и ее идеолог — Валериан Алексеевич Татаринов планировал создать новую систему норм, основанную на европейских принципах управления бюджетными средствами, и упразднить неэффективную систему составления росписей и регулирования движением денежных сумм. В 1855 году Татаринов предпринял поездку с целью изучения организации финансового управления в Бельгии, Пруссии, Австрии и Франции и по возвращении представил записку «О применении к России основных начал государственной отчетности, принятых иностранными государствами»<sup>85</sup>.

В 1858 году Александру II был представлен составленный Татариновым проект организации бюджетного, кассового и контрольного дела в России. Проект обязывал министерства и ведомства руководствоваться едиными правилами составления смет, требовал обоснования необходимости расходов, устанавливал принцип одновременности утверждения сметы и рассмотрения отчета об исполнении бюджета, запрещал перенос сумм из одного подразделения в другое и нарушение сроков исполнения смет. В области кассового устройства самым важным нововведением являлось утверждение принципа единства касс, то есть сосредоточения всех денежных средств в ведении Министерства финансов. Проект реформы финансового контроля предполагал создание

единой ревизионной инстанции (Государственного контроля), введение предварительного контроля за ассигнованием средств, рационализацию норм ревизионного процесса<sup>86</sup>.

Обсуждение проектов реформы финансового управления стало поводом для обращения к опыту организации этой сферы государственного управления в Царстве Польском. Само польское финансовое ведомство отрицательно отнеслось к идее применения в Польше разработанных Татариновым принципов. Глава Комиссии финансов и казначейства «не нашел в труде Татаринова ничего такого, чем могло бы воспользоваться ведомство финансов»<sup>87</sup>. О том же писал Татаринову и министр статс-секретарь Царства Польского В.П. Платонов в марте 1860 года. Единство кассы, которое впервые предполагалось ввести в России, уже существовало в Польше, так как все кассовые учреждения находились в ведении правительственной Комиссии финансов, а не отдельных ведомств. Единая ревизионная инстанция была представлена Высшей счетной палатой. Принципы составления смет соответствовали началу единства государственной росписи. В целом, по мнению министра статс-секретаря, финансовое управление в Царстве нуждалось не в пересмотре, а лишь в кодификации норм отчетности, то есть объединении существующих правил в рамках единого счетного устава<sup>88</sup>.

С точки зрения некоторых российских чиновников, польская система смет и отчетности, как и организация других финансовых институтов, могла даже послужить образцом для реформ в России. В 1860 году чиновник особых поручений Министерства финансов Иосиф Боссаковский, участвовавший в работе Комиссии по составлению устава о земских банках, обратился с просьбой о командировке в Варшаву для изучения опыта функционирования польского Земского кредитного общества. В Польше Боссаковский не ограничился анализом организации земского кредита и собрал для Министерства финансов 24 тома материалов о финансовой системе Царства Польского<sup>89</sup>.

Эти материалы, по мнению Боссаковского, могли послужить для пользы России: реформаторам следовало бы обратить внимание на польский опыт в первую очередь потому, что организация государственного и, в частности, финансового управления в Польше представляла собой развитие европейских начал, под-

вергшихся «с течением времени и при усилиях замечательных там людей весьма полезному для края влиянию местности славянской». Боссаковский был убежден в том, что опыт Царства Польского «может... доставить во многих отношениях довольно верную оценку о степени той пользы, какая действительно возможна к достижению при пересаживании на славянскую почву начал Запада о государственном и народном хозяйстве»<sup>10</sup>. Во всяком случае сбор и публикация сведений о состоянии финансового управления в Польше могли бы способствовать сближению финансовых и экономических интересов России и Польши и по крайней мере познакомить имперское Министерство финансов с неизвестными ему особенностями финансовой системы Польши. По словам Боссаковского, некоторые элементы польской бюджетно-кассовой и ревизионной систем уже были использованы в проекте комиссии Тартинова, в частности, благодаря присутствию в этой комиссии представителя финансового ведомства Царства Польского Рогуского. Перечислив подробно все заслуживавшие внимания нормы польского законодательства, Боссаковский отметил эффективность, дешевизну и простоту процесса составления и выполнения польского бюджета и контроля за его исполнением<sup>11</sup>.

Собранные к середине 1860-х годов сведения о состоянии финансового управления в Царстве свидетельствовали о возможности проведения реформы с целью создания общих принципов эффективного бюджетного, кассового и ревизионного процессов при сохранении самостоятельности польских финансов. Единогласное мнение авторов проведенных исследований сводилось к тому, что польская система финансового управления не нуждалась в коренных изменениях. Но дальнейшая судьба финансового управления в Польше зависела не от мнения экспертов, опиравшихся на принципы финансовой эффективности, а от общего направления российской политики в Польше.

Фактором, в конечном итоге решившим судьбу польского бюджета, стала ликвидация политической автономии Царства Польского. После восстания 1863 года Польша была инкорпорирована в административную систему империи наравне с другими губерниями. Правительственные органы Царства Польского, участвовавшие в формировании и утверждении бюджета, подлежали упразднению<sup>12</sup>. У несуществующего правительства не могло

быть бюджета. Царство Польское как территориальное образование тоже перестало существовать: вместо него на административной карте появился Привислянский край — конгломерат польских губерний. Таким образом, польский бюджет превращался в фантом.

Проводившиеся в империи реформы финансового управления (введение новых принципов бюджетного процесса в 1862 году, кассового устройства и финансового контроля — в 1864 году) совпали с ликвидацией политической автономии Польши, что предопределило судьбу польского бюджета. Нельзя сказать, что реформа финансового управления в России изначально была задумана именно с целью централизовать управление финансами регионов: основную проблему дореформенной системы представляла бесконтрольность финансовой деятельности министерств и ведомств. Однако прямым следствием этой централизации стало введение новой, унифицированной и строгой системы регулирования денежных потоков и контроля за расходованием средств в центре и на окраинах.

С точки зрения централизации бюджетного управления включение польского бюджета в состав общегосударственной росписи выглядело вполне логичным итогом. Тем более что из ведения финансового управления Царства Польского было исключено взимание налогов, служивших важными источниками польского бюджета. Указом 7 июня 1864 года была одобрена передача в ведение Министерства финансов империи управления акцизными сборами: питейным, табачным, соляным и с сахара. Окладные сборы, государственные имущества, казенные горные заводы и ряд неокладных доходов (гербовые пошлины, казенная лотерея, гильдейский сбор и пробирный) по-прежнему управлялись Комиссией финансов и казначейства Царства Польского.

Однако переподчинение управления акцизными сборами, составлявшими ранее совместно с таможенным сбором около половины всех доходов польской казны, дало основание членам Комитета по делам Царства Польского утверждать, что в этих условиях самостоятельность польского бюджета стала фикцией и подлежит отмене. «Смета Царства Польского с тридцатых годов все более и более утрачивала значение самостоятельного финансового закона, по мере того, как... из нее исключалось исчисление

доходов и расходов по разным отраслям государственного управления... Вследствие сего смета Царства, очевидно, не будет представлять больше такой совокупности данных, которая могла бы составлять предмет отдельного и окончательного рассмотрения в законодательном порядке и утверждения Высочайшей власти». По мнению Комитета по делам Царства Польского, в этих условиях было бы логично, включив финансовую смету Польши в общий состав государственной росписи, установить для рассмотрения и утверждения означенной сметы такой же порядок, какой установлен для финансовых смет других высших правительственных учреждений и министерств империи. «Такое введение финансовой сметы Царства в общий состав Государственной росписи... послужит вместе с тем лучшим средством для упрочения той органической связи между финансовыми учреждениями Империи и Царства»<sup>93</sup>.

В распоряжении Комитета по делам Царства Польского был проект новых сметных правил для Царства Польского, составленный специальной комиссией под председательством Н.А. Милютина (комиссия занималась вопросом об участии Польши в военных расходах империи; об этой стороне деятельности комиссии речь пойдет ниже). Однако этот проект комитет не одобрил, сославшись на его несоответствие новым условиям взаимоотношений Польши и империи. По проекту комиссии, польское финансовое управление при рассмотрении сметы должно было заботиться «о сохранении равновесия между доходами и расходами казны Царства». Это означало, что основные принципы формирования бюджета должны были формулироваться местной властью, в том числе при участии польского Государственного совета. Но, по мнению Комитета по делам Царства Польского, так как большая часть доходов и расходов должна была войти в государственные сметы и роспись, эта обязанность переходила к Министерству финансов. Кроме того, рассмотрение и в дальнейшем сметы Государственным советом Царства могло «служить поводом к совершенно неправильным выводам и домогательствам со стороны некоторых членов Совета, чего нельзя не ожидать ввиду постоянного местного стремления достигать равновесия расходов с доходами Царства на счет казны Империи»<sup>94</sup>. Неизбежным следствием переподчинения управления большей частью доходов и расходов российскому

финансовому ведомству являлось включение всех кассовых оборотов в систему общей отчетности (перед имперским Государственным контролем).

Решением Комитета по делам Царства Польского, высочайше утвержденным 16 июля 1866 года, были введены в действие временные правила для составления, рассмотрения, утверждения и исполнения финансовой и частных смет управления Царства Польского. Нормы нового российского бюджетного законодательства были механически перенесены на Царство, бюджет которого вошел в состав государственной росписи империи. Одновременно с этим было принято решение объединить кассовое управление Польши и империи. Комитет по делам Царства Польского 19 декабря 1866 года утвердил Временное положение о казначействах Министерства финансов в Царстве Польском, согласно которому все местные (губернские) казначейские учреждения подчинялись «непосредственному органу Министерства финансов» — Варшавскому отделу Государственного казначейства<sup>55</sup>. В тот же день, рассмотрев проект временного положения о контрольных учреждениях Царства Польского и сравнив его с новым российским законодательством, комитет принял решение не издавать особенного положения для Польши, а распространить действие имперских правил на польские губернии<sup>56</sup>.

По всеподданнейшему докладу министра финансов М.Х. Рейтерна<sup>57</sup> в составе Министерства финансов был учрежден особый отдел по финансам Царства Польского, которому было поручено вести делопроизводство по польским вопросам и обеспечивать связь министерства с местными финансовыми учреждениями. Правительственная Комиссия финансов и казначейства была упразднена 28 марта 1867 года, разделив участь прочих центральных органов управления Царства. К декабрю 1867 года закончила свою работу Комиссия для составления предположений об окончательном устройстве финансовых в губерниях Царства Польского учреждений (возглавлявшаяся управляющим отдела по финансам Царства Маркусом). Комиссия предложила вовсе упразднить все существовавшие в Польше учреждения финансового управления, в том числе недавно созданный Варшавский отдел казначейства и Варшавское главное казначейство, заменив их казенными палатами общеимперского образца. Высшее управление финанса-

ми Польши полностью сосредоточивалось в Петербурге и распределялось между департаментами Министерства финансов. Упразднения избежало лишь местное акцизное управление: министр финансов считал преждевременным слияние акцизных учреждений с казенными палатами<sup>98</sup>.

Вполне закономерно, что в связи с ликвидацией финансовой автономии Царства Польского Россия вынуждена была принять на себя финансовые обязательства польской казны. Таким образом, отчасти повторилась ситуация вокруг «польского долга» после разделов. Напомню, что заем 1835 года должен был быть погашен в 1876 году, а конвертированный заем 1844 года — в 1905 году. Таким образом, российское правительство продолжало платить по облигациям польских займов — заключенных, впрочем, с его санкции<sup>99</sup>.

Итак, эволюция бюджетно-финансовых отношений между Царством Польским и Россией в первой половине XIX века представляет уникальный пример перехода от финансовой автономии к полному поглощению региональной финансовой системы. Эта эволюция отчетливо коррелирует с изменением общего направления имперской политики в Польше и изменением ее политико-административного статуса в империи. Подчинение финансового управления края контролю Министерства финансов имело большое символическое и идеологическое значение: существование бюджета означало поддержание национальной автономии, а его упразднение явилось финальным аккордом в процессе административной унификации польских губерний в 1863–1866 годах. Но помимо этого чисто идеологического подтекста усиление контроля Министерства финансов также отражало его стремление централизовать финансовые потоки в империи.

Судьба польской финансовой автономии зависела от изменения политических взаимоотношений между центром и окраиной. Для характеристики главных тенденций имперской политики в отношении автономных окраин интересно сопоставить процесс развития польско-российских бюджетных связей с финансовыми отношениями между империей и Финляндией.

## 4. Финляндия и империя: финансовые и политические аспекты бюджетной автономии

### Политическая автономия и проблема бюджетных прав Сейма

Современная историография трактует политическую историю Финляндии в 1809–1917 годах как последовательность этапов: «замороженного конституционализма» в 1809–1863 годах, либерализма с 1863 до начала 1880-х годов (периода относительно гармоничного сосуществования России и Финляндии) и затем периодов «угнетения» в 1899–1905 и 1908–1917 годах (отмеченных политикой русификации Финляндии). Ключевая тема этого нарратива — тема утверждения идеи государственности, борьбы за сохранение и упрочение автономии и в перспективе — за установление суверенитета.

Эволюцию государственно-правового статуса Финляндии часто сравнивают с опытом Польши. Обе национальные окраины претендовали на политическое оформление своей особенности и самодостаточности, противопоставляя централизаторским стремлениям российского правительства автономистские лозунги. Но если польский национализм, усиленный социальным конфликтом, с наибольшей силой проявился в вооруженных восстаниях 1830 и 1863 годов, то характерной чертой финляндской борьбы за независимость была «война за закон». На первый взгляд казуистические, дебаты вокруг интерпретации правовых норм служили главным орудием для конструирования легальной основы суверенитета Финляндии. Рождение концепции Финляндии как государства — в противовес взгляду на Финляндию как

провинцию — стало результатом изящной трактовки конституционных норм и законов. Но со своей стороны и имперское правительство использовало кодификацию финляндского законодательства как метод пересмотра государственно-правового статуса Финляндии<sup>1</sup>.

Причиной такого положения служило действительно сложное и несистематизированное законодательство Великого княжества. Оставив неизменной большую часть шведских законов после создания Великого княжества Финляндского в 1809 году, имперская власть продемонстрировала лояльность по отношению к традициям государственного управления в крае. Тем самым, правда, заложив основу для споров о главном — о положении Финляндии в составе империи, о правах Сейма и монарха, в том числе в области финансов.

Так, остались неприкосновенными изданные в период вхождения Финляндии в состав Швеции главные правовые акты, касавшиеся внутреннего управления: Форма правления 1772 года и Акт соединения и безопасности 1789 года. Эти законы закрепляли основные прерогативы народного представительства, короны и правительства.

Новая система государственного управления Великого княжества была представлена законосовещательным органом — Сеймом (после 1809 года Сейм долгое время не созывался, его функционирование было восстановлено лишь в 1863 году), Правительственным советом (с 1816 года — Сенатом) — органом исполнительной власти, возглавлявшемся генерал-губернатором. Генерал-губернатор был наделен статусом главы гражданской администрации Финляндии и командующего финскими войсками (формально, так как Сейм в 1809 году принял решение о фактическом упразднении финской армии). Верховную власть представлял российский император в титуле Великого князя Финляндского. Таким образом, система внутреннего управления Финляндии была подчинена непосредственно императору, минуя механизм центральной администрации России<sup>2</sup>. Связующим звеном между финляндским правительством и императором являлся институт статс-секретаря Великого княжества.

Изменение в области высшей власти в Финляндии не привело к значительным изменениям законодательства, касавшего-

ся бюджета. Выступая в 1809 году на Сейме в Борго, Александр I провозгласил неизменность существовавшей налоговой системы (исключение составили отмененные императором некоторые экстраординарные налоги), а также объявил, что бюджетные средства казны Финляндии будут употребляться не иначе как на внутренние потребности края.

Особенностью финляндской бюджетной практики и законодательства являлась фондовая система — наследие шведской камеральной системы. Бюджет представлял собой не единую роспись, а свод росписей отдельных фондов, каждый из которых имел обособленные сферы доходов и расходов. Распоряжение фондами предоставлялось правительству и короне, с одной стороны, и Сейму — с другой. К категории сеймовых фондов относились: фонд временных налогов<sup>1</sup>, фонд налога на винокурение и коммуникационный фонд<sup>2</sup>. Правительственные статный и милиционный<sup>3</sup> фонды покрывали расходы на административное управление, образование и армию.

Разделение функций Сейма и короны в бюджетном процессе основывалось на традиции, берущей начало еще с XV века. Согласно статье 45 Формы правления 1772 года, монарх не мог устанавливать какие-либо новые временные или постоянные налоги и контрибуции без согласия народного представительства. К исключительным прерогативам монарха относилось установление, взимание и отмена канцелярских и судебных пошлин всех категорий, а также пошлин, имевших характер косвенного налога<sup>4</sup>. Распоряжение этими источниками доходов было полностью предоставлено монарху. В отношении других источников казенных доходов — постоянных прямых налогов и доходов с государственного имущества — права монарха не были абсолютны, так как предполагали участие Сейма на стадии определения этих источников. Кроме того, статья 5 Формы правления гарантировала право Сейма контролировать состояние казны. В ней говорилось, что «комиссиям государственных чинов должно быть представлено состояние государственной казны, чтобы они могли удостовериться, что доходы употребляются к пользе и благосостоянию королевства»<sup>5</sup>. Очень расплывчатая формулировка этой статьи дала впоследствии повод для различного толкования прерогатив Сейма в отношении контроля бюджета.

Таким образом, берущая свое начало со Средневековья традиция разделения бюджетных прав короны и парламента должна была быть усвоена в новых условиях. Сейм «наследовал» бюджетные права шведского парламента, а Великий князь Финляндский — российский император — принимал монаршие прерогативы в соответствии со шведскими законами. Нет нужды объяснять, что старые шведские законы не совсем подходили к отношениям между Великим княжеством и империей и давали основания для споров о правах сторон. Противоречия в отношениях двух органов власти — парламента и короны — приобрели форму национально-государственного конфликта. Спор о правах монарха и Сейма представлял собой борьбу между имперской и местной властью за приоритет, в том числе в области бюджета.

Впрочем, до 1863 года почвы для конфликта не было: с 1809 года Сейм не созывался, и распоряжение всеми доходами и расходами казны осуществлялось исполнительной властью. Вопрос о бюджетных прерогативах парламента возник впервые в период подготовки его первого созыва — на заседаниях выборной комиссии, собравшейся в январе 1862 года для разработки программы деятельности Сейма<sup>8</sup>. Тогда впервые прозвучало предложение расширить права Сейма, предоставив ему контроль за исполнением бюджета (по образцу европейского парламента).

Своего рода ответом на это предложение было заявление Александра II, прозвучавшее на открытии Сейма 6 (18) сентября 1863 года. Император подтвердил, что Сейм будет привлечен к работе над бюджетом: ему будет предоставлено право определять размер и количество налогов, а также заключать внешние займы. И все же «земские чины», как называли депутатов, иначе видели объем бюджетных прав парламента: прежде всего, они претендовали на право контроля за исполнением бюджета и на определение таможенной политики<sup>9</sup>. Попытка легализовать эти претензии была предпринята при разработке проекта нового Сеймового устава в 1869 году. Составленный подготовительными комиссиями проект сеймовой реформы предполагал реализацию тех финансовых прав, на которые претендовали «земские чины». Однако это положение проекта утверждено не было: генерал-губернатор Великого княжества П.И. Рокассовский потребовал предотвратить установление права депутатов контролировать бюджет, регулиро-

вать налогообложение и таможенную политику<sup>10</sup>. В результате регламентация бюджетных прав Сейма осталась неизменной.

Сеймовый устав 1869 года, ставший одним из главных элементов законодательства о бюджете вплоть до издания нового устава в 1906 году, не предполагал увеличения прерогатив представительства, в том числе в области финансов. Однако установление периодичности созывов парламента, ранее законодательством не предусмотренной, гарантировало развитие сеймовой практики в области бюджета и финансов. По крайней мере, «земские чины» получили основание для дальнейшей борьбы за расширение своих бюджетных прав.

Как же выглядела сама процедура составления бюджета? Из-за того, что практика отношений между Сеймом и правительством опиралась на довольно старую традицию, бюджетный процесс содержал массу на первый взгляд ритуальных действий. Согласно законам, Сенат, составлявший роспись правительственных фондов, представлял императору проект его, то есть императора, предложения Сейму о необходимых дополнительных ассигнованиях из средств сеймовых фондов. Сейм созывался, как правило, один раз в трехлетие (иногда в четыре–пять лет), и, таким образом, интервал между созывами и составлял бюджетный период. Статья 27 Сеймового устава 1869 года предписывала правительству (Сенату) сообщать Сейму при открытии его заседаний «реляцию о состоянии статного ведомства», чтобы предоставить Сейму сведения «об употреблении доходов казны на пользу и благо края». На основании сообщенных счетов и сведений о состоянии статного ведомства особая Статная (по бюджету статного фонда) комиссия Сейма должна была представлять отзыв о способах «доставления средств» на покрытие «потребностей края в случае недостаточности ординарных статных доходов», ассигновывать дополнительные средства и рассматривать, каким образом были употреблены ассигновки, утвержденные последним созывом Сейма (статья 36)<sup>11</sup>.

Статьи 27 и 36 Сеймового устава давали повод сторонникам расширения финансовых прерогатив парламента претендовать на право контроля над бюджетом. Действительно, толкование этих статей могло быть двояким. Правительство полагало, что оно обязано лишь ознакомлять «земские чины» с состоянием казны без необходимости выслушивать их мнение на этот счет. Исследова-

тель бюджетного права Финляндии Э.Н. Берендтс утверждал, что реляция о состоянии казны не имела юридической природы и значения отчета, ибо правительство не обязано давать Сейму отчет об использовании монархом его финансовых прерогатив<sup>12</sup>. Зафиксированная в статьях 27 и 36 процедура рассматривалась правительством как «оригинальная» традиция бюджетного процесса Финляндии<sup>13</sup>. Главный аргумент в пользу условности процедуры представления Сейму сведений о состоянии бюджета заключался в том, что статный фонд никогда не испытывал дефицита средств и обращение за дополнительными ассигнованиями имело чисто ритуальное значение. Тем не менее эта «традиция» получила законодательное оформление не только в Сеймовом уставе 1869 года, но и была подтверждена статьей 122 Воинского устава 1878 года, где было сказано, что расходы на содержание финских войск должны покрываться из милиционного фонда, а недостающие на покрытие расходов суммы — вотироваться Сеймом.

Сторонники финляндской автономии утверждали, что статьи 27 и 36 Сеймового устава устанавливали ответственность Сената перед Сеймом за использование средств правительственных фондов<sup>14</sup>. Претензии на расширение бюджетных прав Сейма выразились в программах либеральных партий Финляндии<sup>15</sup>, а также в проекте кодификации финляндских законов, составленном в 1886 году кодификационным комитетом под председательством Александра Вейсенберга.

Проект систематизации финляндского законодательства предполагал значительное расширение сферы деятельности народного представительства. Особое внимание его авторы уделили юрисдикции Сейма в области экономической и финансовой политики: почти все ее аспекты, «начиная от промыслов и налогов и кончая деятельностью банка, находились „под ручательством и попечением депутатов Сейма“»<sup>16</sup>. По мнению членов кодификационного комитета, статьи устава Сейма определяли его право исследовать распределение государственных доходов и, в случае вотирования дополнительных средств, контролировать выполнение условий, на которых эти средства были Сеймом предоставлены. Таким образом, финансовые прерогативы Сейма распространялись далеко за пределы сеймовых фондов, и предполагалось, что представительный орган имеет право общего бюджетного контроля<sup>17</sup>.

## Политика ограничения автономии Финляндии 1890-х — начала 1900-х годов и вопрос о бюджетной реформе

Концепция распределения бюджетных полномочий между финляндским парламентом и короной в том виде, как ее интерпретировал Сейм, совершенно не соответствовала намерениям российского правительства, готовившего с начала 1890-х годов программу ограничения автономии Великого княжества. Эра либерального экономического и политического законодательства периода реформ Александра II подошла к концу. Правительство было настроено изменить сложившиеся принципы отношений между Великим княжеством и империей, в том числе и в области экономики.

Помимо прочего программа сужения политической автономии включала и финансовые ограничения: ликвидацию финляндской монетной системы и таможенное объединение империи и Финляндии. Для реализации этой программы было создано юридическое основание: 1 августа 1891 года был введен новый порядок направления «тех возникающих по финляндской окраине дел, по которым ввиду связи их с имперским управлением требуется заключение имперских ведомств». К категории дел, связанных с имперским управлением, были отнесены вопросы бюджета, поэтому с 1891 года росписи фондов перед рассмотрением Сейма предварительно вносились статс-секретарем в имперское правительство<sup>18</sup>. Но закон 1891 года лишь предшествовал более радикальному изменению порядка законодательства: в феврале 1899 года был оглашен манифест, воспринятый в Финляндии как государственный переворот, он предписывал направлять все акты, затрагивающие интересы обеих стран, в порядке, установленном имперским законодательством.

В атмосфере конфликта, вызванного манифестом, а также политикой нового генерал-губернатора Н.И. Бобрикова, проблема бюджетных прав Сейма и финансовой автономии вновь привлекла к себе внимание. Благодаря сугубо технологической административной реформе бюджета Сейм получил еще одно основание для борьбы за расширение своих прав. Изданные 3 мая 1899 года новые сметные правила Великого княжества установили внешнее единство бюджета: вместо пяти росписей составлялась единая рос-

пись, хотя внутри этой росписи сохранилось фондовое деление. Реформа представляла собой вполне логичное технологическое решение: фондовая система, основанная на специализации доходов и расходов, являлась довольно громоздким и архаичным механизмом. Поэтому объединение бюджета было вполне оправданно с точки зрения оптимизации бюджетной практики.

Реформа, сохранившая все же элементы старой фондовой системы, дала повод к дискуссиям вокруг бюджетных прерогатив. Сторонники автономии заявляли, что установленное правилами единство росписи автоматически распространяло контроль Сейма на весь бюджет. Правительство же утверждало, что внешнее единство является лишь формальным, а сохранение внутреннего разделения на правительственные и сеймовые фонды ограничивает полномочия Сейма рамками сеймовых средств.

Притязание народного представительства контролировать бюджет и, с другой стороны, желание имперских властей избавиться от необходимости обращения правительства к Сейму за дополнительными ассигнованиями на военные нужды привело к составлению проекта изменения бюджетной системы Великого княжества. В 1904 году статс-секретарь Великого княжества Вячеслав Константинович Плеве (занимавший одновременно пост министра внутренних дел) представил на рассмотрение императора доклад о бюджетной реформе.

Плеве считал одной из главных целей реформы лишение Сейма права вотировать средства на военные расходы. С точки зрения статс-секретаря, только правительство должно было формировать статьи росписи, касавшиеся первостепенных задач государства, так как эти статьи должны быть защищены от опасности внезапного прекращения финансирования «в случае отказа от них со стороны Сейма». Его компетенцию следовало ограничить выделением средств на социально-культурные задачи, так как «значение этих потребностей настолько ясно сознается финляндским обществом, что нельзя сомневаться в готовности представителей края принести жертвы во имя таких близких большинству населения интересов и изыскать необходимые для сего средства»<sup>19</sup>.

Еще одним недостатком бюджетной системы Финляндии, по мнению Плеве, являлось сохранившееся после реформы 1899 года внутреннее раздробление бюджета на фонды, что осложняло

счетоводство, лишало роспись «должной наглядности» и затрудняло «ознакомление с действительным состоянием имеющихся в распоряжении государственной власти сумм». Первоначально Плевелю предложил вовсе упразднить фондовую систему. Но это было довольно опасно: объединение могло дать повод Сейму высказывать свои суждения обо всех правительственных расходах и в конечном итоге «все расходные статьи росписи могут сделаться предметом обсуждения» народного представительства. От этой идеи пришлось отказаться. Тогда Плевелю решил не только сохранить обособленность правительственных и сеймовых фондов, но даже придать этой обособленности «более определенное выражение, дабы окончательно устранить то влияние Сеймов на правительственные средства, которое обуславливалось перечислениями, производимыми из средств временных налогов в фонд милиционный». Таким образом, функциональное деление на бюджетные фонды предполагалось заменить политическим разделом на бюджеты правительства и парламента (фонды казенных средств и земских средств).

Особенно большое значение в этой связи приобретало распределение статей расходов между двумя фондами. Из правительственного фонда (казенных средств) должны были покрываться издержки: 1) по пособиям, уплачиваемым Государственному казначейству как доля участия финляндской казны в общих с империей расходах; 2) по содержанию правительственных органов управления и суда; 3) по постройке и содержанию железнодорожных путей, имеющих общее значение для России и Финляндии, а также по реорганизации финляндских железных дорог в видах установления прямого сообщения между имперской и финляндской железнодорожными сетями. Именно эти три категории расходов края, особенно пособие на общеимперские расходы и на объединение железных дорог, являлись предметом постоянных споров между Сеймом и имперским правительством. Сейм отказывался втирывать средства на эти статьи из сеймовых фондов и требовал, чтобы ассигнования на данные категории расходов были предоставлены в его компетенцию. Кроме того, правительство брало на себя расходы по обеспечению земель безземельного населения края и по содержанию высших и средних учебных заведений — главные социальные функции тоже концентрировались в руках короны.

На фонд земских средств возлагались расходы по сооружению и содержанию внутренних железных дорог и других путей сообщения, по народному образованию, по медико-санитарной части и по мерам общественного благоустройства<sup>20</sup>.

10 (23) июня 1904 года правила, предложенные Плеве, были утверждены Николаем II и представлены Сейму в качестве руководства для составления нового бюджета на 1905 год. Сейм категорически отказался исполнять изданные в порядке административного законодательства нормы, представив по этому поводу петицию на имя императора. Депутаты Сейма указали на несоответствие правил — изданных, по их словам, «по инициативе бывшего генерал-губернатора» Бобрикова — основным законам Финляндии 1772 и 1789 годов, а также Сеймовому уставу 1869 года. По действовавшему законодательству Сейм должен был выделять дополнительные средства на покрытие государственных расходов в том случае, если «ординарные доходы казны для сего недостаточны». Вопреки этим нормам правила 10 (23) июня 1904 года обязывали Сейм в любом случае предоставлять эти деньги и возобновлять установление временных налогов, а правительство могло определять, на какие предметы должны быть употреблены поступления от этих налогов<sup>21</sup>. Депутаты не возражали против упрощения фондовой системы, но такая реформа, по их мнению, не должна была умалять основных прав народного представительства.

Предложенная Плеве система распределения расходных статей между казенным и земским фондами также, по мнению Сейма, противоречила действовавшему законодательству. Депутаты утверждали, что ни пособия, выплачивавшиеся имперскому Государственному казначейству как доля участия финляндской казны в общих расходах, ни средства на строительство имеющих общее значение железнодорожных путей не могут быть ассигнованы без участия представительства. И тем более изданные в административном порядке правила не могут упразднить существующий коммуникационный фонд, необходимый для развития железнодорожного строительства. К области, регулировавшейся административным законодательством, по мнению депутатов, не относилось и объединение статного и милиционного фондов. Следовательно, действие новых правил должно быть ограничено только технической стороной бюджетного процесса и не должно

распространяться на его основы. Но даже с технологической точки зрения предложенные преобразования представляли «сомнительную пользу», поскольку упраздняли установленное в 1899 году единство бюджета, разделяя единую роспись фактически на две<sup>22</sup>.

Сейм отказался использовать новые бюджетные правила и потребовал привести их в соответствие с законодательством. Николай II на этот раз пошел навстречу требованиям парламента и разрешил руководствоваться прежними нормами, но предостерег Сейм от вмешательства в распоряжение правительственными фондами. Бюджетная реформа Плеве ограничилась лишь упразднением фондов благотворительных заведений и работных домов, а также фонда сбережений Абоской губернии, формально не входивших в роспись. Разработка нового проекта бюджетных правил была поручена Сенату.

## Бюджетный вопрос в 1906–1913 годах

Революция 1905 года в России и последовавшие затем реформы хотя и не привели к радикальным изменениям в статусе Великого княжества и в направлении политики имперского центра, но отчасти открыли новый этап отношений между империей и Финляндией. Дебаты вокруг проблем российского конституционализма отзывались в среде финляндских автономистов. В 1904–1906 годах лидер автономистов Лео Мехелин подготовил проект конституционных законов Финляндии, закреплявший принцип суверенитета (что не противоречило тому факту, что император являлся Великим князем Финляндским) и парламентскую форму правления. В проекте предполагалось вместо института генерал-губернаторства ввести пост министра-президента. Исполнительная власть должна была нести ответственность перед парламентом, в том числе и по вопросам бюджета. Проект оговаривал и порядок финансовых сношений между Россией и Финляндией: распределение общих издержек на внешнеполитическое представительство и оборону должно было стать предметом переговоров<sup>23</sup>. Разумеется, какое-либо вмешательство или контроль имперских властей в области экономической политики не допускались.

Таким образом, в представлении Мехелина бюджетные права Сейма должны были быть абсолютны и сравнимы с правами парламентов в европейских конституционных монархиях. Именно к этому и стремились депутаты Сейма. В 1906 году они получили новый устав, который принципиально изменил статус и организацию народного представительства. Он предусматривал ежегодные созывы Сейма и выборы на основе всеобщего и равного избирательного права.

Еще при выработке проекта нового устава возникли разногласия относительно объема бюджетных прав Сейма. Проект, составленный Сенатом и рассмотренный депутатами Сейма в марте 1906 года, был передан на предварительное рассмотрение собравшегося в Петербурге Особого совещания под председательством Э.В. Фриша. К участию в совещании были приглашены статс-секретарь А.Ф. Лангоф, проявивший себя как сторонник умеренной политики и компромисса с финляндцами, а также представители финской стороны — сенаторы Л. Мехелин и Л.Г. Грипенберг.

В области бюджетных прав Сейма ключевое значение имела 26-я статья устава. В формулировке проекта она предписывала правительству в начале каждого созыва Сейма передавать ему предложение, «содержащее, кроме расчета средств и потребностей *казны* на следующий финансовый год, обзор финансовых вопросов, передаваемых на обсуждение Сейма». Особое совещание, рассматривавшее проект, обратило внимание на различные толкования, которые допускала неясность формулировки статьи. Фриш, а также члены совещания юрист Н.Д. Сергеевский (глава Кодификационного отдела Государственной канцелярии, участвовавший ранее в работе Комиссии о кодификации финляндских законов) и сенатор Н.П. Гарин заявили, что в такой формулировке проект означает расширение прав Сейма в области финансового управления и распространение парламентского контроля на весь бюджет Финляндии: в проекте исчезло ранее четко выраженное в законе разделение фондов на правительственные и сеймовые. Если в уставе 1869 года говорилось о представлении Сейму сведений о состоянии *статного ведомства*, то в статье 26 проекта употреблялось понятие «казна», что автоматически увеличивало сферу компетенции Сейма.

Итоговая формулировка статьи 26 несколько отличалась от первоначальной. В новой редакции отсутствовало упоминание

об обзоре финансовых вопросов, представляемом Сейму. Тем не менее статья 26 не исключала возможности возникновения различных толкований — как в пользу Сейма, так и в пользу правительства<sup>24</sup>. Статья 27 почти в точности повторяла содержание статьи 27 устава 1869 года («немедленно после открытия очередного Сейма ему должно быть сообщено о состоянии статного ведомства, дабы Сейм мог удостовериться, каким образом доходы казны употреблены на пользу и благо края»<sup>25</sup>). Сохранилась и двусмысленность формулировки — по крайней мере, осталось неясным, предоставляются ли данные о состоянии казны лишь для сведения, или эту процедуру можно рассматривать в качестве инструмента парламентского контроля над бюджетом.

Еще одним спорным пунктом устава являлась 35-я статья. По проекту она предполагала создание в структуре Сейма не двух комиссий, как ранее, статной и чрезвычайных налогов, а одной, бюджетной, что также вызывало подозрения в притязаниях парламента на контроль над бюджетом в целом. Это положение статьи проекта осталось без изменений, и впредь бюджетная работа Сейма сосредоточивалась в одной комиссии. Статья 61 проекта подчиняла сеймовому законодательству регулирование постоянных налогов, что не принадлежало ранее к компетенции парламента.

Эти и другие стилистические и смысловые нововведения, на первый взгляд безобидные и незначительные, казались весьма опасными. Сергеевский был убежден, что они ставили под угрозу финансовые прерогативы монарха<sup>26</sup>. Подозрения Сергеевского относительно стремления финляндцев расширить права Сейма подкреплялись тем, что ему стало известно о некоем первоначальном проекте устава, составленном «особым комитетом» (видимо, сеймовым) и не сообщенного русским членам совещания. В этом проекте, по словам Сергеевского, прямо говорилось о том, что «наступило время такой реформы, которая предоставила бы Сейму право рассматривать и, по крайней мере в окончательных суммах, одобрять (утверждать) все казенные расходы, даже и те, которые могут быть покрываемы ординарными статными средствами»<sup>27</sup>.

В целом внесенные в Сеймовый устав нововведения, сохраняя некоторую двусмысленность законодательных норм о бюджете, действительно давали основания для использования Сеймом своих бюджетных полномочий. Но главное, введенная

уставом практика ежегодного созыва представительного учреждения превратила эпизодические столкновения между правительством и Сеймом по поводу бюджетных полномочий в перманентный конфликт.

Созывавшийся с 1907 года ежегодно, Сейм каждый раз при внесении правительством росписи рассматривал во всех подробностях расчет доходных и расходных статей бюджета и вносил в него изменения. Традиционное и ставшее формальным требование закона об ассигновании «недостающих» средств было истолковано буквально. Если ранее сеймовый фонд временных налогов принимался в виде отдельной росписи, составленной независимо от баланса статного фонда, то теперь Сейм взял за правило вносить в бюджет только действительно не достающую на государственные расходы сумму. Таким образом, статный фонд лишился ранее остававшейся в распоряжении правительства суммы «остатков», то есть превышения доходов над расходами. Сейм же, напротив, имел возможность накапливать не израсходованные из собственных фондов средства. С точки зрения правительства, такая практика грубо нарушала финансовые прерогативы монарха.

«Посягательства» Сейма дали повод Николаю II напомнить депутатам о том, что вотированные ими временные налоги должны быть взимаемы и расходованы, как и прежде, без смешения их со средствами статного, милиционного и других правительственных фондов. «Вновь подтверждаю Сейму, что право распоряжения этими фондами принадлежит исключительно Мне», — гласила резолюция императора на отзыве Сейма 1907 года о предложении доставлять средства на те потребности, для покрытия которых ординарные статные доходы являлись недостаточными<sup>28</sup>.

Отзыв Сейма 1907 года — первого Сейма, созванного по новому законодательству — закладывал весьма опасные для правительства традиции рассмотрения бюджета. Анализируя расходные статьи статного фонда, бюджетная комиссия Сейма предложила, в частности, пересмотреть штаты статс-секретариата и канцелярии генерал-губернатора; сократить расходы на содержание губернаторов и чинов губернской администрации, проведя реформы децентрализации; урезать расходы полиции; упразднить Главное управление по делам печати в Финляндии и т.д. Комиссия призна-

ла незаконность включения в роспись расходов Финляндии пособия на военные нужды, внесенного в Государственное казначейство империи без согласия Сейма. В своем отзыве бюджетная комиссия коснулась даже таких статей бюджета, как ассигнования на украшенные бриллиантами перстни и табакерки, высочайше жалуемые за служебные отличия. По мнению комиссии, награды эти были не «целесообразными, а, напротив, ввиду случайного своего характера — часто несправедливыми»<sup>29</sup>. Таким образом, бюджетный контроль в том виде, как его представлял себе Сейм, служил средством воздействия на все области политики. Но имперское правительство иначе видело роль народного представительства в Великом княжестве.

Раздражение императора было вызвано не только попытками Сейма контролировать правительственный бюджет, но также и тем, что в своем отзыве Сейм внес предложения о предоставлении ему права избирать ревизоров казны для «проверки финансового управления». Кроме того, для имперского правительства было прискорбно видеть, что эти попытки Сейма не вызвали отпора со стороны финляндского Сената, который принял к рассмотрению и отзыв на предложение об ассигновании средств, и предложения об организации ревизионного ведомства.

Несмотря на требование императора не вмешиваться в область правительственного бюджета, следующий Сейм, созванный в 1908 году, вновь рассмотрел весь бюджет целиком, внося в него изменения. Планируя расходы по сеймовым фондам, депутаты выделили из фонда временных налогов на расходы по народному образованию только ту сумму, которой недоставало после зачета остатков статного фонда. Это позволило Сейму «сэкономить» 3 543 500 марок, затратив вместо 8 820 500 лишь 5 277 000 марок. На это решение Сейма последовало требование Николая II возместить сумму остатков статного фонда в размере 3 118 500 марок из фонда временных налогов, но это требование не было рассмотрено из-за роспуска Сейма. Однако и очередной Сейм 1909 года отказался перечислить эти средства обратно в статный фонд, объяснив при этом, что Сейм считает себя обязанным вотировать из своих средств на культурные потребности края лишь ту сумму, которой в статном фонде недостает на покрытие казенных расходов. Между тем бюджет 1909 года предполагал наличие в статном

фонде остатков на сумму 6 млн. марок<sup>30</sup>, и продолжение практики Сейма в том же направлении грозило лишить правительство этих остатков.

9 (22) декабря 1910 года генерал-губернатор Франц Александрович Зейн предложил поручить Сенату выработать новое обращение к Сейму, в котором потребовать возврата 3 118 500 марок в статный фонд. Очевидно, в этом случае важны были не деньги, а принцип. Зейн полагал, что «политические обстоятельства настоящего времени не дают никакого повода простить этот долг и таким образом проявить особое монаршее благоволение в отношении Сейма, который сам занял совершенно непримиримую позицию», что «напротив того, необходим твердый со стороны правительства отпор Сейму в его незаконных посягательствах на бюджетные права монарха»<sup>31</sup>.

Предложение Зейна было передано на рассмотрение Совета министров, но не получило его одобрения. Совет министров вполне справедливо решил, что новое требование о возврате суммы, как и предыдущие требования, останется неудовлетворенным. Это лишь даст повод для «неуместной» критики «с точки зрения предвзятых финансовых теорий, настойчиво проводимых Сеймом в практику финляндского бюджетного дела»<sup>32</sup>. Решением Совета министров было поручено финляндскому генерал-губернатору и Сенату пересмотреть утвержденные 10 (23) июня 1904 года по проекту Плеве правила о составлении росписей Великого княжества Финляндского с тем, чтобы установить в порядке административного законодательства (то есть без участия Сейма) новые принципы «твердого разграничения правительственных и сеймовых фондов»<sup>33</sup>.

Сенат представил свой проект правил составления росписи в декабре 1911 года. Проектом предлагалось, во-первых, объединить статный и милиционный фонды, сохранив дробную структуру сеймовых фондов, во-вторых, ежегодно устанавливать распределение разных статей расходов между правительственным и сеймовым фондами, закрепляя за первым обеспечение статей, необходимых «для существования государства», и поручая Сейму финансирование «культурно-просветительских нужд»<sup>34</sup>. Такая гибкая структура бюджета позволяла ориентироваться на приоритетные области финансирования<sup>35</sup>. Вместе с тем распределе-

ние статей не должно было стать предметом переговоров с депутатами. Наоборот, в этом случае можно было бы обойтись без Сейма, утверждая новую бюджетную структуру в административном порядке.

Проект Сената не поддержал Зейн. По его мнению, отказ от постоянного, основанного на законе, разграничения правительственных и сеймовых фондов создавал предпосылки для сохранения существовавшей конфликтной ситуации<sup>36</sup>. Альтернативный проект бюджетных правил Зейна предусматривал, напротив, жесткую структуру бюджета, разделявшую как доходы, так и расходы между правительством и Сеймом. Проект Зейна фактически восстанавливал фондовую систему, существовавшую до 1899 года. Жесткое раздробление бюджета на две части должно было, по мнению генерал-губернатора, лишить сторонников расширения сеймовых прерогатив теоретического основания в виде концепции единства бюджета и прекратить таким образом «возникшие на почве этого мнимого единства домогательства»<sup>37</sup>.

Оба проекта были отправлены с комментариями статс-секретаря Лангофа в Совет министров. Лангоф отдавал предпочтение сенатскому варианту, так как предложенная Зейном жесткая система, не допускавшая никаких изменений в фондовой структуре, могла функционировать лишь в случае превышения доходов над расходами. Недостаток же средств в правительственных фондах при полном обособлении их от сеймовых средств мог поставить правительство в очень тяжелое положение. Следовало иметь в виду это обстоятельство, так как главный доход финляндской казны составляли таможенные пошлины, находившиеся в полной зависимости «от общего благосостояния края и спокойного течения его жизни». Таким образом, разделив в законе бюджет и ограничив использование сеймовых средств только отнесенными на их счет расходами, правительство «само лишит себя права в случае недостаточности ординарных доходов казны для урегулирования правительственного бюджета требовать от Сейма необходимых для сего дополнительных средств»<sup>38</sup>.

Проекты бюджетных правил, составленные Сенатом и генерал-губернатором, и записка статс-секретаря были направлены на оценку главному специалисту по финляндскому финансовому праву Э.Н. Берендтсу. Его заключение сводилось к тому, что

идеального решения вопроса о распределении бюджетных прав нет. Единственный способ гарантировать финансирование тех статей бюджета, в которых было заинтересовано имперское казначейство, — это указание на *обязательное* отнесение на счет казенного фонда всех расходов, обусловленных исполнением обязанностей Финляндии в отношении империи, а также расходов по содержанию административных и судебных учреждений края. Остальные же расходы — на социально-культурные задачи — можно было не разграничивать между казенным и сеймовым фондами. Эти расходы могли быть покрыты из средств казенного фонда, а если эти средства оказались бы недостаточными, то каждому Сейму должно быть предложено выделить деньги на покрытие дефицита.

Таким образом, роспись вновь делилась на две части. Берендтс предложил назвать их: фонд ординарных доходов и расходов и фонд временных доходов и расходов (вместо предложенных Плеве в 1904 году фондов казенных и земских средств, так как все средства бюджета должны считаться казенными). В таком виде «эта скромная реформа могла бы содействовать некоторому смягчению бюджетных конфликтов и, во всяком случае, не привела бы к тому острому столкновению, которого неминуемо придется ждать, если будет решено настоять на полном проведении правил 1904 года». Вместе с тем Берендтс предупреждал, что правительство не может рассчитывать на полное исчезновение почвы для развития конфликта, так как «обязательное отнесение платежей Финляндии в пользу Государственного казначейства на средства ординарного бюджета будет объявлено финляндцами вопиющим нарушением всех прав Сейма и нарушением автономии Финляндии, и убедить их в неправильности этого взгляда нет никакой возможности», и «с этим приходится мириться, ибо выхода из этого конфликта правовых воззрений пока не предвидится»<sup>19</sup>.

Один из основных спорных вопросов бюджетного права Финляндии — о разграничении правительственных и сеймовых фондов — был внесен на обсуждение имперского Совета министров. На основании предварительной оценки проектов в канцелярии Совета министров за основу был взят вариант, предложенный генерал-губернатором. От проектов Сената и статс-секретаря было решено отказаться. Главная поправка Зейна к проекту со-

стояла во введении обязательного представления проектов росписей правительственных и сеймовых фондов на рассмотрение императора до составления общего ежегодного свода доходов и расходов. После утверждения росписей фондов царем они должны были поступать в Сенат для сведения в единый бюджет без внесения каких-либо изменений.

К аналогичному выводу пришло и Особое совещание по делам Великого княжества Финляндского, на заседании которого 4 марта 1913 года обсуждались проекты бюджетных правил. Составленный совещанием проект, в основу которого были положены предложения Зейна, в целом почти совпадал с проектом канцелярии Совета министров. Разница состояла лишь в оформлении предполагаемой реформы: вместо одного, планировалось издать три постановления — об упразднении фондов милиционного и военного дома, о прекращении перечислений или авансовых выдач из статного фонда в сеймовые фонды, о бюджетных правилах для Великого княжества Финляндского<sup>40</sup>. После обсуждения на заседании 28 июня 1913 года в Совете министров эти проекты были утверждены императором и стали действовать.

Итак, новые правила устанавливали разделение бюджета на четыре росписи: одного правительственного фонда (статного) и трех сеймовых. В отличие от действовавших ранее бюджетных правил, по которым единая роспись только в окончательном виде поступала на высочайшее утверждение, новые требовали представления императору росписей всех, в том числе сеймовых, фондов до их сведения в бюджет. Правила устанавливали основные статьи расходов, которые могли быть внесены на счет статного фонда. Таким образом, во-первых, в законодательном порядке гарантировалось перечисление сумм на счет имперского казначейства на «общегосударственные потребности», а во-вторых, не допускалось отнесение к статному фонду расходов на социально-культурные нужды, которые должны были покрываться из сеймовых средств. Расходы, которые император не признавал «возможным отнести на статный фонд или на иные находящиеся в единоличном его распоряжении источники», должны были предлагаться финляндскому Сейму и, после ассигнования им и высочайшего утверждения соответствующих кредитов, производиться в пределах последних. Основные статьи расходов, отне-

сенные к компетенции Сейма, были также перечислены в правилах, но цитированное выше положение давало возможность потребовать от Сейма дополнительных ассигнований на расходы, отнесенные к статному фонду<sup>41</sup>.

Новые бюджетные правила действительно создавали некоторые гарантии для правительства от посягательств со стороны Сейма. Прежде всего, они гарантировали невмешательство народного представительства в перечисление имперскому казначейству средств на общеимперские потребности. Основная цель реформы была достигнута. Единственный изъян состоял в расчете на исправное поступление таможенных сборов — оно могло существенно сократиться в случае таможенного объединения Финляндии с Россией. Имперское Министерство финансов уже давно планировало осуществить это объединение. Однако российские промышленники, опасавшиеся конкуренции отечественных товаров с финскими, категорически возражали против ликвидации таможенной границы, и эта мера была отложена на неопределенный срок.

Конфликт между Сеймом и правительством вокруг бюджетных полномочий, разумеется, представлял собой одну из сторон политической борьбы за расширение прав народного представительства. Депутаты стремились приблизить статус Сейма к статусу парламентов конституционных государств, в которых законодательные органы обладали правами бюджетного контроля и активно участвовали в бюджетном процессе. С другой стороны, этот конфликт имел и финансовую подоплеку: сумма доходов правительственных фондов (по росписи 1908 года — 73 654 000 марок<sup>42</sup>) превышала сумму доходов сеймовых фондов (по той же росписи — 60 125 870 марок), поскольку основу доходной части составляли таможенные пошлины, размер которых ежегодно увеличивался (43 410 000 марок в 1908 году). Самыми крупными статьями доходов сеймовых фондов являлись доходы с казенных железных дорог (по той же росписи — 39 млн. марок), а также акцизы (9,1 млн. марок), гербовый сбор (3 млн. марок) и отчисления от чистой прибыли Финляндского банка (7 789 470 марок). Разумеется, депутаты Сейма стремились к контролю если не над всем бюджетом, то по меньшей мере претендовали на распределение таможенных доходов.

#### 4. Финляндия и империя

В то же время в борьбе Сейма выражались стремления расширить финансовую автономию Великого княжества в составе империи. С этой точки зрения особую важность представляли, во-первых, возможность самостоятельно определять доходные и расходные статьи бюджета, без вмешательства имперских властей, и это предполагало ограничение сферы исключительного ведения монарха, а во-вторых, ограничение и в будущем упразднение каких-либо перечислений в имперское казначейство на так называемые «общегосударственные» потребности.

## 5. Бюджетная и финансовая политика России в Закавказье

В предыдущих главах был представлен анализ функционирования бюджетных связей между центром и автономиями. Как в случае с Польшей, так и в «финляндском вопросе» экономика и политика тесно переплетались. Борьба вокруг бюджетных полномочий представляла собой соперничество за деньги и власть. В отличие от Польши и Финляндии ни Закавказье, ни Туркестан, о которых пойдет речь ниже, не располагали конституциями и представительными учреждениями. Тем не менее проблемы бюджетных отношений и, следовательно, распределения властных полномочий отнюдь не оказывались на периферии внимания правительства.

### Модель «вынужденной» финансовой автономии в первой четверти XIX века

Как известно, не обладая политической автономией, Закавказье никогда не имело законно закрепленного права на собственный бюджет. Но фактически обстоятельства ежедневной административной практики, «фактор удаленности» и отсутствие коммуникаций, военные действия и недостаток собственных финансовых средств — все это требовало сохранения особых принципов финансовых отношений окраины и империи.

Манифест 12 сентября 1801 года, провозгласивший присоединение Грузии к России, содержал обещание новым подданным императора «обратить» все подати в их «пользу», то есть на внутренние расходы гражданского управления области, а также

на восстановление разоренных городов и селений. Все доходы Грузии были отданы в полное распоряжение главнокомандующего Кавказской армией. Отчет о расходовании казенных сумм должен был представляться напрямую императору и государственному казначею.

Непосредственное управление финансами и казенным хозяйством Грузии было возложено на одну из четырех экспедиций Верховного грузинского правительства — Экспедицию для дел казенных и экономических. Она возглавлялась российским чиновником и состояла из четырех советников — грузинских князей. Таким образом, возглавлявшаяся главнокомандующим администрация края обладала фактически финансовой автономией в распоряжении доходами, впрочем, довольно скудными.

Разновременность включения в результате военных походов против Турции и Ирана закавказских территорий в административную и финансовую систему империи привела к отсутствию единства административного управления, неопределенности взаимоотношений между местными и центральными инстанциями<sup>1</sup>. Эта неопределенность вполне сказывалась на беспорядочности финансовых отношений с центром. Фактически в руках главнокомандующего были сосредоточены полномочия по распоряжению всеми казенными доходами не только Грузии, но и присоединенных Карабагского, Шекинского и Ширванского ханств, Баку, Кубы, Дербента и других городов. При этом если в управлении финансами Грузии формально участвовала казенная экспедиция Верховного грузинского правительства, то о поступающих с других закавказских владений доходах экспедиция и Министерство финансов даже не имели никаких сведений<sup>2</sup>.

Такое положение вещей не могло не вызвать замечаний со стороны имперского Министерства финансов. В 1810 году министр финансов Дмитрий Александрович Гурьев обратился к главнокомандующему на Кавказе генералу Александру Петровичу Торماسову с требованием представить сведения о доходах и расходах как Грузии, так и других завоеванных областей и ханств.

Из представленных Тормасовым ведомостей следовало, что, не считая податного хлеба, в казну грузинского правительства поступило 165 тыс. руб. серебром, но казенные расходы по Грузии превышали эту сумму и составляли 189 тыс. руб. серебром

и 10 тыс. руб. ассигнациями. Бакинская провинция принесла 120 тыс. руб. серебром дохода, а на ее внутренние расходы было истрачено 100 тыс. руб. серебром и 2 тыс. руб. ассигнациями. С города Дербента было собрано 3 100 руб. серебром, а расходы составили 3 490 руб. серебром и 600 руб. ассигнациями. Доходы по Кубинской провинции достигли суммы 25 тыс. руб. серебром (данных о расходах нет). Карабагское и Ширванское ханства платили дань по 8 тыс. червонцев, Шекинское — 7 тыс., а их расходы составили: Карабагского — 6 617 руб. серебром, Шекинского — 7 037 руб. серебром и Ширванского — 2 709 руб. серебром.

Таким образом, там, где присутствие российских властей было минимально, минимальными были и расходы, так как содержание чиновничества обходилось очень дорого. В целом, если поверить в достоверность этих цифр, расчет доходов и расходов по гражданской части Закавказского края заключался с остатком<sup>3</sup>. Но, скорее всего, представленные Тормасовым ведомости о доходах и расходах по Закавказью не вполне соответствовали действительности. Вероятно, реальная сумма невоенных расходов существенно превышала обозначенную цифру, так как ежегодно Государственное казначейство высылало в Закавказье солидные суммы в звонкой монете для удовлетворения нужд местной администрации.

Получив сведения о состоянии бюджета Закавказского края, министр финансов Гурьев приказал Экспедиции государственных доходов внести эти цифры в общую смету государственных доходов и расходов на 1811 год. Несмотря на то что Тормасов уже велел чиновникам, собиравшим доходы и дани с персидских городов и ханств, представлять отчеты о доходах и расходах в грузинскую казенную экспедицию, Гурьев представил в Государственный совет записку о законодательном закреплении передачи всех сборов с этих областей в общую массу грузинских доходов. При этом казенная экспедиция грузинского правительства должна была производить выдачу средств из собранных денег не иначе как по назначениям министра финансов или государственного казначея. Распоряжение собираемым податным хлебом, порученное провиантской комиссии, также должно было контролироваться через посредничество казенной экспедиции министром финансов. Таким образом, считал Гурьев, «можно будет подвести весь тамошний

край в отношении доходов и расходов под общее правило отчетности и установить порядок или систему к постепенному сборов сих возвышению и употреблению их на нужды государственные»<sup>4</sup>.

Предложения Гурьева об упорядочении и централизации бюджетного управления в Закавказье получили одобрение Государственного совета 10 марта 1811 года. Таким образом, Министерство финансов сделало первый шаг к подчинению центру финансового управления Закавказьем. Со своей стороны местная власть тоже предпринимала попытки расширить полномочия по управлению финансами. Главнокомандующий генерал Алексей Петрович Ермолов в 1816 году потребовал предоставления полномочий самостоятельно решать вопросы, связанные с «азиатской» торговлей и тарифами, а также приравнять его права по расходованию сумм на гражданское управление с правами по распоряжению военными финансами<sup>5</sup>. В качестве главнокомандующего Ермолов имел право самостоятельно использовать экстраординарные суммы и остатки (ассигнованные, но не истраченные деньги) бюджета армии. Однако бюджетные правила гражданского ведомства не допускали такого порядка распоряжения средствами. По закону все средства должны были употребляться только на те предметы, на которые они были ассигнованы, а остатки сумм, принадлежавшие Государственному казначейству, могли быть израсходованы только по решению министра финансов.

Министр финансов категорически отказался передать в ведение местной власти вопросы, связанные с торговлей. Отвергнув предложение Ермолова относительно расширения его бюджетных прав, Гурьев заявил, что правила 1811 года ввели доходы и расходы Закавказского края в общегосударственную роспись и соответственно средства должны расходоваться согласно общему порядку<sup>6</sup>. В этом случае министр финансов, можно сказать, выдал желаемое за действительное: положение Государственного совета объединило лишь все бюджетные средства областей Закавказья, подчинив их ведению казенной экспедиции. И хотя предоставляемые экспедицией сведения и вносились в общую смету, говорить о единстве бюджета было еще рано.

Со своей стороны министерство считало нужным постоянно напоминать местному правительству о необходимости повышения доходов и соблюдения дисциплины в финансовом управле-

нии. Одну из причин несоразмерности доходов и расходов в Грузии Министерство финансов видело в нарушении бюджетных и кассовых правил. Из-за удаленности края и его военного положения «тамошние начальники сами собой, без всякого сношения с Министерством финансов, забирали из казенной экспедиции большие суммы и не возвращали их обратно, а Казенная экспедиция, не имея у себя вполне доходов, нередко затруднялась в исполнении предписанных ей расходов». Даже после утверждения Государственным советом в 1811 году новых бюджетных правил, обязывавших проводить все финансовые операции через казенную экспедицию и не осуществлять никаких незапланированных расходов без разрешения министра финансов или казначея, казенные деньги продолжали расходоваться бесконтрольно. Министерство финансов, требуя от местного начальства выполнения постановления Государственного совета, предложило ему помимо этого провести финансовую ревизию и «строго запретить непозволительное распоряжение доходами тамошнего края»<sup>7</sup>.

В 1811–1840 годах Министерство финансов контролировало далеко не весь бюджет края. Несмотря на постоянные требования министерства предоставлять сведения о доходах областей Закавказья, эти требования нередко не выполнялись, так как само местное финансовое управление не всегда располагало такими сведениями. Кроме того, в компетенции казначейства находились не все доходы края. По данным 1832 года, 70% доходов действительно поступало в ведение Государственного казначейства, но 26% оставалось в непосредственном распоряжении главноуправляющего (остальные средства составляли бюджет местных органов власти и церкви)<sup>8</sup>. Кроме того, своевременный и эффективный контроль был невозможен из-за больших расстояний.

Судя по немногочисленным документам, касающимся взаимоотношений имперского финансового ведомства и закавказского командования, Министерство финансов выбрало достаточно жесткую линию поведения по отношению к местной власти. Оно не могло согласиться с тем, что присоединенные области поглощали ежегодно значительную часть доходов российского бюджета. Каждый год казначейство вынуждено было посылать в Грузию и другие области значительные суммы в звонкой монете. Однако существенная часть монеты вывозилась в Персию и Турцию, а дру-

гая — переплавлялась в покоренных ханствах на низкопробную монету. Поиск новых источников доходов осложнялся тем, что правительство опасалось пойти на повышение податей с населения. В качестве возможных путей увеличения бюджетных средств рассматривалось изменение пошлин и введение винных откупов<sup>9</sup>, а также проведение камерального описания с целью выявления новых плательщиков<sup>10</sup>.

В первые два десятилетия русского управления Закавказьем финансовое ведомство империи и местная власть не предпринимали каких-либо существенных преобразований в финансовой системе края. Единственной заботой Министерства финансов являлось сокращение государственных расходов на управление этой новой окраиной. Понимая, что без финансовых реформ достигнуть повышения доходности окраины будет невозможно, правительство тем не менее не решалось на их осуществление. Единственной реформой, имевшей большое значение для Закавказья, было введение в 1821 году в Закавказье льготного тарифа на ввоз иностранных товаров, что дало толчок развитию торговли и стимулировало образование капиталов в Закавказье<sup>11</sup>. Однако для полноценного экономического и финансового развития края этого было недостаточно: требовались более значительные реформы.

## Формирование колониальной концепции экономической политики в Закавказье и централизация бюджетного управления в 1840 году

В 1827 году о необходимости формирования особой экономической и финансовой политики в Закавказье заявил министр финансов Егор Францевич Канкрин. Пожалуй, впервые в истории российской окраинной экономической политики он отчетливо сформулировал концепцию «колониальности». В качестве рынка для российской торговли и поставщика сырья для промышленности закавказские «колонии России» были способны принести государству «весьма важные выгоды». Вместе с тем особый статус колонии предполагал сохранение обособленности края от империи в экономическом отношении. Канкрин предостерегал от попыток «присоединить» Закавказье «к общему государственному устройству, чтобы

не надеяться делать из одного часть России и российского народа в нравственном смысле, а оставить сей край в виде азиатской провинции, однако елико можно лучше управляемой»<sup>12</sup>.

Главными элементами программы реформ Канкрин в Закавказье были реорганизация финансового управления и реформа налогообложения. Необходимость перестройки системы финансовой администрации подтвердили результаты ревизии сенаторов П.И. Кутайсова и Е.И. Мечникова в 1829–1831 годах. Ревизия выявила катастрофическое положение экономики Закавказья, причем в этом в значительной степени было виновато местное российское начальство. Само закавказское правительство, не имея достоверных сведений о казенном имуществе и хозяйстве, своим управлением не только приносило убытки казне, но и довело это хозяйство до «совершенного» упадка. Составленные грузинской казенной экспедицией бюджетные сметы практически полностью не соответствовали реальным доходами и расходам. Отсутствие контроля за деятельностью экспедиции привело к тому, что за 25 лет распоряжения средствами края 220 607 235 руб. ассигнациями были истрачены безотчетно, что привело к утрате около миллиона рублей серебром. Ревизия выявила злоупотребления не только со стороны казенной экспедиции: военный губернатор генерал Д.С. Сипягин «израсходовал казенных сумм не по назначению 143 071 р. 56 коп.; на собственные надобности, роздал в долг и пр. 81 437 р. 29 к.». Общая сумма незаконно истраченных им средств составила 276 504 руб. 50 коп. Но даже в тех случаях, когда ассигнования были проведены в законном порядке, их целесообразность зачастую была сомнительной. Ярким примером безвозвратной потери десятков тысяч рублей из государственной казны стало содержание Горной экспедиции и принадлежащих ее ведомству горных заводов. Запутанность податной системы и отсутствие порядка во взимании налогов и сборов привели к тому, что недоимка по этим статьям доходов составила более 2 млн. руб. ассигнациями.

В результате ревизии сенаторы сделали вывод, что «невнимательное и злоупотребительное» управление финансовой частью в Закавказье привело к тому, что собираемых доходов не хватало на содержание этого края, не говоря о военных расходах<sup>13</sup>. Этот вывод служил одним из основных аргументов в пользу разработанного Паскевичем, Кутайсовым и Мечниковым проекта админист-

ративной реформы. Реформа должна была ввести в Закавказье аналогичную общеимперской системе управления, русское законодательство, установить новое административное деление и в целом должна была привести к тесной инкорпорации Закавказья в имперскую административную и экономическую систему.

Впрочем, еще до рассмотрения программы административной реформы, в 1832 году, Комитет министров принял решение об обязательном включении всех доходов Закавказья в государственную роспись, из которой в дальнейшем должны были выделяться средства на местные расходы в крае<sup>14</sup>. На этот раз главноуправляющему на Кавказе Григорию Владимировичу Розену удалось отсрочить вступление решения в силу. Он считал, что закавказские провинции, пребывающие во «мраке и невежестве», не готовы к какому-либо финансовым преобразованиям. Введение новой финансовой системы и включение бюджета Закавказья в общую роспись привело бы край в «совершенный упадок». По мнению Розена, в его распоряжении всегда должны были находиться средства, которые он мог бы употреблять по своему усмотрению: «Тот начальник, который будет здесь ограничен положительными расходами по смете, потеряет влияние на все народы и племена, а потом и повиновение их; власть его... уничтожится, и он должен будет отказаться от всяких полезных в сем крае предприятий»<sup>15</sup>. Объяснение необходимости предоставления особых бюджетных прав местной власти для сохранения ее «имиджа» в глазах населения впоследствии неоднократно фигурировало в дискуссиях о финансовом положении Закавказья в империи.

В результате переписки с министром финансов Розену удалось добиться разрешения внести доходы и расходы Закавказского края в общую смету не с 1833 года, как предполагалось, а с 1834 года. К этому времени главноуправляющий должен был собрать и предоставить министру сведения о бюджете Армянской области, Гурии и по Ахалцыхскому пашалыку. Требовавшиеся сведения были доставлены только в 1835 году.

В вопросе об объединении смет — как, впрочем, и в других случаях — Розен проявил себя как противник финансовых преобразований, предложенных Паскевичем и Канкриным. Ссылаясь на отсутствие сведений о доходах и расходах как на причину невозможности объединения бюджетов, Розен в то же время препят-

ствовав проведении камеральных описаний<sup>16</sup>. Возможно, позиция Розена была обусловлена его личным неблагожелательным отношением к Паскевичу и Канкрину<sup>17</sup>. Но поскольку Розен последовательно отвергал проекты и идеи реформ, предложенные бывшим главноуправляющим на Кавказе и министром финансов, его позиция была принципиальна.

Розен был сторонником более осторожного подхода в отношении административных и социальных преобразований в крае, культура и традиции которого, по его мнению, настолько отличались от российских, что распространение на Закавказье общеимперского законодательства могло привести к непоправимым последствиям. Розен полагал необходимым частичное сохранение элементов традиционного управления, доказывал необходимость учета местных особенностей при проектировании административной организации разных областей. Именно поэтому Розен приложил все усилия для того, чтобы проект административной реформы Паскевича – Кутайсова – Мечникова не был принят. В мае 1835 года ему удалось добиться отклонения проекта Государственным советом. Но в 1837 году сам Розен был отправлен в отставку.

Проект Паскевича – Кутайсова – Мечникова так и не был осуществлен. Государственный совет передал дело реформы управления посланной в 1837 году в Закавказье специальной комиссии, возглавлявшейся сенатором П.В. Ганом<sup>18</sup>. В 1838 году Ган уже представил готовый проект административной реформы, предполагавшей полную ломку системы военно-народного управления, упразднение традиционного суда и введение в крае общеимперских учреждений. В ходе обсуждения составленного Ганом проекта Положения об управлении Закавказским краем главноуправляющий на Кавказе Е.П. Головин предложил передать «всю хозяйственную часть» в ведение Министерства финансов<sup>19</sup>. Это означало введение в крае территориальных органов министерства, подчинение контролю из Петербурга финансовой деятельности администрации края<sup>20</sup> и, главное, окончательное включение бюджета Закавказья в государственную роспись. Предложение Головина, прозвучавшее, как ни странно, на последнем заседании Комиссии по составлению Положения об управлении, было, разумеется, поддержано Канкриним (им, возможно, оно и было инспирировано) и зафиксировано в тексте Положения об управлении Закавказским

краем, принятого в 1840 году. Таким образом, Министерство финансов наконец-то добилось формального подчинения себе финансового управления края и объединения отчетности<sup>21</sup>.

Стремление к бюджетной централизации, проявившееся в отношении финансового управления Закавказьем, было характерно для политики Канкрин, который также энергично боролся с финансовой автономией Польши и требовал от местных властей этих окраин беспрекословно подчиняться финансовой дисциплине. С другой стороны, Министерство финансов, рассматривая Закавказье как колонию, не спешило с полной унификацией налогов и податей, денежной системы, с развитием кредита и других институтов, способствующих росту экономической активности. Европеизация экономики колонии не входила в планы правительства.

## Административная реформа 1845 года и финансово-правовой статус наместничества

Основы административной реформы 1840 года, которая централизовала и унифицировала гражданское управление в крае, уже через пять лет были пересмотрены. Учреждение в 1845 году Кавказского наместничества кардинально изменило систему взаимоотношений администрации края с министерствами. Фактически исполнительные полномочия министров по управлению ведомственными учреждениями в Закавказье были переданы наместнику. Таким образом, министерства были вовсе устранены от принятия решений, связанных с делами края.

Исключение составлял лишь министр финансов. Учреждение наместничества не отменило действие закона 1840 года о бюджете Закавказского края. За министром финансов было сохранено право ревизии и контроля над «всякого рода отчетностями». Как объяснял сам наместник князь Михаил Семенович Воронцов, это было тем более необходимо, потому что «расходы по здешнему краю» входили в общую государственную смету и были «нераздельны с общей государственной финансовой системой». «При этом учреждение в крае особого правительственного места для контроля сумм было бы сопряжено с большими неудобствами, затруднениями и вовлекло бы казну в новые расходы»<sup>22</sup>. Воронцов

выступал категорически против предложения военного министра создать специальную ревизионную инстанцию в Тифлисе<sup>23</sup>. Изданные 6 декабря 1846 года правила отчетности в суммах по Закавказскому краю и Кавказской области восстановили подчиненность местных учреждений соответствующим департаментам министерств и главных управлений (разумеется, только в отношении финансовой отчетности).

По мнению исследователя политики Воронцова Э. Райнлэндера, наместник не стремился к обладанию полнотой полномочий по финансовому управлению. Он считал важным иметь возможность распоряжаться средствами в рамках бюджета, но не формировать бюджет и не определять принципы финансовой политики. Эта система представляла собой «сложный гибрид»<sup>24</sup>, иными словами баланс полномочий между министерством и наместником.

Однако одного взгляда на бюджет Закавказья в период управления Воронцова достаточно, чтобы понять, почему наместник не претендовал на правовое оформление финансовой самостоятельности. Во взаимоотношениях с Министерством финансов кавказский наместник стоял далеко не наравне с губернаторами внутренних провинций. Одной из привилегий было ежегодное (с 1838 года) предоставление в распоряжение наместника дотаций «на чрезвычайные расходы по устройству Закавказского края» и «на разные полезные предприятия». Отчетность по расходованию этих сумм практически отсутствовала, и ежегодно поступающие 113 285 руб. серебром (400 тыс. руб. ассигнациями) расходовались наместником по своему усмотрению. К 1848 году из остатков от этих сумм составил капитал в размере 406 585 руб. серебром, из которых 263 237 руб. серебром числилось в качестве ссуд различным учреждениям<sup>25</sup>. С 1848 года этот капитал был внесен в Государственный заемный банк для «приращения процентами».

Более того, в структуре закавказского бюджета были расходные и доходные статьи, никак не вписывавшиеся в общие нормы кассового и бюджетного процесса. Так, по росписи 1843 года Государственное казначейство предполагало получить 1 948 954 руб., действительно в кассы поступило 1 369 943 руб. Расходы на гражданское управление и прочие статьи (на управление духовными делами православного и других исповеданий, народное просвещение, экстраординарные расходы по Грузино-Имеритинской губер-

нии и Каспийской области, «на распространение промышленности и торговли», пенсии и пособие отставным и служащим лицам гражданского и военного ведомств и «пенсии азиатцам», а также перечисления из казначейства в пользу городских доходов) составили 1 567 274 руб. Дефицит был покрыт за счет 470 тыс. руб. — суммы, как было объяснено в отчете Главного управления краем, высланной «в подкрепление по распоряжению Министерства финансов из казенных палат Московской и Таврической»<sup>26</sup>. Но и это еще не все. В графу расходов была внесена отдельная категория: «расходы неопределенные, произведенные на счет Главного казначейства по особым предписаниям: на пособие, на награды, заимообразные выдачи, содержание миссии в Персии и т.д. — 279 814 р.»<sup>27</sup>. Очевидно, что доходная часть росписи совсем не отражала реального объема финансирования окраины. Значительные средства поступали в местные, губернские казначейства по ходатайствам наместника. В общей сумме эти «вспомоществования» должны были составить весьма существенный капитал.

Воронцов очень ценил возможность располагать собственными деньгами для осуществления задуманных мероприятий: организации судоходства по рекам, строительства дорог, восстановления водопроводов и т.д. Но в то же время, по свидетельству служившего в Тифлисской казенной палате А.А. Харитонов, наместник довольно легко раздавал кредиты из этих сумм просителям. Для того чтобы получить искомую сумму, достаточно было обратиться не к директору канцелярии, а к имевшему влияние на наместника казначею В.Т. Беляеву. Он докладывал наместнику и «обыкновенно произносил своим хохлацким выговором: „отчего же не дать, ваше сиятельство, нуждающемуся человеку, коли можно“»<sup>28</sup>.

В 1847 году Харитонов и Беляев, а также ставший впоследствии директором кредитной канцелярии Министерства финансов Ю.А. Гагемейстер и И.А. Дюкруаси были назначены членами Особой комиссии по увеличению местных доходов и сокращению расходов на гражданское управление в Закавказском крае. По словам Харитопова, поводом для создания комиссии была рядовая просьба Тифлисской казенной палаты предоставить ей дополнительно 500 тыс. руб. для «усиления кассовых средств»<sup>29</sup>. Этих средств не хватало для покрытия издержек по гражданскому управлению Кутаисской и Дербентской губерний. Кавказский комитет,

рассмотрев представленные министром финансов сведения о количестве ежегодно перечисляемых Государственным казначейством средств на нужды гражданского управления краем, пришел к выводу, что объединение бюджетов не только не освободило имперскую казну от вливаний в бюджет края, но даже еще более обременило ее. Сумма перечислений в период с 1840 по 1846 год иногда достигала 800 тыс. руб. серебром. По мнению комитета, такие «подкрепления» были не только «чрезвычайно тягостны для Государственного казначейства», в частности из-за своей «неопределительности», но и ставили в «затруднительное положение самого наместника кавказского», который никогда не имел гарантии в том, что эти пособия действительно поступят в его распоряжение<sup>30</sup>.

Кроме того, Кавказский комитет обратил внимание на ненормальное положение края, который в отличие от других частей государства «не только не уделяет своих доходов на общие потребности Империи, но даже не может содержать сими доходами свое собственное управление». Комитет отмечал: «Не говоря о расходах военных и экстраординарных, которые еще долго будут упадать на общие государственные доходы, Комитет, с своей стороны, считает совершенно необходимым местные доходы и расходы по гражданскому управлению краем привести в такое положение, чтобы они не требовали никаких подкреплений со стороны Государственного казначейства».

Единственное средство восстановить равновесие доходов и расходов и сократить сумму «подкреплений» из имперской казны Кавказский комитет видел в том, чтобы «местные доходы Закавказского края исключительно предназначить на удовлетворение всех вообще расходов по гражданскому управлению оным, определив нормальную сумму тех пособий, которые Государственное казначейство в продолжение известного числа лет должно отпускать на сии расходы в подкрепление местных доходов края, с тем условием, чтобы по прошествии определенного для сих подкреплений числа лет Гражданское управление краем содержалось доходами оною без всяких пособий со стороны Государственного казначейства»<sup>31</sup>. Иными словами, комитет решил вернуться к положению, существовавшему до 1840 года. Предполагалось, что казначейство будет перечислять в течение пяти лет в распоряжение местной власти Закавказья по 500 тыс. руб. серебром в год, а за-

тем навсегда избавится от бремени финансовой поддержки края. Министр финансов считал, что хватит и 300 тыс. руб. серебром. Окончательные условия предполагалось выяснить после консультаций с наместником.

Для обсуждения предложенных комитетом условий в Тифлисе и была создана упоминаемая Харитоновым комиссия. Ей предстояло найти способ сбалансировать доходы и расходы края с тем, чтобы через пять лет Закавказье смогло себя окупать. По вычислениям Харитонова, самоокупаемость края была вполне возможна, но, помимо ординарных доходов, в распоряжении наместника должна была всегда находиться дополнительная сумма. Харитонов считал, что было бы достаточно ежегодно выплачивать из казначейства в распоряжение наместника 200 тыс. руб., но не ограничивать эту выплату сроком. Министерство финансов, посчитав, видимо, что это составит слишком большой расход для казначейства, от своей первоначальной идеи отказалось<sup>32</sup>. На заседании Кавказского комитета 20 сентября 1849 года<sup>33</sup> было решено оставить прежней систему бюджетных взаимоотношений между Закавказьем и империей.

## Финансовая автономия Закавказья в 1858–1882 годах

Вопрос о взаимоотношениях между кавказской администрацией и центральным финансовым ведомством, а также о передаче доходов края в ведение наместника вновь был поднят с назначением на пост наместника Александра Ивановича Барятинского, который пользовался полным доверием Александра II. Император, жалуясь в письме наместнику на расстройство финансов, обещал при этом предоставлять ему все необходимые «подкрепления» и «не отказывать в средствах»<sup>34</sup>. Наместник уверял Александра II в том, что с близким окончанием Кавказской войны финансовое положение края должно кардинально измениться: «С последним выстрелом в горах начнется для этой части владений Вашего императорского величества период постепенного уравнивания доходов с расходами», «покорение гор положит конец тревожному состоянию края, которое в продолжение многих веков подрывало в корне его производительные силы»<sup>35</sup>.

Сразу после назначения на пост наместника Барятинский принялся за пересмотр пределов предоставленной ему власти, в том числе в области финансов. Наместник считал, что «наряду с... основными мерами по устройству управления необходимо было дать Закавказскому краю и в финансовом отношении самостоятельное управление, ибо, в противном случае, при зависимости этой части от общего финансового управления Империи все административные и экономические начинания не имели бы положительной точки опоры и, во всяком случае, встречали бы существенные затруднения в своем развитии». Вскоре после назначения на должность Барятинский представил доклад, в котором предложил вернуться к разработанной в 1847 году министром финансов Ф.П. Вронченко системе — передать все местные доходы края на внутренние гражданские расходы и определить норму ежегодных пособий «с тем, чтобы все суммы, какие на него будут таким образом отпускаемы, были предоставлены в полное ведение и распоряжение наместника, для употребления исключительно на потребности самого края»<sup>36</sup>.

22 ноября 1858 года был утвержден проект, составленный Барятинским и согласованный с Министерством финансов. Согласно новому закону, предполагалось все «местные доходы Закавказского края, считая их по-прежнему принадлежностью Государственного казначейства, назначить исключительно на удовлетворение расходов местного гражданского управления Закавказского же края, предоставив их в полное ведение и распоряжение наместника». Из сумм казначейства должны были удовлетворяться расходы по военной части, по путям сообщения, на пенсии и пособия чиновникам, а также поступавшая с 1838 года сумма «на чрезвычайные и полезные мероприятия» (114 285 руб. серебром в год).

Смета расходов и доходов края должна была составляться Главным управлением наместника отдельно от смет министерств (с исключением соответствующих статей из смет ведомств) и вноситься ежегодно в сентябре на рассмотрение Кавказского комитета. С 1859 года на десять лет в распоряжение наместника (помимо всех местных доходов и помимо пособия из казначейства) должны были быть предоставлены: остатки от доходов и расходов, образованные при заключении баланса по финансовым сметам Закавказского края, все сокращения в расходах и все превышения

в доходах края, полученные из местных источников. Эти суммы должны были составить запасной, или экономический, капитал Закавказья<sup>37</sup>.

Кроме права распоряжения всеми финансовыми средствами и создания особой сметы края Барятинский добился освобождения местного финансового управления от государственного финансового контроля. В 1856 году было решено вовсе освободить от ревизии Государственного контроля отпускаемые в распоряжение наместника средства на «чрезвычайные» и «полезные для края» мероприятия<sup>38</sup>. В 1859 году в связи с реформой местной администрации и введением в действие Положения о Главном управлении наместника Кавказского Госконтроль был лишен возможности следить за деятельностью местных властей. В составе Главного управления наместника был учрежден особый контрольный департамент, не подчиненный центральному ведомству, а подотчетный начальнику Главного управления<sup>39</sup>. Контрольному департаменту следовало проверять деятельность той самой администрации, частью которой он являлся. Этот аспект реформы управления краем вызвал больше всего недоумения у современников и исследователей. Автор книги об истории гражданского управления Закавказьем В.Н. Иваненко, затрудняясь найти другие причины создания контрольного департамента, объясняет этот факт необходимостью «пристроить» на службу одного из чиновников — Хрысцинича<sup>40</sup>.

Созданная Барятинским система финансового управления практически освободила его от необходимости согласовывать действия с Министерством финансов: в своем распоряжении наместник имел всю совокупность доходов края, включая возможные остатки, а также гарантированные пособия на экстраординарные и «полезные» мероприятия. Контроль за расходованием средств бюджета практически отсутствовал. Но эта система не могла существовать долго: с 1862 года в империи были введены новые сметные, кассовые и ревизионные правила. И хотя они не были сразу же распространены на Закавказье, рано или поздно должен был возникнуть вопрос о включении края в общеимперскую бюджетную и кассовую систему. Кроме того, в 1869 году истекал десятилетний срок, на который местные доходы были предоставлены в ведение местной власти.

Новая система смет была введена в Закавказье по распоряжению наместника вел. кн. Михаила Николаевича с начала 1864 года. Суть реформы состояла в том, что принятые в империи правила составления бюджета были применены к краю, сохранившему особый бюджет, не входивший в единую государственную роспись. Все средства бюджета, как и прежде, оставались в полном распоряжении наместника. Государственный контроль, разумеется, не считал подобный вариант реформы завершенным. Решением Государственного совета государственному контролеру было поручено обсудить с наместником вопрос о дальнейшем введении сметных правил. Наместник в принципе не отрицал возможности полного применения бюджетных норм при условии, что взамен права главнокомандующего оставлять в своем распоряжении остатки от военных ассигнований (это было запрещено новыми правилами) ему будет предоставлено ежегодное пособие в размере 400 тыс. руб.<sup>41</sup>

В том же, 1864 году для обсуждения возможности введения единства касс в крае была создана особая комиссия при Главном управлении наместника. Комиссия пришла к выводу, что единство кассы может быть введено в крае при условии «сохранения прав, кои по финансовой части в крае предоставлены наместнику Кавказскому выс. повелением 22 ноября 1858 г.». Это означало, что введение сметных правил заключалось главным образом в применении новых делопроизводственных правил, учреждении губернского и уездных казначейств и расходных отделений.

Основной смысл реформы касс — придание единства кассовой организации — опять исчезал в проекте применения новых правил в Закавказье. Составленный комиссией проект кассовых правил предусматривал ряд изъятий из общегосударственных норм. В частности, новые правила не должны были распространяться вовсе на суммы, находившиеся в ведении наместника: на подарки «для азиатцев и других лиц», на расходы по консульствам в Турции и Персии и на пограничные издержки, на «полезные предприятия» и устройство края, «на известное его императорскому величеству употребление», а также на накопившиеся к 1868 году остатки<sup>42</sup>.

Применение нового ревизионного порядка было, разумеется, несовместимо с дальнейшим существованием контрольного

департамента. Проект применения контрольных правил предполагал его упразднение и создание закавказской контрольной палаты на общих основаниях.

Для обсуждения порядка введения в Закавказье новых сметных, кассовых и ревизионных правил в 1867 году при Государственном контроле была создана специальная комиссия из представителей Министерства финансов, Государственного контроля, Военного министерства и кавказского гражданского и военного управления. Государственный контроль потребовал полного применения общеимперского законодательства к Закавказью, что положило бы конец финансовой самостоятельности наместничества. Комиссией была поддержана большая часть требований Госконтроля<sup>43</sup>. Комиссия признала необходимость и возможность полного применения сметных, ревизионных и кассовых правил с 1868 года без каких-либо изменений (за исключением предоставления дополнительного пособия на военные расходы).

Вопрос о проведении финансовой реформы в крае должен был пройти обсуждение в Кавказском комитете. В споре между сторонниками сохранения или уничтожения финансовой самостоятельности наместничества комитет принял сторону властей края. Он признал, что система обособленного бюджета не согласовывалась со сметными правилами, но особое положение Закавказья требовало «временных жертв со стороны Государственного казначейства и временных же изъятий от общеустановленных правил». По соглашению с министром финансов было принято решение «сохранить за наместником впредь до усмотрения право соразмерять итог составляемых по гражданскому управлению Закавказского края ежегодных смет расходов, а равно и расходов сверхсметных с суммой ожидаемых к поступлению по сему краю доходов, с тем, однако, чтобы на обязанности главного местного начальства лежало... заботиться о том, чтобы за удовлетворением необходимых потребностей местного гражданского управления излишек доходов был обращаем на уменьшение пособий, ныне оказываемых краю из общих сумм Государственного казначейства»<sup>44</sup>. Эта запутанная формулировка подразумевала сохранение за наместником права составлять особый бюджет края, ежегодно вносившийся в Государственный совет отдельно от общегосударственной росписи.

В порядке применения новых кассовых правил по истечении назначенного в 1858 году десятилетнего срока наместник терял право оставлять в своем распоряжении остатки от доходов по гражданскому управлению и военной части<sup>45</sup>. Накопившиеся к 1868 году остатки подлежали передаче в Государственное казначейство. Но в качестве главнокомандующего наместник получал компенсацию в виде ежегодного пособия в 400 тыс. руб. Согласно решению комитета, с 1868 года новые кассовые, сметные и ревизионные правила вступали в действие на территории Закавказья.

Через два года после принятия этого решения Кавказского комитета Министерство финансов вновь возбудило вопрос, не следует ли в связи с окончанием действия правил 1858 года соединить роспись края с общеимперским бюджетом, распределив соответствующие статьи ведомственных расходов и доходов по сметам министерств и главных управлений. Пользуясь двусмысленностью формулировки о праве наместника «соразмерять итог составляемых по гражданскому управлению Закавказского края ежегодных смет расходов... с суммой ожидаемых... доходов», министр финансов М.Х. Рейтерн предположил, что такое «соразмерение» может осуществляться и без составления отдельной сметы. При этом Рейтерн ссылался на пример «более отдаленного» Сибирского края, никогда не имевшего отдельной сметы, и Царства Польского, бюджетная автономия которого была незадолго до того ликвидирована<sup>46</sup>.

Наместник, комментируя предложение министра финансов, иначе интерпретировал правила 1858 года. Он заметил, что «10-летним сроком ограничено лишь право наместника на распоряжение превышениями и остатками от доходов края и сбережениями по расходам. Относительно же того, в продолжение какого времени местные доходы назначены исключительно на удовлетворение расходов местного гражданского управления Закавказского края и наместнику предоставлено составлять ежегодные отдельные сметы по краю, в означенном выс. утв. повелении 1858 года ничего не постановлено, следовательно, истечение 10-летнего срока никакого влияния на силу и действие означенного закона иметь не может»<sup>47</sup>.

По мнению вел. кн. Михаила Николаевича, принятие по инициативе Барятинского особых правил составления сметы края было обусловлено особым положением Закавказья:

Правительство имело в виду, что Закавказский край поставлен в совершенно исключительные обстоятельства, что здесь хотя и не предстоит борьбы с политическим прошедшим, как в Польше, и нет такого необозримого пространства для творчества административного, как в Сибири, но есть не менее, а во многих отношениях более трудная задача пересоздания страны, в которой и природа, и тысячелетние предания, и религиозный антагонизм противопоставляют просвещению и слиянию с общим составом Империи преграды своей замкнутостью, своими предрассудками, своим фанатизмом. Для скорейшего и лучшего достижения своих целей правительство признало необходимым сосредоточить в самой этой части Империи свои административные и финансовые средства, создав в 1845 году сильную, с обширным к ней доверием местную власть, оно в 1858 году предоставило этой последней для более успешного действия местные денежные средства, оно осознало, что впредь до времени неразумно было бы смотреть на Закавказский край как на источник доходов и что не следовало жертвовать существенными интересами достижения высших государственных видов для одних только формальных целей сохранения единообразия в порядке действия учреждений или расходования сумм. Закавказский край не может еще считаться окончательно устроенным... Поэтому если не устранились те поводы, которые вызвали исключения, то трудно было бы объяснить и оправдать отмену этих последних<sup>48</sup>.

Восстановление прежнего порядка, то есть введение централизованного составления сметы по министерствам и ведомствам, считал вел. кн. Михаил Николаевич, поставит наместника в зависимость от баланса смет всех министерств и главных управлений и тем самым парализует его деятельность. Таким образом, наместник настаивал на сохранении особого порядка составления расходной сметы Закавказского края, отдельно от смет министерств и ведомств, но допускал возможность механического разнесения статей доходов по сметам министерств.

Государственный контролер, рассматривая возникшую спорную ситуацию, на этот раз согласился пойти на компромисс и допустить отдельное составление смет для учреждений, непосредственно подчиненных Главному управлению наместника. Сметы учреждений, подчиненных центральным ведомствам (например, контрольных палат, учреждений Синода), могли быть включены в общие ведомственные росписи. Формальным основанием для исключения из общих сметных правил являлось особенное «адми-

нистративное положение» Закавказья, отличавшее его от статуса Сибири и бывшего Царства Польского<sup>49</sup>. Именно особые права и полномочия наместника давали возможность сделать поправку в общих бюджетных правилах.

Итак, согласно принятому 10 января и утвержденному 10 марта 1870 года решению Государственного совета, Закавказский край сохранял особую роспись, в которую входили расходы по гражданскому управлению. В общегосударственную смету должны были включаться все расходы, осуществлявшиеся из Государственного казначейства, а также доходные статьи закавказской росписи, «разнесенные» по соответствующим рубрикам государственного бюджета.

Особая роспись Закавказского края и связанная с этой особенностью система взаимоотношений между органами центрального финансового управления и наместником перестала существовать лишь с упразднением наместничества в 1882 году. Между тем уравнивание местного начальства в правах с губернаторами произошло не сразу: в области финансов власти Закавказья сохранили ряд привилегий. Так, главноначальствующий в крае был наделен дополнительными средствами для «чрезвычайных расходов», ранее выделявшихся наместникам. Для этого существовала весомая причина: необходимость поддержать «имидж» власти.

Во-первых, деньги требовались для демонстрации богатства и роскоши, что создавало авторитет в глазах населения. «Не следует забывать, — писал А.Н. Николаи, — что в стране, населенной азиатскими племенами, наружная обстановка представителя Верховной власти имеет большое значение». (Вспомним, какое значение придавал Барятинский сохранению за ним права распоряжаться деньгами на «подарки» — с точки зрения русской власти, они были важнейшим атрибутом восточного правителя.)

Во-вторых, «в течение 37 лет население привыкло видеть наместника располагающим значительными средствами для пособия и поощрения всяких благих предприятий», и «внезапный переход от такой обстановки к материальной беспомощности носителя власти» мог серьезно повредить «обаянию этой власти». Это пагубное последствие лишения финансовых привилегий могло бы принести больший ущерб, нежели положительный результат от «сбережения» средств Государственного казначейства. С точки

зрения Николаи, в распоряжение главноначальствующего следовало ежегодно предоставлять 100 тыс. руб. на чрезвычайные расходы с обязательным возвращением остатков в казну<sup>50</sup>.

Это высказывание Николаи представляет, с моей точки зрения, квинтэссенцию идеологического обоснования особого финансового статуса Закавказья. «Колониальные» правители, представлявшие власть императора в крае, использовали финансовые полномочия для создания особого ориентального имиджа власти, приравливаясь к местным представлениям о том, как должна выглядеть эта власть. Резонно предположить, что ссылка на поддержание «обаяния власти» была лишь поводом для сохранения финансовой самостоятельности. Но тот факт, что центральное правительство охотно шло на выделение этих средств (кстати, сам Николаи говорил от лица правительства), подчеркивает его озабоченность необходимостью поддерживать авторитет местных властей — как бы дорого это ни обходилось.

## Закавказье в конце XIX — начале XX века: экономическое развитие и централизация бюджетного управления

Несмотря на попытки местных властей получить особый финансовый статус, после упразднения наместничества отношения между центральным казначейством и окраиной складывались в соответствии с общеимперским бюджетным законодательством. Централизация управления доходами и расходами обуславливалась целым рядом причин: упрощением условий коммуникаций, усилением контроля со стороны финансовых контрольных ведомств и, главное, экономическим развитием края. В течение двух десятилетий после упразднения наместничества в экономической жизни Закавказья произошли существенные изменения, связанные с бурным ростом нефтедобывающей промышленности. Развитие нефтедобычи (за 1870–1880-е годы она выросла в 10 раз) и торговых связей Закавказья изменили значение этого региона в финансовой системе империи. В перспективе эта некогда обременительная для империи окраина обещала превратиться в один из источников обогащения.

Именно поэтому, когда в 1905 году по сугубо политическим причинам было принято решение о восстановлении наместничества на Кавказе, возвращение к существовавшей до 1882 года системе взаимоотношений между Министерством финансов и администрацией Закавказья стало для финансового ведомства неприемлемым. Указом 26 февраля 1905 года о восстановлении наместничества на Кавказе наместнику было предписано подготовить проект положения об управлении краем, а до тех пор во взаимоотношениях с гражданскими ведомствами, в том числе Министерством финансов, руководствоваться статьями «Учреждения Управления Кавказского и Закавказского края» Свода законов 1876 года.

Возможно, законодатели и не планировали полного восстановления системы финансового управления регионом. Вряд ли, например, кто-либо всерьез допускал возможность выделения бюджета Закавказья в отдельную смету. Однако сама идея воссоздания старой системы, проскользнувшая в указе, была встречена Министерством финансов в штыки. Буквально все департаменты министерства представили отзывы, в которых категорически выступили против такой перспективы. Одним из наиболее энергичных противников возвращения к прежнему режиму был начальник Главного управления неокладных сборов И.И. Новицкий. Он заявил о необходимости сохранения «прямого руководства» министра финансов акцизными сборами в крае, что тоже противоречило статьям Свода законов 1876 года. Основным аргументом было особое значение контроля за поступлением акцизов с нефти и производства нефтепродуктов. Вопросы, касавшиеся бакинской нефтяной промышленности, по его мнению, не могли рассматриваться как «распоряжения местного характера, но очевидно должны быть признаны мероприятиями общегосударственного значения»<sup>51</sup>.

Аналогичные отзывы были представлены и другими главами подразделений финансового ведомства. Министр финансов В.Н. Коковцов суммировал выводы этих отзывов в проекте принципов взаимоотношений местной власти и Министерства финансов. В этом проекте, адресованном наместнику И.И. Воронцову-Дашкову, министр признал возвращение к статьям Свода законов 1876 года нецелесообразным<sup>52</sup>.

Предложения самого Коковцова состояли в том, чтобы наделить наместника полномочиями по управлению финансами края, но предоставить министру финансов право непосредственных сношений с подчиненными ему учреждениями «по всем предметам, входящим в круг их ведомства». Это означало, что все финансовые учреждения должны были получать распоряжения непосредственно от министра, а также представлять в центр отчетность. Единственное исключение состояло в том, что все циркуляры по Министерству финансов, касавшиеся только Кавказа, должны были издаваться «по соглашению с наместником». Это правило касалось всех органов финансового ведомства, и прежде всего казенных палат и казначейств.

Ряд изъятий был предусмотрен и для отдельных отраслей финансового управления. Так, например, ходатайства о рассрочке, отсрочке и сложении государственного промыслового налога, квартирного налога, пошлин крепостных и наследственных, таможенных, пробирных, котельного сбора и всякого рода других казенных пошлин и сборов должны были рассматриваться Министерством финансов непосредственно. То же самое касалось и ходатайств о ссудах из Государственного казначейства. Вне компетенции наместника находилась и деятельность Государственного банка, Государственного земельного банка и Крестьянского поземельного банка. Наместник мог лишь косвенно участвовать в процессе внесения изменений в их уставы. Министр финансов потребовал, кроме того, предоставления ему права назначать и увольнять члена от Министерства финансов в Совете наместника по согласованию с самим наместником<sup>53</sup>.

Эти и другие замечания финансового ведомства были учтены при составлении Учреждения об управлении наместничеством. Сложившаяся система управления краем представляла собой не только итог эволюции принципов взаимоотношений между Министерством финансов и администрацией Закавказья. Она свидетельствовала и об общей тенденции централизации финансового управления окраинами, коснувшейся не только Закавказья, но также и других регионов, таких, как Сибирь или Финляндия. Власть наместника образца 1905 года представляла собой в большей степени политический институт, а не институт управления. В восстановлении наместничества мотивы политические преобладали над

## I. ЦЕНТР И ОКРАИНЫ В ИМПЕРСКОМ БЮДЖЕТЕ

соображениями административной и экономической целесообразности. Однако Министерство финансов добилось сохранения за собой ключевых функций управления экономикой и финансами края, инкорпорированного, по крайней мере юридически, в финансовую систему империи.

## 6. Туркестанское генерал-губернаторство: теория бюджетной централизации против практики окраинного управления

Особенность развития финансовых взаимоотношений между администрацией Туркестанского генерал-губернаторства и Министерством финансов определялась тем, что генерал-губернаторство было создано уже после того, как в империи в 1860-х годах были проведены реформы финансового управления, смет и отчетности. Между тем декларированный в законодательстве принцип жесткой централизации не в полной мере действовал по отношению к Туркестану. Регламентировавший деятельность администрации Туркестанского генерал-губернаторства Проект Положения об управлении Семиреченской и Сыр-Дарьинской областей 1867 года, ссылаясь на «отдаленность края от центральных учреждений Министерства финансов», предоставил генерал-губернатору «особые права» по управлению финансами края — право самостоятельно формировать смету доходов и расходов, изменять статьи сметы (не выходя за пределы общей суммы), распределять средства бюджета между военными губернаторами и военно-окружными управлениями. Кроме того, ежегодно генерал-губернатору выделялось 200 тыс. руб. на «непредвиденные» расходы<sup>1</sup>.

Вскоре на Туркестанское генерал-губернаторство были распространены действовавшие в империи правила финансового управления: в 1868 году в крае появились местные учреждения Государственного контроля, в 1869-м — казенная палата и казначейства. В связи с этим расходы и доходы местных учреждений центральных ведомств постепенно перешли в сметы министерств. К 1881 году в доходной смете генерал-губернаторства остались лишь земский сбор с населения края, доходы от казенных учреж-

дений («Туркестанские Ведомости» и пр.), лесов и оброчных статей и, наконец, доходы Ферганской области<sup>2</sup>. Тем не менее полномочия генерал-губернатора в области финансового управления были достаточно широки. Руководствуясь Проектом Положения об управлении Семиреченской и Сыр-Дарьинской областей 1867 года, генерал-губернатор составлял смету и расходовал местные бюджетные средства по своему усмотрению. Он мог в случае «чрезвычайного положения» полностью изъять находившиеся в местном казначействе средства. Предоставление этих прав мотивировалось необходимостью содействовать отечественной торговле и промышленности<sup>3</sup>.

Распространение на Туркестан общих норм финансового управления в 1868–1869 годах было встречено генерал-губернатором края Константином Петровичем Кауфманом, очевидно, без восторга. Даже предоставленных особых полномочий по распоряжению доходами края ему было недостаточно. Так, по мнению Кауфмана, право испрашивать сверхсметные кредиты в действительности не увеличивало финансовые возможности администрации, так как для получения кредита следовало заблаговременно (за 6 месяцев) испрашивать разрешение в Петербурге. Попытки Кауфмана пользоваться «заимствованиями из наличных фондов» приводили к постоянным конфликтам с местными учреждениями финансового контроля<sup>4</sup>.

Генерал-губернатор жаловался на мелочный контроль со стороны председателя контрольной палаты края, который, по словам Кауфмана, останавливал действие его распоряжений, не соответствовавших кассовым правилам. В таких условиях, писал Кауфман военному министру Д.А. Милютину, «нельзя быть генерал-губернатором и рассчитывать на успех». Кауфман просил Милютину оградить его от подобных демаршей со стороны Госконтроля, подрывавших авторитет генерал-губернатора в глазах подчиненных, и добавлял, что в противном случае он вынужден будет просить об освобождении от должности<sup>5</sup>.

Со своей стороны государственный контролер В.А. Татариннов, защищая принцип равного применения правил кассового управления и финансовой отчетности, указывал на «уклонения» местной администрации края «от установленного порядка расходования сумм»<sup>6</sup>. По его словам, туркестанский генерал-губернатор

не только без уведомления заимствовал «весьма значительные суммы» из наличных фондов<sup>7</sup>, но и без согласования с центром ассигновывал эти деньги на заведомо убыточные мероприятия (такие, как постройка собора в Ташкенте, сооружение водопровода, разработка каменноугольной копи), а также самостоятельно вводил новые сборы с населения.

По мнению государственного контролера, дополнительную свободу местной администрации в расходовании средств давало то, что доходы с вновь присоединенных областей (Зарявшанского округа, Ферганской области и Кульджинского района) долгое время находились в непосредственном распоряжении генерал-губернатора<sup>8</sup>. Действительно, новые территории в течение нескольких лет оставались вне зоны действия кассовых правил. Однако Кауфман, несмотря на возражения и государственного контролера Татаринова и министра финансов М.Х. Рейтерна, добился — сначала через Государственный совет<sup>9</sup>, затем у самого Александра II — официального разрешения сохранить поступавшие с этих территорий доходы в ведении местной администрации. В частности, он рассчитывал на остатках доходов, собранных в Зарявшанском округе, сэкономить сумму для изысканий по строительству железной дороги и на другие мероприятия<sup>10</sup>. Впрочем, это был, очевидно, лишь формальный повод.

Конфликт Кауфмана с центральными финансовыми ведомствами и лично с «ябедным Контролем» и «упрямым Рейтерном»<sup>11</sup> был весьма обычным явлением. Финансы Туркестана стали предметом, вокруг которого постоянно возникали интриги и взаимные обвинения. Так, предшественник Кауфмана военный губернатор Туркестанской области генерал Михаил Григорьевич Черняев был обвинен оренбургским губернатором Н.А. Крыжановским в бесконтрольном расходовании казенных средств. Год спустя после своей отставки Черняев сам обратился с письмом к министру финансов с критикой созданной Кауфманом экономически неэффективной системы управления<sup>12</sup>. После отставки Кауфмана в 1882 году Черняев во второй раз оказался на посту главы туркестанской администрации. Очевидно, Черняев сам на этот раз намеревался воспользоваться установленными «режимом Кауфмана» широкими полномочиями финансового управления, которые были зафиксированы в Проекте Положения 1867 года,

не утвержденном и не согласованном с министрами финансов, юстиции и другими главами ведомств.

Черняев в 1883 году издал распоряжение об уменьшении размера оброчной подати и земского сбора. Это распоряжение не осталось без внимания Азиатской части Главного штаба, указавшей на неопределенность прав генерал-губернатора, в частности в области финансов. По мнению полковника Азиатской части Иванова, автора докладной записки по этому вопросу, чрезвычайные права по внутреннему управлению были предоставлены лично Кауфману вследствие особых обстоятельств военного времени, отсутствия средств коммуникаций и прочих условий. Но с той поры, когда был составлен Проект Положения и определены особые полномочия генерал-губернатора Кауфмана, многое изменилось: закончены военные действия, появились почта и телеграф, созданы местные органы министерств и ведомств, в том числе казенные палаты и казначейства, установлены общие нормы финансового управления в империи, все сборы с населения Туркестана включены в государственную роспись. Следовательно, не было оснований самостоятельно изменять сумму государственных податей края<sup>13</sup>.

Утвержденное три года спустя в 1886 году новое Положение об управлении Туркестанским краем окончательно распространило на край общеимперские нормы кассового управления, росписи и финансового контроля. Это, впрочем, не положило конец «ненормальным отношениям» органов Министерства финансов в Туркестане с местной администрацией<sup>14</sup>.

В главе 1 был определен подход к изучению бюджетных отношений — как проекции властных отношений между центром и регионами. Проанализированные примеры действительно свидетельствуют о том, что бюджетные связи как нельзя лучше отражали природу связей властных. При автономном бюджете устанавливались почти равноправные (в области финансов) отношения между империей и окраиной, между ними были возможны и должны были осуществляться расчеты и договоры. Идея автономии, воплощенная в начале XIX столетия в политическом устройстве Царства Польского и Великого княжества Финляндского, казалось, была совместима с имперским порядком. Существовали даже

планы федерализации империи. Хорошо известная исследователям «Государственная уставная грамота Российской империи», составленная в 1819 году по указанию Александра I, предполагала дать сеймам автономных наместнических областей права в определении налогов и сборов и в составлении областных бюджетов (в этом контексте вполне логичны были обещания императора даровать бюджетные права польскому и финляндскому сеймам). «Главный» бюджет должен был составляться на основе территориальных росписей, рассматриваться общегосударственным сеймом и утверждаться императором. Поворот во внутренней политике, отказ от либеральных идей федерализма и конституционализма охладил стремления к развитию финансовой автономии окраин.

Отсутствие автономии переводило дискурс в иную плоскость. Казна, как и территория завоеванной окраины, становилась собственностью империи. Позиция собственника просматривается в поведении как правительства, так и наместников или генерал-губернаторов. От последних правительство требовало эффективного управления доверенным хозяйством. Но вследствие удаленности окраин (Закавказья, Туркестана), влияния местных традиций управления (или ориенталистских представлений о том, какой должна быть власть на Востоке) местные администраторы вскоре тоже входили в роль хозяев-собственников. Правительство, прежде всего Министерство финансов, периодическими ревизиями и посредством централизации управления ресурсами пыталось препятствовать «приватизации» ресурсов окраин и восстановить иерархию связей. Споры и «торги» о хозяйственных полномочиях нередко приводили к конфликтам между местной администрацией и центральным финансовым ведомством.

Объединение бюджетов окраин рассматривалось Министерством финансов как нормальный и соответствующий имперскому порядку принцип, не подлежавший сомнению и не требовавший доказательств. К слову, мне ни разу не встретились какие-либо общие рассуждения министров финансов или других чиновников ведомства или же правительства о том, как должна строиться и работать бюджетная система в территориальном измерении. Как показывает предшествующее изложение, выбор модели определялся в большинстве случаев *ad hoc*, а не на основании какого-то

четкого представления о том, как все должно быть. Общим было лишь мнение, что лучше все объединить — если можно, то есть если это не противоречит законам и не стоит слишком дорого.

Этого отчасти удалось добиться к концу 1860-х годов. На большей части территории империи, за исключением Финляндии и отчасти Закавказья, были введены общие правила составления смет, казначейского управления и финансовой отчетности. Описанные выше эпизоды — финансовые реформы в Польше, Закавказье, Туркестане — представляли собой лишь наиболее важные этапы финансовой централизации. На самом деле она затрагивала и другие национальные и территориальные образования: например, в 1865 году Государственный совет принял решение о причислении доходов Внутренней Киргизской Орды к общей массе государственных доходов. Государственное казначейство экспроприировало и хранившийся в Государственном банке так называемый «хозяйственный капитал» в размере 400 тыс. руб., сформировавшийся из остатков доходов за предыдущие годы<sup>5</sup>.

Реформы финансовой централизации стали побочным продуктом двух процессов: рационализации финансового управления (кассового устройства, ревизии и т.д.) и централизации политической. Нельзя сказать, что политический мотив был преобладающим, в частности для Министерства финансов. В стремлении к централизации, по крайней мере в первой половине XIX века, мы не видим проявления националистических или русификаторских тенденций (польский случай — исключение; и надо учитывать, что лишение Польши автономии, в том числе экономической, представляло собой не проявление национализма, а наказание за нелояльность). Министерство финансов верило, что централизация будет способствовать экономии средств казны и повышению эффективности управления.

Затем ситуация изменилась. Развитие националистических концепций и начало политики русификации в 1880–1890-х годах способствовало политизации проблемы бюджетного единства. Тезис о необходимости поставить экономику окраин под контроль центра и заставить окраины работать на империю стал общим местом в националистической литературе. Пример Польши, лишенной финансовой автономии, служил моделью для русификаторов Финляндии. Ликвидация бюджета рассматривалась прежде всего

как политический акт, а не как технологическая институциональная реформа. Тезис о «единой и неделимой России» не допускал самостоятельности экономической жизни областей.

Была ли централизаторская политика эффективной с точки зрения поставленных правительством целей — политической интеграции, экономического развития и выравнивания региональной асимметрии? Централизация финансового управления, во-первых, лишала оперативности деятельность местных администраций и снижала их возможности реализовывать свои инициативы. В стремлении окраинных губернаторов и наместников к большей свободе распоряжения ресурсами просматривается не только желание «приватизировать» богатства края и хозяйничать там в своих интересах. Помимо описанных выше эпизодов негоциаций и раздела полномочий, которого добивались администраторы Закавказья и Туркестана, можно привести еще ряд примеров. В частности, А.В. Ремнев описывает попытки генерал-губернатора Приамурья Н.А. Корфа добиться самостоятельности в расходовании полученных в крае средств для реализации программы регионального развития. Эти попытки натолкнулись на сопротивление, прежде всего министра финансов И.А. Вышнеградского<sup>16</sup>. В данном случае, как и в некоторых других, резонно предположить, что деконцентрация финансовых полномочий в условиях удаленности края была вполне оправданной. В конце концов, правительство могло бы и закрыть глаза на то, что губернаторы выступали в роли хозяев, если это было экономически целесообразно. Но, как уже говорилось, это не вписывалось в административно-политическую доктрину имперского строительства.

Таким образом, избранная правительством к концу XIX века модель централизации не соответствовала задаче сглаживания региональной асимметрии и не способствовала развитию областей. Но едва ли не более важным было то, что современникам казалось, что она категорически противопоказана экономике государства многонационального. «[Ф]инансовая централизация, которая характеризует каждое не-демократическое государство, особенно остро чувствуется и сознается эксплуатируемыми областями в государстве, состоящем из многочисленных наций (nationalitäten staat). Каждая этнографическая область стремится к большей или меньшей эквивалентности между государственными

доходами от нее и расходами в ней и рассматривает перевес доходов над расходами как невознаградимый ущерб местным интересам, как эксплуатацию местного населения. Вполне естественно, что эти областные антагонизмы этнографических территорий вырастают в антагонизмы национальные», — писал украинский публицист Микола Гордиенко<sup>17</sup>. С точки зрения современной ему экономической науки финансовая децентрализация являлась единственно приемлемой моделью для государств, где «провинции... разнятся между собой по благосостоянию, образованности, нравам и прочему». На это высказывание авторитетного в то время немецкого теоретика К. Рау ссылался Н.П. Яснопольский<sup>18</sup>. Того же мнения придерживались и борцы за национальную автономию. Независимость бюджета и право самостоятельно определять налоги и расходы составляли важную статью в списке требований польских и украинских автономистов. За сохранение этих привилегий боролась Финляндия.

Итогом политики финансовой централизации по отношению к национальным окраинам стало не сглаживание, а усугубление противоречий. Поэтому споры о бюджете к концу столетия оказались столь вовлечены в националистический дискурс, важное место в котором занял тезис об эксплуатации центра окраинами и о так называемом «бремени империи», о чем речь пойдет в следующей части книги.

«БРЕМЯ ИМПЕРИИ»:  
ИМПЕРСКИЙ БЮДЖЕТ  
И УЧАСТИЕ ОКРАИН  
В ФИНАНСИРОВАНИИ  
ОБЩЕ-  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
РАСХОДОВ

## 7. Проблема «цены империи» в историографии

Империя — сложное и многомерное историческое явление, дающее богатый материал для применения самых разных исследовательских методов. В ряду традиционных и не совсем традиционных подходов предложение рассмотреть империю как хозяйство с точки зрения управления ее финансами звучит довольно обыденно. И все же попыток свести баланс доходов и расходов империй было не так уж много<sup>1</sup>.

Конечно, анализ имперской бухгалтерии — неблагодарное для историка дело. Расчеты имперских затрат и прибылей являются серьезной проблемой из-за трудоемкости и труднодоступности источников. Поэтому в большинстве случаев такого рода исследования ограничиваются либо территориальными рамками, либо отдельными периодами. Но и такие подсчеты иногда выявляют новые и важные детали во взаимоотношениях империй и колоний или окраин<sup>2</sup>.

Первая попытка подвести почти полный баланс финансов империи была предпринята Лэнсом Дэвисом и Робертом Хаттенбэком в монографии «Маммона и строительство империи: политическая экономия британского империализма» (1988)<sup>3</sup>. Монография и статьи Дэвиса и Хаттэнбэка — один из немногих примеров сотрудничества и соавторства экономиста и историка. Авторы попытались подсчитать прибыль, которую получала метрополия от инвестиций в колонии, а также расходы на оборону, администрацию, другие формы поддержки колоний. Один из важнейших выводов состоит в том, что прибыль от колоний, не превышавшая уровень прибыли от внутренних инвестиций, поступа-

ла в руки лишь узкого круга инвесторов, в то время как налогоплательщики вынуждены были покрывать содержание колониальных владений.

Работы Дэвиса и Хаттенбэка получили более десятка откликов и рецензий в 1980-х — начале 1990-х годов. Большинство из них были отрицательными в оценке выводов и расчетов авторов, хотя все рецензенты подчеркнули смелость и трудолюбие Дэвиса и Хаттенбэка, проделавших огромную работу по анализу экономической составляющей британской колониальной политики. Наиболее парадоксальная ситуация сложилась вокруг приведенных в книге данных о военных расходах Великобритании.

Важнейший вывод авторов о том, что Великобритания переплачивала за оборону из-за обладания колониями, был поставлен под сомнение из-за выбора Дэвисом и Хаттенбэком методов подсчетов и источников данных. Дело в том, что их расчеты противоречат результатам подсчетов военных расходов, собранных в недавно созданной базе данных *Correlates of War* (проект Мичиганского университета<sup>4</sup>). Эти данные показывают, что в среднем оборона не так уж и дорого обходилась Великобритании по сравнению с Германией, Францией и Россией.

Большие сомнения у критиков Дэвиса и Хаттенбэка вызвала релевантность сравнения уровней налогообложения в европейских странах: сведение разных форм налогообложения к одному знаменателю не отражало реального распределения бремени. Разные формы «обременения» населения — не только в виде налогов, но и в различных формах несения воинской повинности — также ставили под вопрос результат подсчетов Дэвиса и Хаттенбэка. По мнению Джона М. Гобсона, наиболее корректным является анализ соотношения расходов на оборону к сумме ВВП, и по этому показателю Британия во второй половине XIX века платила за оборону не больше Франции и Германии и существенно меньше России<sup>5</sup>.

Парадоксально, но даже Пол Кеннеди — автор известной концепции, объясняющей закат мировых держав их «надрывом» на военных расходах<sup>6</sup> — подверг сомнению выводы Дэвиса и Хаттенбэка (тем самым ставя под вопрос свою же теорию)<sup>7</sup>.

Но главная причина критики авторов «Маммоны» состояла даже не в сомнительной точности данных, а в корректности выводов. Критики в один голос утверждали, что невозможно судить

о невыгодности империи как предприятия только по бухгалтерским данным: приобретения и потери империи имели не только и не столько материальное выражение. Именно нематериальные выгоды, которые в принципе не поддаются исчислению, объясняют привлекательность политики колониализма<sup>8</sup>.

Вывод Дэвиса и Хаттенбэка об обремененности Британии военными расходами поддержал только Патрик О'Брайан<sup>9</sup> — пожалуй, единственный из историков, не усомнившийся в потерявшем, по мнению многих коллег, актуальность либеральном тезисе о невыгодности империализма. В своих исследованиях О'Брайан прямо говорит об «имперском факторе экономического заката Британии» до 1914 года<sup>10</sup>.

Критики Дэвиса и Хаттенбэка колебались в идеологической и концептуальной атрибуции авторов: их упрекали как в старомодном либерализме, так и в экономическом детерминизме марксистского толка. Идеологизированность объекта исследования — главная причина бесконечных дебатов о «цене» империализма.

## Империализм: экономическая система или политическая модель?

Действительно, дебаты о выгодах и потерях центра и периферии в многонациональных государствах и империях зачастую отражают не столько научные, сколько идеологические и теоретические разногласия. Иными словами, историография как бывших метрополий, так и бывших колоний или регионов-периферий активно включена в дискуссии вокруг проблемы колониальности или неколониальности политики империй.

Проблемные области дискуссий можно определить примерно следующим образом. Первая связана с доминированием этического, или оценочного, подхода к анализу имперской политики. В последнее время употребление терминов «империя» и «национализм»<sup>11</sup> становится более нейтральным, избавляясь от негативных эмоциональных оттенков. Впрочем, маятник качнулся в противоположную сторону, и мы можем наблюдать появление исследований, описывающих колониальный порядок в розовом свете<sup>12</sup>.

Вторая проблема связана с атрибуцией империализма и колониализма как явлений экономического порядка. Эссе В.И. Ленина об империализме как высшей стадии развития капитализма надолго укрепило экономический детерминизм в анализе империй, по крайней мере на бывшем советском пространстве. Альтернативные концепции — например, Й. Шумпетера, который доказывал, что империализм меньше всего связан с капиталистическим развитием, более того, что эти явления отчасти взаимоисключающие<sup>13</sup> — оказали на историографию значительно меньше влияния. Может показаться парадоксальным, но, несмотря на то что моя книга посвящена экономике империй, я далека от мысли о том, что экономика — ключ к пониманию рождения и тем более упадка имперских государств.

Возвращаясь к проблеме оценки плюсов и минусов империализма, заметим, что изначально имперский и колониальный порядок рассматривались как «необходимое зло», сопровождавшее индустриализацию стран периферии. Дж. Гобсон (автор известной книги «Империализм», которую впоследствии по-своему интерпретировал В.И. Ленин), и К. Маркс полагали, что, несмотря на эксплуатацию, колонии и периферии в итоге выигрывали от своего зависимого положения. Империя заставляла периферию двигаться по пути индустриализации и прогресса. Страны, которые не были вовлечены империями в торговые отношения, оказались вне мирового экономического порядка<sup>14</sup>. Эта точка зрения была пересмотрена впоследствии В.И. Лениным: он настаивал на сугубо эксплуататорском характере империалистической политики и отрицал ее положительный эффект для периферии.

Противоречия марксистской и ленинской интерпретаций создали весьма существенные проблемы для советской и ориентированной на нее послевоенной польской историографий. Так, в конце 1920-х — начале 1930-х годов развернулась дискуссия об оценке завоевания Россией Средней Азии. Л. Резцов и В. Лаврентьев («Капитализм в Туркестане», 1930) характеризовали «буржуазную колонизацию» края как прогрессивное явление, за что были обвинены в приверженности «троцкистско-колониаторской» теории. Их критик П.Г. Галузо наградил тем же эпитетом и В. Карпыча, автора статьи «К истории завоевания Туркестана российским капитализмом»<sup>15</sup>. По В. Карпычу, прогрессивность за-

воевания Средней Азии проявлялась, во-первых, в том, что русская буржуазия пришла и свергла «деспотический гнет ханов и эмиров, ведущих между собой нескончаемые кровавые распри»; во-вторых, в индустриальном развитии края — строительстве железных дорог, развитии хлопководства, торговли и т.д. В подтверждение своей концепции Карпыч ссылался на статью Маркса об Индии. Но этого оказалось недостаточно для теоретического обоснования вывода о прогрессивности имперского вторжения. Вывод Карпыча, по мнению Галузо, оправдывал агрессию и противоречил ленинским оценкам. Ленинский подход, по Галузо, состоял в признании прогрессивности «оборонительных войн и национально-освободительной борьбы среднеазиатских народностей», «несмотря на их газаватическую окраску»<sup>16</sup>.

Таким образом, концепция Ленина задавала теоретическую рамку, с помощью которой в течение ряда лет анализировались мотивы и последствия завоевания не только Средней Азии, но и других окраин империи. Но утверждения о колониально-эксплуаторском характере российского правления на окраинах бросали тень на экономические отношения между Россией и другими советскими республиками. В результате этот тезис стал постепенно выходить из употребления.

В конце 1930-х годов был изменен подход к оценке прогрессивности вхождения в состав Российской империи окраин, ставших советскими республиками. Стефан Вельченко в статье «Проблема колониализма в украинской мысли» показывает совершившийся в этот период поворот в интерпретации. Украина стала рассматриваться не как колония, а как интегрированная часть экономической системы Российской империи<sup>17</sup>. Аналогичные повороты произошли и в других историографиях. С тех пор вошло в практику празднование годовщин завоеваний, правда, под другим названием — как вхождение будущих советских республик в состав России.

Смягчение критики «колониальности» царского режима должно было избавить от параллелей с отношениями в рамках СССР. Впрочем, полностью от критики «колониальной политики» империи на окраинах советская историография не отказывалась: объектами российского колониализма традиционно рассматривались Закавказье, Средняя Азия и Дальний Восток, в то

время как по отношению к другим, западным, окраинам этот термин употреблялся редко.

В 1960-х годах развернулась дискуссия о природе российской колониальной политики в Средней Азии. Эта дискуссия выявила проблематичность эмпирического доказательства ленинского тезиса об экономической природе империализма. М.К. Рожкова в книге «Экономические связи России со Средней Азией, 40–60-е годы XIX века» (1963) опровергла тезис советской историографии (в частности, автора целого ряда трудов по этой теме Н.А. Халфина) об экономических причинах завоевания Туркестана. Она утверждала, что не торговые интересы, а внешнеполитические амбиции являлись теми силами, которые толкали Россию к продвижению в глубь Средней Азии<sup>18</sup>. Таким образом, империализм представлялся не как сугубо экономическое явление, но скорее — как геополитическая доктрина.

Дискуссия о колониационном характере развития капитализма велась и в польской историографии. Впрочем, в данном случае вопрос формулировался иначе: Польша в отличие от Средней Азии или Закавказья в период индустриального подъема представляла собой совсем не бедную колонию, а, напротив, обгоняла по темпам роста внутренние губернии империи. Спор зашел о том, могли стать возможным в Польше экономический подъем конца XIX века, если бы польские товары не имели выхода на российский рынок? Книга Розы Люксембург о промышленном развитии Польши была раскритикована именно за преувеличение роли восточных рынков в индустриализации, в результате чего польский капитализм выглядел как искусственное, а не закономерное явление, как продукт колониальной экспансии России, а не внутреннего развития. Споры об этом продолжались и после Второй мировой войны, в 1940–1960-е годы<sup>19</sup>.

Ленинская теория империализма оказала влияние и на историографии других стран. Так, до 1950-х годов в венгерской историографии преобладала концепция, сформулированная Оскаром Яси в его известной книге «Распад Габсбургской монархии»<sup>20</sup>. Яси перенес модель колониализма на Австро-Венгерскую империю и пришел к выводу, что Венгрия служила внутренней колонией Австрии и эксплуатация ее экономических ресурсов препятствовала развитию страны.

В 1950–1960-х годах стали высказываться сомнения в том, что Венгрия действительно так уж пострадала от альянса с Австрией. Ныне большинство историков-экономистов разделяют точку зрения Дэвида Гуда, автора одного из последних исследований экономической системы Австро-Венгрии («Экономический рост Габсбургской империи»<sup>21</sup>). Гуд показал процесс постепенной интеграции земель Австрии и Венгрии в единую экономическую систему и доказал, что эта интеграция благоприятно отразилась на обеих частях империи, в особенности на Венгрии.

Более того, по мнению Джона Комлоса, экономическое развитие и индустриализация Венгрии в определенной степени снизили темпы роста австрийской экономики, то есть Австрия оказалась в проигрыше<sup>22</sup>. Впрочем, венгерская историография не вполне разделяет это мнение, настаивая на значительном вкладе венгерских земель в экономическое развитие союза — вкладе, выразившемся в предоставлении рынка для сбыта австрийских товаров, природных ресурсов, участии в общих расходах и погашении государственного долга<sup>23</sup>.

Помимо ленинской версии теории империализма в историографии империй существуют и другие, идеологически близкие, левые концепции. Так, в свое время большую популярность приобрела социологическая концепция Майкла Хечтера (его книга «Внутренний колониализм. Кельтская окраина Британского национального развития»<sup>24</sup> впервые опубликована в 1975 году). Используя введенный в оборот В. Лениным, А. Грамши, Е. Преображенским и Н. Бухариным термин «внутренний колониализм», на примере Ирландии Хечтер объясняет причины экономической отсталости периферийных регионов, населенных представителями национальных меньшинств. Основной вывод автора состоит в следующем: из-за отсутствия политической независимости периферийные регионы (внутренние колонии) вынуждены были следовать «зависимым» путем экономического развития, который препятствовал их экономическому росту и культурной интеграции. Это, в свою очередь, создало предпосылки для роста национализма.

Хечтер критикует так называемую концепцию «диффузии развития», согласно которой импульсы развития проникают из центра в периферию, формируя тем самым условия для развития регионов и их консолидации с центром. По мнению Хечтера, слу-

чай Ирландии опровергает эту модель: Ирландия, поставленная в положение зависимости от Британии, навязавшей ей роль сельскохозяйственной колонии, была ограничена в возможностях провести индустриализацию. Элементы индустриализации, появлявшиеся во «внутренних колониях» империй, должны были способствовать росту метрополии: торговля и кредит были монополизированы выходцами из центра, а железные дороги и средства коммуникации использовались для доставки грузов, в которых была заинтересована метрополия. Такого рода «побочный путь» индустриализации Хечтер называет, повторяя слова Г. Франка, «развитием недоразвития» (the development of underdevelopment)<sup>25</sup>. Реакцией на политику внутреннего колониализма стал рост дезинтеграции и углубление культурных противоречий, сохранение элементов традиционализма в обществе и автаркия<sup>26</sup>.

На идеологически противоположной стороне историографии империй доминирует так называемая теория гегемонии. Согласно этой теории, государство-лидер в преследовании своих национальных (геополитических, экономических и др.) интересов обеспечивает (даром или почти даром) публичные блага (public goods) для других (периферийных или подчиненных) государств или наций. Одним из авторов теории гегемонии или, точнее, теории «стабильности гегемонии» (hegemonic stability theory) считается известный историк экономики Чарльз Киндлбергер. В монографии «Мир в депрессии, 1929–1939»<sup>27</sup>, опубликованной в 1973 году, Киндлбергер доказывал, что для поддержания равновесия мировой экономической и политической системы необходимо существование государства-«стабилизатора» — гегемона, обеспечивающего рынок публичных благ.

Расширяя характеристику роли государств-лидеров в мировой системе, Киндлбергер спроецировал модель «стабильности гегемонии» на другие эпохи: до и после Великой депрессии. В XIX веке роль лидера в мировой системе выполняла Британская империя, а после Второй мировой войны эстафета лидерства перешла к США. По мнению Киндлбергера, эта же модель применима к другим, менее крупным, чем мировая экономика, системам, например межгосударственным альянсам типа Таможенного союза немецких государств XIX века (Zollverein). Общим для такого рода систем является наличие «гегемона» — сравнительно крупного

и сильного в экономическом и военно-политическом отношении лидера, участников альянса «средней» категории и относительно небольших и слабых стран. Гегемон берет на себя роль обеспечения публичных благ, к которым относятся: развитие рынка свободной торговли, обеспечение мира, законности и порядка, создание и поддержание инфраструктуры, гарантия стабильности бюджета и т.д. При этом «плата» за публичные блага распределяется неравномерно: гегемон, с точки зрения Киндлбергера, действуя абсолютно альтруистически, покрывает основные расходы, а другие государства пользуются статусом «безбилетников» — *free riders*<sup>28</sup>.

Концепция гегемонии с момента своего появления в 1970-х годах не раз пересматривалась, по-разному интерпретировалась, подвергалась критике и вновь входила в моду. Среди интерпретаций теории гегемонии на основе исторического материала значительное внимание исследователей привлекла статья экономиста Мартина Спеклера «Экономические преимущества быть периферийным: подчиненные нации в многонациональных империях»<sup>29</sup>. Спеклер предложил дополнить традиционную классификацию принципов экономической политики — свободная торговля и протекционизм — еще одним: имперским. Имперская система власти создавала особый режим, соединявший преимущества покровительства и свободного рынка (тезис, напрямую заимствованный из концепции Киндлбергера). «Гегемон» — лидирующая нация обеспечивала периферийным (*subordinated*) нациям те самые «*public goods*» — политическую стабильность, военную защиту, инвестиции, возможности свободного рынка. Любопытно, что эту концепцию Спеклер применяет не только по отношению к колониальным империям, но и к союзу Австрии и Венгрии, Ирландии и Британии, а также к Российской империи<sup>30</sup>.

Нельзя не признать, что попытки ряда современных политологов «облагородить» империализм вызывают определенные сомнения у историков. Так, исследователь британской политики в Индии Мария Мизра подчеркивает опасность наметившейся в начале 2000-х годов тенденции идеализации британского «мирового порядка» как проводника экономического развития и модернизации. Она доказывает, что британское правительство осознанно проводило политику «традиционализации» Индии, подавляя «местные импульсы» модернизации, способствуя углубле-

нию фрагментации в обществе, насаждая соперничающие идентичности, что серьезно препятствовало интеграции государства, правовому и экономическому развитию. И в этом заключалась даже не особенность британского правления в Индии, не ошибки британцев, а сама природа имперских отношений, которая превращает империализм в не подходящую для современных благонамеренных государственныхников модель".

Концепции гегемонии и внутреннего колониализма имеют много близких вариаций. В целом эти теории представляют своего рода полярные точки зрения на природу отношений центра и периферии: одна из них утверждает, что периферия процветала за счет центра, другая — обратное. Обе эти концепции, разумеется, страдают массой преувеличений и имеют значительные пробелы в аргументации. Рассматривая периферию исключительно как получателя «публичных благ», сторонники концепции гегемонии становятся на сторону имперских правительств. «Публичность» таких благ, как военные расходы, например, вызывала большое сомнение у представителей самой облагодетельствованной периферии. Впрочем, весь дискурс проблемы «цены империи» сторонники концепции гегемонии в расчет не принимают, базируясь главным образом на статистических данных и на современных представлениях о благе модернизации. Этноцентризм (европо-, руссо-, американоцентризм в современном варианте) — одна из главных проблем теории гегемонии.

С другой стороны, и для теории внутреннего колониализма характерна односторонность. Мы не можем, разумеется, отрицать очевидного факта: то, что приносила с собой империя на окраины (новые товары и предметы потребления, средства коммуникации, железные дороги и т.д.), значительно облегчало жизнь не только промышленникам из центра, но и жителям этих областей. Торговые отношения с центром служили мощным стимулом для индустриализации, развития промышленности (как, например, в Польше и на Украине, в Великом княжестве Финляндском) и урбанизации.

Экстраполируя на прошлое концепцию колониализма, авторы также зачастую игнорируют исторический контекст. Например, как показал Стефан Велыченко, в современном политическом дискурсе Украина довольно часто предстает как бывшая колония —

сначала Российской империи, затем СССР. Парадокс состоит в том, что современники той самой «колониальной» политики — украинские национальные общественные деятели конца XIX — начала XX века — не разделяли эту точку зрения. Интерпретация Украины как колонии имела маргинальное значение в дореволюционной общественной мысли Украины<sup>32</sup>. То же можно сказать и об активистах польского движения за автономию: в их глазах Польша являлась не колонией, а жертвой российской бюрократической централизации и националистической политики. Колониальность положения окраин значительно охотнее признавалась не представителями этих окраин, а самими «колонизаторами».

Таким образом, исследователь экономики империй оказывается в довольно трудном положении: как это случилось с работами Дэвиса и Хаттенбэка, результаты расчетов финансового баланса империи могут быть взяты на вооружение участниками идеологических баталий. Впрочем, уже после публикации «Маммоны» появились работы, основанные на применении сугубо математических методов. Майкл Эдельштейн, написавший главу о потерях и приобретениях Британской империи в кэмбриджской «Экономической истории Британии», использовал метод контрфактического анализа, введенный в научный оборот экономистом, одним из классиков клиометрики — Робертом Фогелем. Для того чтобы определить сумму, уплаченную британской казной за империю, автор подсчитал «неимперский» компонент: сколько бы Британия получала от торговли и инвестиций, не будь Индия, Канада, Австралия, Новая Зеландия и другие страны ее колониями, и сколько бы она затрачивала на оборону, не будь она вынуждена платить за оборону заморских владений (все данные — в процентах от ВВП).

Эти расчеты произведены по двум «стандартам»: «слабый (marginal) неимперский» и «сильный неимперский». Первый допускает, что в случае отсутствия имперских связей (если бы колонии являлись независимыми странами или колониями других европейских держав) Британия строила бы отношения с колониями как с другими европейскими державами — Германией, Францией и т.д., вовлеченными в мировую торговлю и экономические отношения. Второй подразумевает, что государства-колонии оставались бы вне сферы мировых экономических связей, то есть Брита-

ния в значительной степени была бы лишена возможности торговать и инвестировать в эти страны. Таким образом, эти два стандарта дают, по мнению автора, показатели минимума и максимума для размеров прибылей и издержек.

В результате расчетов Эдельштейн пришел к выводу, что по первому сценарию выгоды Британии от обладания колониями равнялись приблизительно 1% ВВП в 1870 году и 2% в 1913 году, по второму — около 4% в 1870 году и 6% в 1913 году. Вывод автора: Британия получала от существования империи не так много, как некоторые думают, но тем не менее сумма прибыли достаточно значительна, чтобы принимать ее в расчет<sup>33</sup>. Вывод не вполне убедительный, но сопоставимый с данными клиометрического анализа других факторов индустриализации, в частности исследованного Р. Фогелем железнодорожного строительства.

В анализе экономики империй есть большой простор для использования разных методов. Так, Авнер Оффер проанализировал финансовые отношения в системах империй в рамках модели альянсов типа НАТО<sup>34</sup>. Теория альянсов, предложенная М. Олсоном и Р. Зекхаузером в 1966 году<sup>35</sup>, представляла собой универсальную схему для определения вкладов сторон в системах, состоящих из «лидера» — более крупного и материально сильного участника — и «free riders», в системах, предназначенных для получения «public goods», в частности общей оборонной структуры. Особая область экономической науки — военная экономика — предлагает целый ряд других моделей для расчетов участия сторон в военных альянсах<sup>36</sup>, некоторые из них применены в ретроспективном анализе военных союзов<sup>37</sup>. Теоретически эти модели можно использовать и для оценки имперских систем.

О широких возможностях использования экономико-математического анализа для исследования имперского развития свидетельствует тот факт, что экономисты довольно смело берутся за применение своих методов для оценки на первый взгляд неподдающихся такого рода анализу социальных явлений, например национализма<sup>38</sup>.

Специфика политической и экономической организации империй отпугивает исследователей. Так, существует традиция изучения формирования и распада государственных союзов. Одна из наиболее плодотворных идей — использование теории интегра-

ции фирм для анализа политического объединения наций. Но, по словам авторов обзора современных исследований в этой области, имперские образования — как основанные на принуждении, а не на демократическом выборе — до сих пор не являлись объектом такого анализа. Фактор принуждения и наличие военного конфликта переносят исследование в иные плоскости (dimensions), которые «до сих пор находятся за пределами традиционного экономического анализа (mainstream economics)»<sup>39</sup>. Жаль!

Конечно, применение клиометрического подхода и методов экономического анализа в исследовании империй имеет существенные ограничения. Во-первых, неопределенность в расчетах сопровождает почти все попытки подвести итог имперской бухгалтерии. Трудоемкость работы и недоступность источников, а также несовершенство статистики иногда делают невозможным сведение баланса. Опыт Дэвиса и Хаттэнбэка, а также их оппонентов, как и дискуссии вокруг проблем выигрышей и потерь центра и периферии в имперских системах, убеждают в том, что точное количественное определение «цены империи» вряд ли возможно. По словам А.Дж. Хопкинса, эта задача не по силам даже «титанам с хорошо тренированными ассистентами»<sup>40</sup> (намек на то, что в работе Дэвиса и Хаттенбэка принимали участие 38 исследователей).

Анализ статистических данных, кроме того, должен сопровождаться изучением дискурса проблемы имперских издержек, исследованием эволюции институтов финансового управления и взаимосвязей в финансовой системе империи и, наконец, политических аспектов проблемы «цены империи». Игнорирование политического и социального контекстов может привести авторов экономико-математических исследований прошлого империй к неправдоподобным выводам.

В настоящей работе я сознательно избегаю ответа на вопрос: сколько заплатила Россия за обладание окраинами и за проведение активной имперской политики. Описанные выше дискуссии о «цене империи» показывают, что главная проблема анализа состоит в необходимости учитывать одновременно целый ряд показателей: такого рода исследования требуют огромных усилий. К примеру, по данным Государственного контроля (которыми я в основном и пользуюсь) можно установить сумму доходов, поступавших

с окраин, и даже структуру расходов (сколько было потрачено на армию, строительство и содержание железных дорог и школ и т.д.). Но подсчет «возврата» со стороны колоний представляет значительно больше трудностей, и вряд ли можно точно сказать, оправданно ли было с экономической точки зрения приобретение тех или иных территорий, тем более что к началу Первой мировой войны Россия только приступила к экономическому освоению ряда своих окраин, например Туркестана и Дальнего Востока, и неизвестно, каков был бы эффект от инвестиций в эти территории.

Еще один пример — известный спор о справедливости распределения военных расходов. В XIX веке весьма распространено было мнение, что население окраин, прежде всего западных, обогащается за счет концентрации воинских формирований вдоль границ империи: интендантские расходы, составлявшие больше половины бюджета, большей частью шли на приобретение необходимого для армии довольствия на местах. Солдаты и офицеры тратили свое жалованье в местах расквартирования войск, стимулируя тем самым развитие торговли. Допустим, сумма полученной населением прибыли от присутствия войск поддается исчислению, хотя и с очень большой погрешностью. Но как подсчитать убытки, понесенные населением от постоянной повинности? Исследователю не остается ничего иного, как предположить, что убытки от постоа компенсировались прибылью от торговли и поставок для армии<sup>4</sup>. Таких случаев вынужденных «компромиссов» в расчетах довольно много.

Но, пожалуй, наибольшие трудности представляет оценка нематериального компонента имперских приобретений — геополитического лидерства, культурного и религиозного доминирования, решения внутренних политических проблем с помощью активной внешней политики, наконец, легитимизации власти императора. Очевидно, довольно велики были и нематериальные издержки империи: в конечном итоге неспособность управлять обширным имперским пространством способствовала разрушению внутренней структуры власти. Если смотреть с точки зрения периферии, то и в этом случае нематериальные плюсы и минусы очевидны. «Цивилизаторская миссия», которую брали на себя государство и общество метрополии, действительно несла образование, технологии, социальные реформы и т.д. С другой стороны, пози-

тивность культурной миссии подвергалась сомнению: региональные элиты периферий претендовали на автономию культурного и социального развития и сопротивлялись цивилизаторскому «диктату» — «русификации», «германизации» и т.д.

Вернемся к материальной стороне «цены империи»: сложность подсчетов не означает нецелесообразность их проведения в принципе. Расчеты необходимы и интересны. Но, как уже было сказано в предисловии, данное исследование фокусируется на анализе институциональной организации взаимоотношений центра и периферии, а также дискурсивной среды, в которой эти отношения институционализировались. Важно не только то, сколько действительно тратило Государственное казначейство на той или иной окраине и сколько оно получало, но не менее интересно и важно проследить, какие схемы и механизмы создавались для вовлечения окраин в общегосударственную бюджетную систему. Важно понять, как представляли себе стороны — центр и периферия — сложившийся баланс затрат и прибылей. Анализ дискурса «цены империи» необходим хотя бы потому, что представления об убыточности или прибыльности имперских отношений для центра и периферии определяли и стратегию действия обеих сторон. Об этом — об идеях и технологиях — и пойдет речь во второй части монографии.

## 8. Механизмы и формы участия колоний и регионов в общегосударственных расходах империи

### Система квот и компенсаций

Американский исследователь Дональд К. Гордон начал свою монографию «Участие доминионов в имперской обороне, 1870–1914» словами: «Британская колониальная политика в девятнадцатом веке во многом определялась желанием освободить Великобританию от бремени империи»<sup>1</sup>. Эта же формулировка может быть применена по отношению к другим имперским правительствам. С конца XVIII столетия убеждение в том, что колонии слишком дорого обходятся метрополии, было широко распространено не только в обществе, но и в правительственных кругах государств, обладавших колониями.

Казначейства колониальных держав действительно были поставлены перед необходимостью покрывать многочисленные издержки в заморских территориях: на функционирование правительственных служб, на обеспечение связи и транспортного сообщения, на строительство. Со временем структура расходов империй в колониях изменялась: появлялись новые нужды и виды участия в колониальных финансах. Но во все времена и во всех случаях львиную долю имперских затрат составляли расходы на оборону колоний.

Чтобы компенсировать хотя бы частично непомерные расходы, имперский центр вводил различные схемы участия колоний в финансировании «общих» затрат. Французское правительство законом 1841 года обязало колонии покрывать все местные правительственные издержки, в том числе военные. В 1854 году модель

участия изменилась: колонии были обязаны выплачивать так называемый контингент (contingent) — взнос в бюджет метрополии, в качестве компенсации за выделявшиеся из центрального бюджета средства на администрацию, оборону, юстицию, институты культа, строительство и другие публичные работы. Но, по мнению Ф. Жоржа, система контингента давала значительно меньше гарантий участия колоний в общегосударственных расходах, чем система прямого покрытия правительственных издержек на местах, установленная в 1841 году<sup>2</sup>. Контингент выплачивался лишь в тех случаях, когда доходы колонии превышали ее местные нужды, то есть получение этих компенсаций зависело от финансового положения колониальной администрации и от ее усмотрения.

На практике размер контингента был несравним с издержками казны в колониях, а в годы финансовых кризисов вообще был почти равен нулю<sup>3</sup>. Из всех колоний только Кохинхина принимала участие в общих расходах, Гвинея и Кот д'Ивуар покрывали полностью собственные издержки, а остальные колонии жили на дотации. Чтобы переломить эту парадоксальную ситуацию, в 1893 году правительство установило принцип обязательного участия колоний в государственных расходах, создав специальную статью в бюджете. В данном случае речь шла только о декларации, о принципе: сумма взноса всех колоний была ничтожна. В общем итоге за 63 года (1850–1913) колониальные расходы Франции составили в среднем 9,2% расходов казны. При этом 67,7% колониальных расходов составляли расходы на оборону<sup>4</sup>.

В начале 1860-х годов к проблеме расходов империи обратился и британский парламент. То, что Британия дорого платила за колониальные владения, не было ни для кого секретом. Первые сомнения в экономической целесообразности обладания заморскими территориями появились еще в середине XVIII столетия. С публикацией сочинения Адама Смита «Исследование о природе и причинах богатства народов» эти сомнения стали общепринятыми среди британских экономистов<sup>5</sup>. По словам Карла Поланьи, «фритредеры и протекционисты, либералы и рьяные торы разделяли общее убеждение в том, что колонии представляют собой сомнительное приобретение, которое в будущем непременно превратится в политическую и финансовую обузу»<sup>6</sup>. Регуляр-

но появлялись предложения отделаться от дорогостоящей роскоши владения колониями или, по крайней мере, преобразовать колониальную систему.

В начале 1860-х годов военные расходы британского Казначейства достигли 4 млн. фунтов стерлингов, а взнос колоний составлял 40 тысяч. Эта очевидная несоразмерность заставила парламент заняться поиском модели более справедливого распределения военного бремени. Созданный в 1859 году под председательством Артура Милля комитет по военным расходам колоний пришел к выводу, что самоуправляющиеся колонии должны сами обеспечивать внутреннюю безопасность, а Британия будет платить за расходы, направленные на «имперские цели»<sup>7</sup>.

С 1869 года колонии, имевшие самоуправление, были вынуждены покрывать внутренние издержки, в том числе военные. Британские гарнизоны должны были быть выведены. Между тем внешние оборонные расходы по-прежнему покрывались за счет казны, и колонии должны были постфактум оплачивать свой взнос. В случае начала военных действий деньги, как правило, предоставляло Казначейство. Затем оно предъявляло колониям счет, оформлявшийся в виде долга. Но Казначейству редко удавалось получить эти деньги. Парламенты самоуправляющихся колоний отказывались участвовать в финансировании общеимперских военных расходов, и колониям чаще всего удавалось избежать издержек на расходы в случае войны. Так, англо-бурская война обошлась казначейству в 217 166 000 фунтов стерлингов. В 1908 году Казначейство потребовало от Кейптауна возмещения в сумме 182 978 124 фунтов стерлингов, но оно, как обычно, оказалось бессильным и в итоге отступило<sup>8</sup>. По словам Л. Дэвиса и Р. Хаттэнбэка, «Великобритания казалась беспомощным гигантом в тех случаях, когда она сталкивалась с самоуверенными и часто arrogantными отпрысками», какими представляли самоуправляющиеся колонии<sup>9</sup>.

В принципе при отсутствии в колонии представительных институтов Казначейству было легче изымать необходимые суммы на оборону. В начале XX века Колониальное управление определило квоту для участия в имперских расходах в виде процентной доли внутреннего дохода — от 5 до 19%. Это правило, впрочем, распространялось лишь на 5 из 60 колониальных субъектов. Коро-

левские колонии в большинстве своем не могли эффективно поддерживать финансы британской армии, так как сами нуждались в помощи: Индия представляла собой редкое исключение, полностью покрывая свои военные расходы и принося прибыль в бюджет метрополии. В результате, по мнению Дэвиса и Хаттенбэка, Британия в отличие от других европейских стран содержала две военные и морские системы: одну для своей обороны и другую — для обороны империи<sup>10</sup>.

Проблемы окупаемости колониальной политики были хорошо знакомы не только Британии и Франции: ими были озабочены почти все правительства колониальных держав второй половины XIX — начала XX столетия. Так, Германия за 1894–1913 годы выплатила колониям более 1 млрд. марок<sup>11</sup>, что создавало удобный повод для критики правительства со стороны оппозиции. Ни одна из японских колоний также не могла покрыть местных расходов. То же самое можно было сказать о колониях Бельгии и Голландии.

Россия не была исключением. Отчетливое сопоставление геополитических целей с экономическими появилось, вероятно, не ранее начала XIX века. Конечно, территориальная экспансия, продвижение границ империи должны были и ранее поставить перед правительством задачу изыскания новых средств не только на военные издержки. Собственно говоря, с начала XVIII века вся система финансового управления была перестроена с целью удовлетворения военных нужд. Влияние западноевропейских идей меркантилизма, приобретаемый опыт рационального управления государственным хозяйством — это заставляло задумываться о цене имперских амбиций. Однако до 1780-х годов правительство не располагало основанной на строгой периодичности четкой бюджетной системой. Это во многом затрудняло корректную оценку «стоимости» имперских завоеваний. Но предположу, что даже если бы расчеты и прогнозы экономических потерь и приобретений в результате завоеваний были известны, вряд ли они существенно повлияли бы на цели имперской политики. Геополитические цели имели абсолютный приоритет, а вклад в государственный бюджет доходов новоприобретенных земель имел мизерное значение.

С начала XIX столетия, когда территория империи почти постоянно росла, вопрос о финансах стал далеко не праздным. Со-

гласно расчетам, Россия в среднем больше, чем другие европейские державы, тратила на оборону<sup>12</sup>. В 1805 году Государственное казначейство выделило на содержание армии и флота 33 млн. руб. серебром, в 1857 году сумма военных расходов достигла около 100 млн. руб., в 1892 году она была равна уже 455 млн. руб. В среднем ассигнования на армию и флот в XIX веке составляли 35% бюджета<sup>13</sup>. Рост военных расходов на создание империи являлся одним из важнейших стимулов для проведения финансовых реформ. Кроме того, Россия вынуждена была прибегать к займам на внешнем рынке для финансирования военных расходов<sup>14</sup>. Поэтому вопрос о снижении военных издержек и, по крайней мере, их «справедливом» распределении между регионами беспокоил российские власти не меньше, чем британскую колониальную администрацию и парламент.

Россия заключила, пожалуй, одну из самых знаменитых «колониальных сделок», продав в 1867 году Аляску за 7,2 млн. долларов. Финансовые мотивы продажи были далеко не последними: по мнению посланника России в США Э.А. Стекля, при продаже Аляски за 5 млн. долларов (или 6,5 млн. руб.) Россия имела бы 300 тысяч годового дохода. «Я сомневаюсь, — писал Стекль, чтобы русские колонии в настоящее время или когда-либо в будущем принесли нам доход, равный этой сумме»<sup>15</sup>. В выгодности операции был уверен и министр финансов М.Х. Рейтерн: Русско-Американская компания оказалась финансово несостоятельной и не приносила ни политических, ни денежных дивидендов.

Такие же возможности продажи или обмена колониями рассматривались и другими странами. Португалия наряду с немногочисленными относительно прибыльными колониями (пример — Ангола) располагала и такими, которые являлись, скорее, «монументом былой славы», нежели источником дохода. Целесообразность сохранения этих территорий была сомнительна, и правительство обсуждало возможность их продажи или обмена с целью объединить наиболее выгодные части империи в экваториальной Африке<sup>16</sup>. Впрочем, колониальные владения Португалии не были интересны другим державам: в числе колониальных приобретений Британии, Франции, Германии и Италии были свои «дыры», куда уходили деньги налогоплательщиков метрополий. Поэтому все без исключения правительства колониальных

империй были заняты поиском институциональных моделей взаимоотношений с колониями, которые позволили бы снизить «цену империи».

Решение вопроса о форме участия колоний в имперских расходах зависело прежде всего от модели бюджетно-финансовых отношений. В тех колониальных империях, где бюджеты колоний и метрополии были разделены, имперское казначейство чаще всего претендовало на выплату определенного «взноса» или «квоты» в общую казну или требовало покрытия местных издержек. Такая же возможность существовала и в государственных союзах, основанных на компромиссе относительно разделения общих затрат. Соглашение о квотах между Австрией и Венгрией периодически пересматривалось, и совместное участие в расходах империи представляло собой один из столпов политической системы дуализма<sup>17</sup>. Земли Германской империи также выделяли определенный взнос на общие расходы в имперскую казну. Разница между этими двумя моделями заключалась в том, что в случае колониальных империй установление квот составляло прерогативу имперского министерства<sup>18</sup>, а в Австро-Венгрии и Германии — представителей частей империи.

Вследствие существования отдельных бюджетов модель «квот» использовалась, как мы увидим, в Российской империи по отношению к Царству Польскому (до финансового объединения) и Финляндии: эти окраины в разное время обязаны были платить взносы в имперскую казну на обеспечение обороны.

## Налогообложение регионов.

### Империи в поисках «справедливой» модели распределения

Намного сложнее представлялось решение вопроса о распределении общего бремени между частями многонациональной империи или государства с единым бюджетом, как в случаях союза Ирландии и Великобритании после 1816 года или в отношениях между Польшей и Россией после падения польской финансовой автономии в 1866 году. В таких ситуациях вопрос о распределении бремени общих расходов переходил в сферу налогообложения, так как

никакие контрибуции, квоты и «пособия» в рамках единого бюджета не были возможны. Российская империя, перешедшая к концу XIX столетия почти полностью к системе единого централизованного бюджета, должна была использовать многообразные механизмы регулирования налогообложения, чтобы территории с различными экономическими укладами и уровнем развития в равной мере участвовали в имперских расходах.

Создание гибкой структуры налогового обложения представляло одну из сложнейших задач для правительств многонациональных государств, где были существенные отличия в региональных экономических укладах. Система налогов должна была базироваться на общих принципах и вместе с тем отражать своеобразие хозяйственной жизни населения, соответствовать религиозным нормам и традициям. Реформы налогообложения служили как средством экономического регулирования, так и методом социального дизайна и национальной политики. Освобождение от налогов использовалось для завоевания лояльности местных элит, а дополнительное обременение — как средство дискриминации (один из наиболее ярких примеров — 10%-й сбор с польских землевладельцев в западных губерниях, введенный с сугубо политической целью — заставить поляков уйти из края).

Одна из главных проблем реформ налогообложения состояла в поиске оптимальной модели, которая, с одной стороны, позволила бы равномерно и «справедливо» в глазах населения распределить общее бремя государственных расходов, а с другой — могла бы способствовать интеграции регионов в общую экономическую систему империи. В этом вопросе полезно остановиться на одном эпизоде, связанном с поиском модели «справедливого» обложения двух стран, отличавшихся значительными диспропорциями экономического развития — Британии и Ирландии. Специфика проблемы Ирландии состояла в том, что обсуждение вопросов налогообложения неизбежно пробуждало национальные противоречия. Поэтому случай Ирландии интересен для сопоставления с ситуацией в Российской империи — с дискуссиями вокруг польского и украинского вопросов.

Как было сказано выше, система квот, на которой был основан союз Британии и Ирландии 1801 году, просуществовала лишь до 1816 года. От нее пришлось отказаться ввиду невозмож-

ности для Ирландии поддерживать оговоренный уровень участия в растущих имперских расходах. С 1817 года бюджеты стран были объединены, и вся сумма ирландских доходов стала поступать в общее казначейство, из которого покрывались и все расходы, за исключением сугубо местных. Реальное соотношение бюджетов Британии и Ирландии составило 15:1, что для Британии в два раза превышало установленную в 1800 году квоту.

Объединение бюджетов не подразумевало унификации налоговых систем: ирландское население платило значительно меньше налогов по существенно более низким ставкам. С 1853 года уровень налогообложения постепенно начал повышаться: в этом году был введен подоходный налог, размер которого с 1856 года был одинаков для Ирландии и Британии. Но из-за сокращения численности населения (вследствие голода 1846–1847 годов и эмиграции) сумма поступавшего из Ирландии в казну империи дохода осталась почти неизменной, а доля Ирландии в общих расходах с 1853 по 1894 год уменьшилась из-за роста местных административных расходов<sup>19</sup>.

Положение Ирландии в системе имперских финансов стало предметом исследований особой комиссии в 1894–1896 годах. Ей предстояло рассмотреть систему налогообложения и принципы финансовых отношений Ирландии и Британии. Одной из самых важных и труднейших задач была выработка критериев сравнения налоговой платежеспособности британского и ирландского населения.

Используя сопоставление общих сумм доходов двух стран, структуры доходов и их эволюции, комиссия пришла к выводу, что экономическое положение Ирландии за десять лет до Союза (до 1801 года) было лучше, чем в момент обследования. Соотношение налоговой способности Ирландии и Британии, по расчетам комиссии, составляло 1:20 (эта оценка основывалась на сопоставлении сумм подоходного налога; и высказывались мнения, что реальная пропорция налоговой платежеспособности составляла даже не 1:20, а 1:36). Разница государственных доходов (прямых и косвенных налогов) Ирландии и Британии не была настолько существенной, соотношение составляло 1:13. Таким образом, население Ирландии платило налоги в пропорции (к доходу), намного превышавшей таковую для Британии. Неравенство налогообложения было вызвано главным образом тем, что принципы косвенного обложения

(налоги на продукты потребления), общие для обеих частей союзного государства, были основаны на «предпочтениях» британцев. В результате нормы обложения одного из индустриальных лидеров Европы и мира были применены к потерявшей значительную часть населения сельскохозяйственной Ирландии.

Таким образом, расчеты налоговой платежеспособности, а также дохода двух сторон основывались на чистом соотношении бюджетных поступлений. Как и в случае с российскими окраинами, такой расчет вызывал справедливые сомнения, так как оценка реальной прибыли, полученной с региона, была намного сложнее. В условиях свободного товарного обмена практически невозможно было определить поступления от налогов на продукты, произведенные в одной стране и потребленные в другой. Помимо этого, масса других нюансов влияла на реальную сумму доходов как Ирландии, так и Британии. Метод сравнения сумм подоходного налога выглядел не более продуктивным: при существовавших условиях обложения суммы облагаемого дохода не являлись репрезентативными показателями реальных доходов населения, так как они не учитывали доходы рабочих, фермеров и многих других категорий населения. Комиссия использовала и другие методы оценки, например предложенную немецкими экономистами методику вычисления «реального дохода», исходящую из определения суммы потребляемых товаров и услуг. По словам С.Ф. Бестейбла, эти расчеты содержали массу ошибок и их результаты были очень приблизительными. Кроме того, «реальный доход» был посчитан только для Ирландии. Аналогичные расчеты для Британии не производились<sup>20</sup>. Большие сомнения в справедливости исчислений были вызваны и тем, что они не учитывали существовавшую в самой Ирландии значительную асимметрию: восточная часть существенно обгоняла западную, депрессивную.

Безнадежность поисков формулы для расчета *справедливого* распределения налогового бремени убедила современников в том, что главная задача правительства должна состоять в разработке принципов финансовых отношений, на основе которых можно найти компромисс. В первую очередь предстояло определить статус Ирландии по отношению к Британии в финансовой системе Содружества. Если Ирландия позиционируется как финансово независимое государство, то тогда действительно вопрос о вкладе

сторон в общую казну должен решаться путем расчета прибылей и расходов. Если Ирландия и Британия строят свои финансовые отношения по принципу федерации (как предлагал в свое время А. Смит), то определение квот должно быть предметом не расчетов, а политического соглашения. Если же Ирландия рассматривается как часть единого государства, то различия в обложении существовать не должно. Действовавший в последнем случае принцип: в едином государстве власть должна иметь дело не с территориальными единицами, а с индивидуальными налогоплательщиками — был проигнорирован комиссией<sup>21</sup>.

Возможно, подход комиссии объяснялся тем, что она рассматривала Ирландию как самостоятельную финансовую единицу: дело в том, что большинство членов комиссии ориентировались на принятие закона о Гомруле. Но в то же время, определяя участие Ирландии в британских расходах, члены комиссии исходили из принципа единства расходной части бюджета Ирландии и Британии (существовавшее разделение расходов на местные и неместные было совершенно произвольным и основывалось лишь на том, где расходуются суммы). В реальности Ирландия покрывала большую часть неместных расходов, получая при этом далеко не соответствующий ее вкладу в общий бюджет «возврат». Ключ к решению проблем финансовых отношений между территориями Великобритании — не только Ирландии, но и Шотландии, Уэльса, Англии — был в том, чтобы не территориальные единицы, а налогоплательщики любой части Великобритании являлись субъектами финансовой политики и налогообложения<sup>22</sup>.

Таким образом, даже британская система налогообложения — по мнению современников, одна из самых передовых в мире, в которой впервые был введен принцип подоходности, — оказалась не подходящей для решения проблем, возникающих при диспропорции регионального экономического развития. А возможно ли было в принципе найти такую модель распределения налогов, которая устроила бы и центр и периферию? На чем должна основываться формула справедливого налогообложения в условиях существования частично обособленных национальных или территориальных образований? Как построить такую финансовую систему, которая обеспечивала бы бюджет достаточными поступлениями и в то же время учитывала специфику развития экономи-

чески асимметричных регионов? С этими вопросами неизбежно должно было столкнуться и правительство Российской империи, вынужденное приспособлять сложившуюся в общих чертах в XVIII столетии структуру налогов к новым реальностям регионального разнообразия.

Основой системы прямого налогообложения в Российской империи с Петровских реформ являлась подушная подать. Количество душ в каждой губернии устанавливалось периодическими ревизиями, по результатам которых губернская казенная палата рассчитывала сумму поступления подати. Внутренняя раскладка податей между отдельными плательщиками была предоставлена обществам.

Вторым по значению налогом являлась оброчная подать, взимаемая с государственных крестьян в качестве платы за пользование землей. Система оброка не отличалась гибкостью: предусматривалось всего лишь 4 ставки оброка, в зависимости от разряда земель (по качеству и производительности). Эта классификация должна была учитывать все разнообразие условий хозяйствования и, разумеется, не соответствовала этому условию. На основании росписаний податей палата государственных имуществ и казенная палата составляли окладные листы на каждое общество, а окончательную раскладку по плательщикам осуществлял сельский сход.

Третьим существенным для бюджета налогом был процентный сбор с купеческих капиталов. В 1824 году гильдейская подать в виде процентного сбора была преобразована в сбор за право торговли.

Помимо прямых налогов население уплачивало множество пошлин и сборов: гербовых, крепостных, подорожных и т.д. Особую категорию доходов казначейства составляли питейные сборы, взимаемые до 1863 года по системе откупов, а затем преобразованные в акцизы. Наконец, наряду с налогами, поступавшими в центральное казначейство, население платило ряд налогов и сборов, предназначенных на покрытие местных расходов, так называемые земские повинности.

Этот перечень далеко не исчерпывает разнообразия налогов и податей, взимаемых с подданных российского императора. Особенности обложения предусматривались для отдельных национальных и социальных групп<sup>23</sup>, для ряда категорий «инород-

ческого» населения предусматривались специальные оклады общих для империи подушной подати и оброка, с кочевых народов Сибири и Севера взимался ясак звериными шкурами, а киргизы Оренбургского ведомства уплачивали кибиточную подать. Наконец, это разнообразие дополнялось региональными налоговыми системами. Свод законов 1832 года выделял особые территориальные системы обложения Бессарабской области<sup>44</sup> и Закавказского края. Налоговая система Царства Польского по причине автономии края до середины 1860-х годов вообще не регламентировалась российским законодательством, как и налоги и подати Великого княжества Финляндского.

Косвенное налогообложение отличалось большим единством: уставы о пошлинах распространялись на все территории империи. Разумеется, значительным разнообразием отличалось местное налогообложение, его организация зависела от устройства администрации на местах, местных потребностей, существовавших повинностей и т.д.

Специфической чертой российской системы обложения, отчасти продиктованной асимметрией регионального экономического развития, являлось доминирование территориального принципа. Этот принцип налогообложения распространялся не только на окраины: он был характерен для всей системы налогов в империи.

С 1875 года основным прямым налогом был государственный поземельный налог. Губернии Европейской России были поделены на 11 групп в зависимости от «производительных сил» — таким образом определялась доля каждой губернии в государственном бюджете. В губерниях устанавливался оклад налога (на десятину земли), в зависимости от разряда земли (по доходности). Размер приходившегося на губернии государственного поземельного налога пересматривался с 1875 по 1913 год дважды: в 1884 и 1887 годах. Внутри губернии сумма налога разделялась между уездами. Уездное земское собрание распределяло возложенную на уезд долю между «владениями». Конечная сумма индивидуально-крестьянского налогообложения определялась по разверстке внутри общин. Аналогичным был механизм территориального распределения налога с недвижимого имущества. Общая сумма налога определялась ежегодно для каждой губернии. Раскладка этой суммы между городами и в городах между владельцами осущест-

влялась земскими и городскими общественными учреждениями. Подобная система налогообложения «сверху» — от губерний к плательщику — исходила из государственной потребности, а не из платежеспособности подданных<sup>25</sup>.

В начале XX века в связи с отменой круговой поруки во внутренних губерниях империи основным принципом налогообложения стала индивидуальная ответственность плательщика. Этим был сделан первый шаг в переходе от территориального принципа налогообложения к индивидуальному, или, по словам Янни Коцониса, от государственного управления территориями к управлению населением<sup>26</sup>. В то же время раскладочная система (обложение регионов определенной суммой налога с последующим разделением этой суммы между обществами) продолжала существовать на окраинах — в Закавказье, Туркестане, Сибири и др. В 1907 году Министерство финансов внесло в Государственную думу проект новых правил взимания окладных сборов на окраинах, предполагавший распространение общих норм обложения и отмену круговой поруки. Но прошедший долгое обсуждение в думских комиссиях и в Государственном совете закон так и не был принят вследствие начала войны в 1914 году<sup>27</sup>.

Таким образом, налоговая система империи сохраняла разнообразие. Введение универсальной структуры налогообложения было вряд ли возможно и целесообразно. Тем не менее правительство стремилось к поиску принципа, объединявшего разные системы налогов, стремясь при этом не потерять в доходах и не вызвать недовольство населения беспокойных окраин. В решении проблем налогообложения правительству приходилось вступать в полемику с представителями местных национальных элит или администраций. Национальный и экономический вопросы оказывались тесно переплетенными.

Итак, квоты (пособия, взносы) и налоги — два механизма распределения имперских издержек, использовавшиеся в практике империй, в том числе России. В следующих главах мы рассмотрим, как действовали эти механизмы распределения, как российское правительство решало насущную проблему сокращения бремени империи, и прежде всего военных затрат.

## 9. Польский взнос в имперскую казну

### Польские «пособия» для российской армии

Вопрос о том, на чьи средства должна содержаться армия, защищавшая границы Царства Польского и империи, поддерживавшая внутренний порядок и обеспечивавшая «спокойствие» императора, являлся одним из наиболее спорных в российско-польских финансовых взаимоотношениях в течение всех пяти десятилетий автономного существования Царства. До революции 1830 года Польша располагала собственной армией, размер которой определялся императором<sup>1</sup>. Существование польских военных формирований с особой формой, знаками отличия и наградами являлось, с одной стороны, важным символом польской автономии, но с другой — обременяло бюджет Царства.

До 1817 года расходы по содержанию армии покрывались из средств российского казначейства, однако впоследствии эта сумма была предъявлена Польше в качестве ее государственного долга перед Россией. Как только расходы на содержание армии были возложены на казну Царства Польского, установившееся в 1815–1817 годах равновесие расходов и доходов было полностью нарушено. Польша была не в состоянии обеспечить ту военную систему, которая была ей навязана Россией. Парадокс в том, что имперское правительство едва ли не само настаивало на существовании автономной армии, которая впоследствии приняла активное участие в восстании 1830–1831 годов.

О том, насколько тягостно будет содержание огромной армии для польского государства, еще в 1815 году писал императору

Адам Чарторыйский: «...если Ваше императорское величество желаете, чтобы национальная армия содержалась на счет казны, то это неосуществимо, если в ней останутся те же порядки и та же система управления, что и теперь, требующие расходов, намного превышающих наши средства»<sup>2</sup>. Однако, несмотря на жалобы на переобремененность военными расходами, поддержание прежнего уровня ассигнований было одним из главных условий сохранения политической независимости, сформулированных в рескрипте 1821 года (см. часть I).

Спустя несколько месяцев после рескрипта Чарторыйский вновь обратился к Александру I с просьбой пересмотреть решение относительно сохранения военных расходов. Чарторыйский пытался убедить императора в том, что подобные расходы не по силам бюджету Царства. В среднем военные ассигнования Польши превышали затраты «других независимых королевств», например Швеции, Саксонии, Вюртемберга<sup>3</sup>. Жалобы Чарторыйского, впрочем, не имели никакого эффекта. Бюджет польской армии продолжал непрерывно увеличиваться: в 1817 году он составлял 20,7 млн. злотых, уже в следующем году достиг суммы 25 млн. злотых, в 1819, 1820 и 1821 годах составлял соответственно 30 725 000, 30 468 000, 30 701 000 злотых, а в 1822 году — 31 503 896 злотых<sup>4</sup>.

После подавления восстания 1830 года Царство Польское было лишено собственных вооруженных сил. Его жители были привлечены к воинской повинности на общих основаниях. Этим участие Польши в поддержании вооруженных сил империи не ограничивалось: статья 20 Органического статута 1832 года предусматривала совместное финансирование единой имперской армии из российского и польского бюджетов. Статья 14 обязывала Царство Польское участвовать «в надлежащей соразмерности в общих на потребности Империи расходах». Размер взноса Царства на общие военные расходы должен был определяться «особыми постановлениями».

Привлечение Польши к участию в общих расходах, помимо чисто фискального смысла, имело еще и политический подтекст. Во-первых, тема «долга», и до того присутствовавшая в дискуссиях о военных расходах (кроме того, Россия никогда не забывала, что когда-то взяла на себя долг разделенного государства), после восстания стала доминирующей. «Неблагодарная» окраина долж-

на была заплатить сполна. Во-вторых, изъятие части средств из польского казначейства давало повод увеличить контроль над бюджетным управлением и тем самым предотвратить возможность повторения событий 1830 года, когда мятежники воспользовались деньгами местного казначейства и Польского банка. Об этом, в частности, шла речь в представленной на обсуждение Комитета по делам Царства Польского 30 апреля 1833 года записке князя Виктора Павловича Кочубея.

«С восстановлением в Царстве Польском законного Правительства, — говорилось в записке, — все распоряжения его императорского величества клонились к тому, чтоб сколько можно все установления Царства сего сблизать с таковыми Империи и, между прочим, принять меры, дабы, оставя управление финансов Царства отдельно, сливать доходы в одну массу с нашим казначейством. На основании сего желать должно... чтобы управление финансов Царства поставлено было в пределы сколько можно от действия здешнего зависящие». В этих словах сосредоточена главная идея записки: идея максимального ограничения самостоятельного использования бюджетных средств Царства.

Кочубей предложил точно определить категории внутренних гражданских расходов Царства Польского. После их покрытия все остатки должны были переходить «в неограниченное распоряжение министра финансов» империи. Расходы по содержанию войск должны были покрываться как из польского, так и из имперского бюджета. Такая схема распределения доходов и расходов нисколько не препятствовала тому, чтобы правительство Царства изыскивало средства для усиления доходов. Их «прибавка» «должна обращена быть в массу общих доходов государственных, точно так, как всякие другие доходы, из какой-либо губернии поступающие»<sup>5</sup>.

Конкретное определение статей расходов, подлежавших финансированию из польского бюджета, было возложено на министра финансов графа Е.Ф. Канкрин. Принципы распределения доходов Царства по расходным статьям были сформулированы в поданной им по этому поводу секретной записке: «Первым правилом в сем деле должно быть то, чтобы Царство Польское в обыкновенном положении дел покрывало из своих доходов все те расходы, кои суть последствие мятежа так, чтобы Государственное

казначейство Империи ни в каком случае не было доведено до необходимости уделить на сие какую-либо часть их своих доходов, что легко случиться может в таком случае, когда внутренние издержки Царства не будут исчислены с крайней бережливостью. Затем, если бы оказался какой-либо от доходов оною остаток, то передать оный в Государственное казначейство для покрытия общих издержек по составу Империи необходимых, хотя впрочем, весьма мало вероятно, чтобы таковой остаток был значителен».

Канкрин предложил распределить все расходные статьи бюджета Царства на три категории, каждая из которых делилась на разряды.

1. Первая категория состояла из двух разрядов:

1.1. Внутренние расходы Царства: а) долговые платежи по внешним обязательствам и долгу России; б) расходы на внутреннее управление Царства, с необходимой суммой на экстраординарные издержки; в) на содержание «местных военных команд», на пенсии военным чинам и пр.; д) на содержание государственных имуществ — зданий, каналов, мостов и пр.; е) ликвидация последствий мятежа.

1.2. «Расходы на предполагаемые общепользные в Царстве заведения».

2. Вторая категория была обозначена как «расходы, кои суть последствие соединения Царства с Россией», в них входили только военные издержки:

2.1. «Расходы на содержание российских войск *обыкновенно и постоянно* в Царстве пребывающих, поколику превышают то, чего стоили бы сии войска, будучи расположены внутри России». Это предложение основывалось на том, что цены на фураж, продовольствие и другие необходимые для армии предметы в Польше были существенно выше общероссийских. «Нормальная» численность войск в мирное время, дополнительные расходы на содержание которых должна была взять на себя польская казна, определялась в размере 50 тысяч человек. Если же по чрезвычайным обстоятельствам число войск в Царстве превысит обыкновенный и постоянный размер, то сумма дополнительных издержек должна будет покрываться из так называемого военного капитала.

2.2. Расходы на строительство военных укреплений, починку существующих крепостей и т.д. Министр финансов особо подчеркивал, что расходы этого разряда должны быть «непременно... покрываемы из доходов Царства, без всякого прибавления из доходов Империи, ибо сии на то недостаточны, а если и было бы излишество оных, то надлежит обратить оное на полезное для самой России употребление, а не для Царства». Тем более было недопустимо расходовать на находящиеся в Царстве войска какие-либо суммы из военного капитала империи, служившего резервом на случай чрезвычайных ситуаций и состоящего, по словам Канкринна, из средств, полученных по займам.

3. Наконец, эта категория состояла из «чистого остатка» по всем вышеозначенным расходам, который должен был передаваться в казначейство империи».

Предложенный министром финансов принцип разделения расходных статей был одобрен комитетом. В журнале заседания отмечено, что «на каком бы основании ни был установлен в последствии порядок распоряжения доходами, всегда необходимо стараться должно, дабы в обыкновенном положении дел все расходы, как исключительно до Царства относящиеся, так равно и те, кои суть последствие настоящего соединения оногo с Империей, покрываемы были из собственных доходов Царства сего»<sup>7</sup>.

Итак, расходы на содержание российских войск формально являлись главной статьей бюджета, предназначенной для передачи в имперский бюджет. Причем финансирование должно было происходить таким образом: не обеспечение содержания войск в Царстве, а перевод денег в кассу имперского казначейства. Объем расходов по этой категории в конечном итоге определялся имперским правительством. Одна лишь эта статья расходов составляла в тот момент едва ли не половину всей расходной части бюджета Польши. Между тем польские финансы, которым вменялось в обязанность не только удовлетворение собственных потребностей страны, но и содержание имперской армии в Польше, представляли собой весьма печальное зрелище. Восстание 1830 года свело практически на нет результат многолетних стараний Ксаверия Любецкого по установлению равновесия бюджета и созданию резерва развития. В отчете комитета, учрежденного в Варшаве «для при-

ведения в известность потерь, понесенных казной Царства Польского по случаю мятежа 1830 года», были указаны следующие данные об утраченных суммах: использованные мятежниками капиталы составили 125 233 519 злотых; возникшие вследствие мятежа недоимки достигли суммы 23 083 438 злотых, на причиненном мятежом разорении казенной собственности казна потеряла 66 509 832 злотых. Практически полностью был разорен Польский банк, в котором помимо частных и казенных вложений в тот момент находились суммы, полученные по внешнему займу 1829 года (почти 42 млн. злотых). Из всех 145 380 85 злотых, которые насчитывались в банке в 1830 году, нестронутыми остались лишь 30 млн. злотых — основной капитал банка. В общую сумму ущерба не были включены многочисленные реквизиции у населения, убытки от выпуска революционных денежных знаков, суммы, полученные мятежниками от Земского кредитного общества, и многие другие убытки, размер которых невозможно было определить сразу. По данным отчета, актив польской казны оценивался в 512 337 768 злотых, пассив же составил 220 824 198 злотых<sup>8</sup>. По полученным позднее данным, приведенным в записке генерального контролера в Царстве Польском И.И. Фундукля (в 1863 году), в конце 1831 года пассивы казны Царства, напротив, превышали активы более чем на треть<sup>9</sup>.

В этих условиях должна была начать функционировать новая бюджетная система, определенная решением Комитета по делам Царства Польского 30 апреля 1833 года. Обсуждение первого же бюджета на 1834 год привело к возникновению конфликта. При составлении проекта бюджета оказалось, что из 80 796 308 злотых планируемой общей суммы доходов 48 676 122 злотых должны были пойти на платежи по долгам и внутреннее управление. Из оставшихся на военные расходы 32 120 186 злотых необходимо было произвести расходы на обустройство крепостей и снабжение их артиллерийскими снарядами, что составило бы примерно треть суммы. Этих средств было недостаточно для покрытия определенных решением комитета военных затрат.

Наместник князь Иван Федорович Паскевич предложил покрыть недостаток в размере 13 млн. злотых либо путем перевода на расходы по содержанию войск суммы, предназначенной для устройства крепостей, либо использовать для покрытия дефицита

военный капитал империи. Министр финансов Канкрин не принял эти предложения. По его мнению, дефицит польского бюджета объяснялся несоразмерно высоким уровнем расходов на внутреннее управление. Россия не могла «содействовать содержанию Царства», тем более расходовать на это военный капитал, составленный из средств займов, по которым империя платила проценты<sup>10</sup>.

На состоявшемся 18 ноября 1833 года заседании Комитета по делам Царства Польского определенного решения принято не было. К следующему заседанию 14 декабря 1833 года Паскевич должен был найти возможности сокращения расходов. Наместнику удалось снизить дефицит бюджета до 4 млн. злотых, а оставшуюся сумму он предложил все-таки покрыть из военного капитала<sup>11</sup>. Канкрин вынужден был признать, что, поскольку численность войск существенно превышает 50 тысяч, как это было определено нормой численности в мирное время, имперская казна должна взять на себя дополнительные издержки<sup>12</sup>. Между тем министр еще раз напомнил о внутренних причинах финансового кризиса в Польше.

Обсуждение бюджета на 1834 год вылилось в конфликт между Канкриним и Паскевичем. Критика министра в адрес польской администрации задела наместника. Паскевич не преминул обратиться к императору с доказательствами истинных причин дефицита: по его мнению, они заключались не в недостатках администрации, а в переобременении Царства расходами по военной части<sup>13</sup>. Действительно, по сравнению с периодом до 1830 года военные расходы выросли. В годы, предшествовавшие восстанию, когда каждый бюджет сводился с профицитом, затраты польской казны на содержание собственной национальной армии составляли в среднем 32 млн. злотых, что соответствовало 41% доходов. В 1832, 1833 и 1834 годах средняя сумма расходов на содержание армии увеличилась до 54 млн. злотых, что составило 49% всей расходной части<sup>14</sup>.

Составление бюджета на следующий, 1835-й год тоже прошло не без конфликта с Министерством финансов. На этот раз в конфликт оказался вовлечен и военный министр Александр Иванович Чернышев, который, как ни странно, оказался на стороне наместника. В письме Паскевичу от 18 декабря 1834 года он описал состоявшийся в присутствии императора «сильный бой с министром

финансов». Судя по письму, речь шла о предстоявших в 1835 году военных расходах империи, а также об участии в них Царства Польского: «Граф Канкрин горько жаловался, что требования на 1834 и 1835 год, преимущественно по военному управлению, превышают средства казны, что для покрытия военного бюджета он постоянно был принужден прибегать к средствам экстраординарным, как то: к займам или к затратам из военного капитала, который чувствительно уменьшается и может совершенно исчезнуть». По мнению Канкрина, Царство Польское почти не вносило никакого вклада в погашение растущих военных издержек казны, которые с 1827 по 1835 год увеличились более чем на 50 млн. рублей.

Чернышев заявил в ответ, что нехватка средств на военные расходы объяснялась не тем, что Царство Польское в них не участвует, а тем, что значительная часть военных расходов шла на строительство военных укреплений, и поэтому польская казна оказалась не в состоянии содержать находящиеся на территории Царства войска. Канкрин не мог опровергнуть это замечание, но тем не менее заявил, что строительство крепостей являлось следствием «народных возмущений» польского населения. Значит, эти расходы должны были покрываться из других статей, не предназначенных на содержание войск. Николай I, по словам Чернышева, «был поражен» замечанием Канкрина и велел «употребить все усилия, чтобы на будущее время военные потребности не превышали ординарных средств государства»<sup>15</sup>.

Таким образом, ежегодное обсуждение бюджета превратилось в перманентный конфликт финансового ведомства с наместником. Чтобы преодолеть противоречия между центральной властью и администрацией окраины, необходимо было выработать жесткие принципы разделения военных издержек. По инициативе Паскевича вопрос об определении доли участия Царства Польского в военных расходах империи был внесен на специальное обсуждение Комитета по делам Царства Польского. Наместник стремился доказать, что Польша не могла платить на содержание армии больше, чем прежде. Даже несмотря на рост доходов, Польша вынуждена была сократить свои расходы на внутреннее управление на 9 млн. злотых из-за повышения выплат на содержание войск. Кроме того, сооружение крепостей потребовало заключения внешнего займа, на уплату которого польская казна ежегодно расходовала

ла 8 млн. По мнению Паскевича, эти суммы являлись ни чем иным, как «данью, которую Царство платит Империи»<sup>16</sup>.

Компромиссное решение проблемы взносов было найдено: Комитет по делам Царства Польского определил сумму взноса, которую впредь предстояло ежегодно перечислять из польского бюджета на военные расходы. Основанием для расчета послужила роспись на 1835 год. В этом году доходы составили 85 млн. злотых. Из них предполагалось истратить: на расходы по внутреннему гражданскому управлению — 55 млн. злотых, на местные расходы для военных потребностей — 9 млн. злотых, что в сумме составило 64 млн. злотых. Остаток — 21 млн. злотых (3 150 000 руб.) — и был определен как «нормальная сумма», подлежащая к выделению в следующие годы из казны Царства Польского на расходы империи<sup>17</sup>. «Победой» Паскевича можно было считать то, что комитет позволил сохранять в польской казне ежегодные кассовые остатки (неиспользованные ассигнования) и передать функции финансового контроля над бюджетом Царства местной Счетной палате.

Однако уже спустя год, 29 октября и 2 ноября 1836 года, при рассмотрении проекта росписи Царства Польского на 1837 год министр финансов Канкрин обратил внимание департамента по делам Царства Польского Государственного совета на то обстоятельство, что содержание армии и флота в 1837 году требовало около 2/3 от суммы доходов империи (как предусмотренных бюджетом, так и экстраординарных), тогда как из доходов Царства Польского передавалось в имперский бюджет и употреблялось на внутреннее войска в общей сумме около третьей части всех доходов (около 30 млн. злотых). Из этого министр финансов сделал вывод, что Государственное казначейство должно иметь право в будущем претендовать на получение большей суммы, нежели выделенные в 1835 году 21 млн. злотых. Кроме того, министр потребовал признания права казначейства на часть сбережений польской казны, которые составляли кассовый фонд. Последнее требование Канкрин, впрочем, было признано Государственным советом не вполне справедливым<sup>18</sup>.

Со своей стороны польская администрация тоже утверждала, что сумма 21 млн. злотых не должна быть постоянной, и в случае необходимости может быть понижена. Это мнение было высказано при обсуждении бюджета 1838 года. Министр финансов

парировал, ссылаясь на то, что по бюджетам Царства Польского с 1833 по 1837 год составилась кассовый фонд в 22 550 000 злотых (3 375 000 руб.). По словам Чернышева, граф Канкрин был «в бешенстве» от того, что польская администрация планировала «создать экономический капитал, на который он не может рассчитывать и который будет исключительно предназначен для обустройства Военного института и других полезных проектов, и что мы сможем их реализовать, не будучи обязаны услуживать ему»<sup>19</sup>. Впрочем, эти мотивы создания экономического капитала правительство старалось не афишировать: объясняя Государственному совету цель формирования неприкосновенного резерва, оно ссылалось на необходимость гарантировать ежегодное погашение необходимых расходов. Этот фонд, как объясняла Комиссия финансов и казначейства, состоял из сумм депозитов, не принадлежавших казначейству.

В январе 1845 года Министерство финансов вновь возбудило вопрос об увеличении доли участия Царства в расходах империи «соразмерно умножившимся с того времени обыкновенным доходам Царства»<sup>20</sup>. Однако по решению Государственного совета спорная сумма осталась без изменений, поскольку польская казна испытывала значительные трудности с покрытием расходов. По проекту росписи на 1848 год дефицит польского бюджета составил 455 767 руб. 28 1/2 коп., что опять вынудило польскую Комиссию финансов и казначейства и Совет управления обратиться с предложением пересмотреть размер отчислений в имперский бюджет, признавая этот путь «единственным временным способом к облегчению финансовых затруднений Царства». На всеподданнейший доклад министра статс-секретаря, представленный по этому поводу, последовал отказ императора: «Кн. Варшавскому писано, что на это Я не согласен и что следует сумму, следующую Империи, заплатить сполна»<sup>21</sup>. Очевидно, докладу министра статс-секретаря предшествовало обращение наместника. Ответ императора действительно был суров: «Я никак не могу согласиться, чтоб следующие по закону от Польши России 3 миллиона рублей, или 21 миллион злотых, были уменьшены. Это вечный долг (подчеркнуто трижды. — Е.П.) Царства Империи, почему этот расход должен предшествовать всем прочим внутренним расходам Царства. Ежели недостаточно способов, должен быть найден наложением

или нового налога или убавкой штатов, или даже убавкой пенсий, но деньги Империи должны быть... выплачены, *во что бы то ни стало*»<sup>21</sup>. Польская казна вынуждена была прибегнуть к новому займу в российских банках, за счет которого искомая сумма была внесена в бюджет.

Несмотря на попытки обеих сторон уменьшить или увеличить сумму военного взноса, размер участия Царства Польского в расходах империи оставался неизменным в течение нескольких лет. В то же время это была единственная категория расходов Царства, передававшаяся в имперское казначейство, за исключением уплаты незначительной суммы на нужды императора и содержание его двора. Никаких других расходов, связанных с принадлежностью Царства Польского к империи, польская казна не несла.

В начале 1862 года правительство вновь обратилось к проблеме справедливости и обоснованности установленной доли участия Царства Польского в расходах империи. Поводом для этого послужило очередное обращение к польскому правительству, на этот раз уже не министра финансов, а военного министра Д.А. Милютин, с просьбой об изменении суммы отчислений польской казны в военный бюджет России. Министр подчеркнул, что, несмотря на рост доходов Царства и повышение расходов империи на содержание армии, доля участия польской казны несравненно меньше соответствующей части расходного бюджета империи. Так, в 1861 году общая сумма затрат польской казны на военные издержки (отчисление 21 млн. злотых и расходы на местные нужды армии) составила лишь 24% бюджета. «Такое процентное соотношение военных расходов в Царстве к общей цифре бюджета чрезвычайно выгодно». В то же время сумма военных расходов империи составляла 40% бюджетных сумм. Главный же аргумент состоял в том, что сохранение неизменной суммы военного взноса не соответствовало постоянно растущим военным расходам российского казначейства<sup>23</sup>.

В ответ на новые требования польское правительство вновь сослалось на хронический дефицит бюджета и растущие расходы на платеж по долгу и на военное строительство<sup>24</sup>. Военный министр не счел эти объяснения убедительными. По его представлению в 1863 году было создано специальное совещание для рассмотрения вопроса о расчетах между казнами, но из-за

вспыхнувшего восстания принятие решения было отложено<sup>25</sup>. В конце 1864 года министр финансов обратился к статс-секретарю Царства Польского В.П. Планотову, напомнив, что «ныне настало время для приведения выше изъявленного предложения в исполнение». Однако и в тот момент, по мнению наместника Ф.Ф. Берга, бедственное состояние финансов не позволяло принять новые принципы расчетов<sup>26</sup>.

Комитет по делам Царства Польского 2 февраля 1865 года решил вновь отложить обсуждение этого вопроса, поручив провести предварительное рассмотрение в специальной комиссии под председательством Н.А. Милютина. На эту же комиссию была возложена и подготовка новых сметных правил для составления бюджета Царства Польского. В предыдущей части были описаны дискуссии вокруг подготовленного ею проекта бюджетной реформы: предложения комиссии были отвергнуты, а вопрос о распределении военно-финансового бремени был решен само собой ввиду объединения бюджетов в 1866 году.

Обвинение Польши в том, что она живет за счет центра, с середины 1860-х годов стало общим местом не только в правительственных дебатах, но и в публицистике. В среде противников польской автономии было принято упрекать Польшу в «неблагодарности» за финансовую поддержку, оказанную империей. Однако эту точку зрения разделяли не только правые публицисты. Публикация бюджета Царства Польского за 1865 год дала основание для обсуждения в прессе места Польши в российской финансовой системе. Известный государственный деятель и знаток истории российских финансов А.Н. Куломзин выступил в «Русском инвалиде» с серией статей об основах взаимоотношений польского и русского казначейств. Основываясь на данных польского бюджета, Куломзин утверждал, что система расчетов между Польшей и Россией «заставляет думать, что одна казна пользуется ресурсами другой». По расчетам Куломзина, действительная сумма участия Польши в общегосударственных расходах империи составляла лишь 950 622 руб. (разница перечислявшихся в казну 21 млн. золотых, то есть 3 150 000 руб., и несправедливо уплачиваемого Царству соляного вознаграждения). Эта цифра равнялась 4% бюджета Царства. «Нельзя не сказать, что дешевле этого ни одно государство в Европе никогда не платило за свое представительство

и внешнюю оборону»<sup>27</sup>. Публикация бюджета стала сюжетом и для передовой статьи в «Голосе». Ее автор призывал «вполне и безвозвратно слить финансы царства с финансами империи»<sup>28</sup>.

Слияние бюджетов, к которому призывал Куломзин, как мы знаем, было осуществлено в том же году. Казалось бы, объединение финансовых систем должно было положить конец дискуссии об участии польских губерний в общегосударственных расходах. Эта проблема, действительно, на время оказалась вытесненной другими вопросами региональной финансовой политики. Но в силу ряда факторов — и прежде всего очевидного интенсивного роста текстильной промышленности в Польше с 1880-х годов — вопрос о справедливом распределении бремени государственных расходов вновь вышел на первый план, но уже в свете проблем налогового регулирования.

## Налоговая политика в Привислянском крае

Вхождение в 1815 году Царства Польского в качестве автономного государственного образования в состав Российской империи почти никак не сказалось на существовавшей там системе налогообложения. Особая структура налогов в Польше, обусловленная спецификой землевладения, социальных отношений, правовой системы и т.д. просуществовала до начала XX века, несмотря на то что остальные элементы финансовой системы края подверглись значительной унификации по общеимперскому образцу. Это, впрочем, не означало, что налоги в польских губерниях оставались неизменными на протяжении всего рассматриваемого периода. Наиболее значительные реформы были проведены в 1860–1870-х годах.

Подготовка преобразований началась еще в конце 1850-х годов. Основной целью реформы была рационализация довольно запутанной и неэффективной системы налогов и сборов, большая часть которых не приносила существенного дохода и лишь усложняла управление доходами казны. Основная подать с владельческих земель — офьяра — взималась с получаемого дохода. С 1849 года ее ставка составляла 36%. Прочие подати — контингенс ливерунковый (денежный сбор, установленный взамен натуральных поставок населения для войск), субсидиум-харитативум (подушный

сбор с духовенства, взимаемый только на территориях, принадлежавших ранее Пруссии), лановая подать (установлена взамен отбывания воинской повинности лиц, получивших казенные земли), чоповый (налог на спиртные напитки), мельничный — являлись лишь дополнением к основному налогу и составляли незначительную часть доходов казны. 8 (20) декабря 1866 года был введен новый поземельный налог для помещиков под названием дворский. Этот налог заменил прежде уплачивавшиеся многочисленные платежи.

Дворская поземельная подать делилась на две части. Так называемая «главная» подать (2/3 общей суммы этого налога) взималась по постоянной росписи окладов, составлявшейся по каждому уезду, согласно вновь произведенному в 1866 году административному делению Царства Польского. Дополнительная поземельная подать распределялась между уездами, причем раскладка причитающейся на каждый уезд части этой подати между отдельными плательщиками должна была производиться местными властями при участии представителей самих плательщиков. Для этого предполагалось выработать правила о выборе этих представителей и о порядке действий местных властей. Но на самом деле раскладка этой подати была произведена финансовым управлением Царства. При определении размера оклада учитывалась доходность земли, определявшаяся по пяти категориям. Средний размер по губерниям колебался от 30 коп. (Варшавская губерния) до 7,2 коп. (Люблинская губерния) с морга земли. Максимальный размер (по уездам) составлял 68,8 коп., минимальный — 3,6 коп.<sup>29</sup>

14 апреля 1874 года были утверждены новые правила сбора дворской подымной подати. Главная подымная взималась с жилых помещений, находящихся в имениях. Ее сумма определялась размером владения — фольварков, усадеб, лесных дач и других сельскохозяйственных единиц. Дополнительная подымная подать вычислялась от оценочной стоимости строения, определенной на основании устава 20 июня 1870 года о взаимном губернском страховании. Размер оклада дворской подымной подати составлял от 13 руб. (высший оклад 1 разряда) до 2 руб. (высший оклад 5 разряда)<sup>30</sup>.

Новая система крестьянского обложения была введена в связи с проведением земельной реформы. До реформы крестья-

не помимо повинностей в пользу владельцев имений и косвенных казенных сборов уплачивали подати: поземельную (контингенс ливерунковый) с пахотных земель, подымную, дорожную (шаврварковую), страховые сборы. По указу об устройстве крестьян 19 февраля (2 марта) 1864 года были упразднены повинности крестьян в пользу владельцев имений. Взамен упраздненных повинностей крестьяне обязаны были вносить поземельный налог в казну. Средства, полученные казной по данному налогу, были предназначены для выплаты компенсаций землевладельцам в ходе ликвидационной операции. Новый налог составлял  $2/3$  от суммы чинша с майоратных и казенных очиншеванных земель; в институтских, частных и казенных неочиншеванных землях он равнялся общей сумме подымной подати (с шаврварковым сбором) и контингенса ливерункового, причем раскладка осуществлялась по поселениям. С прочих неочиншеванных усадеб, а также крестьян, проживавших в односельях (отдельно от селений), взимался налог с каждого морга земли в размере, установленном по особой раскладке<sup>11</sup>.

Указом 15 декабря 1868 года крестьянский контингенс ливерунковый и поземельная подать были преобразованы в единый поземельный налог, которым облагались все земли, поступившие по реформе 1864 года в собственность крестьян. Крестьянская поземельная подать, как и дворская, делилась на главную и дополнительную. В 1865 и 1866 годах одновременно с составлением инвентарей владельческих имений были составлены такие же инвентари крестьянских земельных наделов с подробным указанием количества удобных земель и с разделением их на разряды, подобно тому как это было сделано для земель владельческих. Максимальный размер оклада составлял 68 коп., минимальный — 3,5 коп. с морга удобной земли<sup>12</sup>. Главная крестьянская поземельная подать исчислялась, согласно росписи, местными финансовыми учреждениями на каждую деревню, пропорционально количеству принадлежавшей ей земли. Добавочная же подать исчислялась по гминам в общих суммах, согласно размерам вносимой каждой гминой главной подати. Распределение возложенной на гмины добавочной поземельной подати между деревнями производилось гминными сходами, определение же окладов той и другой поземельной подати, приходившихся на деревню, для отдельных пла-

тельщиков производилось сельскими сходами каждой деревни<sup>33</sup>. Общая сумма крестьянской поземельной подати, вычисленная по новому тарифу, составила 1 913 705 руб. 13 3/4 коп., что было на 109 265 руб. 33 коп. меньше суммы платившихся ранее прежней поземельной подати и контингенса ливерункового<sup>34</sup>.

Тем же указом 1868 года была введена и новая подымная подать с крестьянских усадеб. В принципе новая подымная подать представляла собой видоизмененную подушную подать, существовавшую на польских землях с XV века: жилые строения (дым) являлись мерилем подушного исчисления населения<sup>35</sup>. В Своде законов Российской империи подымная подать значилась как подать, «взимаемая вместо подушной и оброчной», распространенных во внутренних губерниях<sup>36</sup>. За единицу обложения подымной податью были приняты селения. На каждое из них по вычислению местной власти возлагалась часть общей по Царству Польскому суммы этой подати, причем размер ее утверждался на пять лет. Раскладка подати между отдельными плательщиками в каждом селении производилась по усмотрению сельских сходов, которые могли изменять оклады этой подати. Сумма подымной подати по новой системе существенно возросла, в основном за счет увеличения числа усадеб, подлежащих обложению: с 2 867 472 руб. до 3 245 885 руб.<sup>37</sup> Помимо поземельной и подымной податей крестьяне были обязаны также вносить сборы в пользу местного гминного управления.

Налоговая реформа затронула и города Царства Польского. 28 октября (9 ноября) 1866 года был издан указ об упразднении вотчинных отношений в городах, отменивший доминиальное право (право собственности) казны, разных учреждений (институтов) и частных лиц на принадлежавшие им города. В связи с этим были упразднены все следовавшие из вотчинных отношений монополии и ограничения и связанные с ними платежи в пользу владельцев, все взимавшиеся в пользу владельцев сборы (торговый, ярмарочный, мостильный, рокатковый, копытковый, каменный, дышловый, въездной, поленный и т.д.), а также повинности. За упраздненные повинности владельцы городов (за исключением казны) получили компенсацию. Единственной сохраненной монополией являлось право пропинации. В 1869 году количество городов было сокращено: небольшие поселения, большинство жителей которых зани-

малось земледельческим трудом, были переименованы в посады. На посады распространялось действие постановлений о податях и повинностях для селений. В 1872 году в посадах были введены специальные ставки подымной подати и поземельного налога.

Взимание подымной подати с городов осуществлялось на основании закона 1858 года, разделившего городские поселения на разряды. В городах первого, второго и третьего разрядов подать составляла 7,5% от половины дохода с домов, причем минимальная сумма должна была составить 6 руб. В остальных городах податная ставка была единой — 6 руб. с дома. В Варшаве налогом облагалось каждое строение, в других городах сумма устанавливалась для всего поселения. Реорганизации подверглись и сборы, взимаемые в пользу собственно городского управления. Были отменены многочисленные сборы: канавные, мостильные, фонарные и т.д. Взамен городские казны получили право взимать доход с недвижимости, с торговых свидетельств, промышленников и купцов.

Существенной частью налоговой реформы 1860-х годов стала отмена так называемых консумпционных податей: с производимых спиртных напитков и мяса, а также так называемого шинкового сбора с евреев. Упразднение этих сборов было обусловлено распространением в 1866 году на польские губернии существовавшей в империи системы питейно-акцизного сбора. Акцизное управление, учрежденное в Варшаве, подчинялось департаменту неокладных сборов Министерства финансов. В 1870 году центральное акцизное управление было упразднено, и губернские акцизные управления перешли в непосредственное ведение департамента неокладных сборов.

Ставки акцизного сбора с вина в Польше были ниже общеимперских, а с пива и меда — соответствовали общему законодательству. С 1881 года акциз для империи и польских губерний был уравнен. Эта мера соответствовала общей тенденции к унификации акцизного законодательства: с 1 января 1888 года на всей территории государства, за исключением Закавказья, действовали единые правила и акцизные ставки.

В целом осуществленные во второй половине XIX века податные реформы в Польше упорядочили систему обложения и позволили увеличить поступления в казну. Податная система польских губерний отличалась от общеимперской. Эти отличия были

обусловлены особенностями землевладения, организации местного управления и промышленной деятельности. Вместе с тем особенность польской налоговой системы впоследствии послужила почвой для дискуссий о неравномерности обложения жителей польской окраины и центра.

### «Финансовый национализм» в действии: польский вопрос и налоговая реформа

Поводом для возврата к старой проблеме «кто платит, а кто получает» стала публикация украинским экономистом Н.П. Яснопольским в начале 1890-х годов сочинения «О географическом распределении государственных доходов и расходов в России». Яснопольский воспользовался данными отчетов Государственного контроля за 1860–1880-е годы и материалами Государственного казначейства и составил таблицы распределения бюджетных средств по губерниям и ведомствам. Приведенные им данные свидетельствовали о том, что центральные земледельческие районы империи, приносявшие в 1868–1871 годах 10,39% дохода, расходовали 4,6% от общего бюджета, а в 1879–1881 годах эти губернии давали 11,1% внутреннего дохода и расходовали 5,42%. Центральный промышленный район давал бюджету в 1868–1871 годах 6,2% дохода, и на него приходилось 3,3% расходов, в 1879–1881 годах доход составил 6,34%, а расход — 2,83%. Таким образом, центральные губернии больше зарабатывали и меньше тратили. Между тем, согласно данным Яснопольского, польские губернии занимали третье место по доходности в империи, принося в 1868–1871 годах 8,24% и в 1879–1881 годах — 7,88% бюджетных доходов, но на их долю приходилось в эти годы соответственно 8,07 и 6,65% расходов<sup>38</sup>. Весьма благоприятным выглядело и положение Прибалтийских губерний, имевших вторую, после столичных губерний (28 руб. 58 коп.) величину доходности на душу населения — 10 руб. 85 коп., что почти в два раза превышало среднедушевой государственный доход в Польше (6 руб. 78 коп.).

Таким образом, польские губернии представляли очень большое значение для имперского бюджета. По сравнению с другими окраинами — Сибирью, Закавказьем и Туркестаном, состав-

лявшими в совокупности только одну двадцатую часть доходов, Польша выглядела весьма «выгодной» с экономической точки зрения периферией. Но среди указанных Яснопольским цифр бросалась в глаза высокая доля общеимперских расходов — по этому показателю Польша уступала лишь столичным губерниям. По расчету средней суммы государственных расходов на одного жителя польские губернии находились на третьем месте после столиц и Закавказья. Несмотря на то что в кассовом отношении Польша приносила прибыль казне (в среднем за 1868–1890 годы ежегодно доходы превышали расходы на 6 млн. руб.), величина государственных расходов на окраине вызвала возмущение защитников российского «центра». Финансовое «нахлебничество» поляков стало одним из главных сюжетов в националистическом дискурсе в период расцвета русификаторской идеологии и практики в конце XIX столетия.

Статистические данные, доказывавшие кассовую доходность польских губерний для имперского бюджета, получили совершенно другое истолкование в опубликованных в 1899 году «Материалах для истории русских финансов, 1866–1897 гг.» П. Сабурова. При вычислении баланса доходов и расходов автор исключил из доходной части железнодорожные доходы, доходы от продажи вина и таможенные сборы. Таким образом, вышло, что в среднем на душу населения в губерниях Европейской России приходилось в 1,3 раза больше прямых податей, чем в Польше, в 2,6 раза больше, чем в Закавказье, почти в 2 раза больше, чем в Средней Азии<sup>39</sup>. По расчетам Сабурова, население окраин, в том числе польских и остзейских губерний, ежегодно «обогащалось» в среднем на сумму от 12 до 22 руб. на одну душу мужского пола. Это объяснялось, в частности, большими расходами на содержание армии в приграничных территориях. Истраченные военной администрацией суммы, с точки зрения Сабурова, прямым поступали в карманы местных жителей, которые, таким образом, «пользовались возвратом» уплаченных ими казенных податей и сборов. Внутренние же российские губернии существенно отставали в этом отношении.

Итак, в материалах Сабурова прозвучало косвенное обвинение польских губерний в том, что жители внутренних европейских губерний несли избыточное финансовое бремя. Этот путь — поиск причин оскудения центра в неравномерном распределении

платежных сил между внутренними губерниями и окраинами — был избран в 1899–1901 годах и Особым совещанием для исследования экономического положения центрально-черноземных губерний. Однако собранные в трудах совещания статистические материалы свидетельствовали о том, что Привислянский край, принося 112,6 млн. руб. дохода, потреблял в среднем за 1894–1898 годы 75 млн. руб., и чистая «прибыль», полученная Государственным казначейством с польских губерний, составляла 37,6 млн. руб. в год. Эти данные не отражали, по мнению составителя сборника материалов совещания А.Д. Поленова, реального соотношения доходов и расходов, так как для справедливости следовало бы вычесть из общей суммы доходов те, которые не представляли собой собственно местные доходы. Применительно к Польше таковыми, видимо, должны считаться косвенные доходы и таможенные сборы.

Собранные Поленовым материалы были призваны продемонстрировать невыгодное положение центральных районов в балансе доходов и расходов империи. С этой целью Поленов произвел группировку различных видов осуществлявшихся в регионах расходов по ведомствам. Выяснилось, что центральные черноземные районы действительно меньше всего расходовали государственные средства на нужды развития путей сообщения, юстиции, народного просвещения и связи. Польские губернии в этой классификации занимали среднюю позицию, причем размер отпускавшихся на «культурные» и хозяйственные нужды сумм значительно колебался: так, в 1887 году Польша занимала 3-е место в ряду 13 выделенных районов по расходам на развитие путей сообщений, а в 1898 году — уже только 12-е место<sup>40</sup>. В целом материалы, представленные совещанию, действительно свидетельствовали о неблагоприятном положении центральных черноземных областей по сравнению с окраинами, но источниками дефицита, покрывавшегося, по мнению Поленова, за счет центра, были на самом деле не польские земли, а Закавказье, Туркестан и Восточная Сибирь.

Как ни парадоксально, несмотря на данные, свидетельствовавшие о доходности польских земель, приносивших более 30 млн. руб. в год в государственную казну, мнение о том, что именно Польша виновна в оскудении центра, стало весьма расхожим. Рассеять эти заблуждения попытались В. Спасович и Э. Пильц в опублико-

ванных ими «Этюдах и исследованиях». Ссылаясь на данные Государственного контроля за 1899 год, авторы отметили, что из 98 420 531 руб. государственных расходов в польских губерниях 42 697 397 руб. приходилось на военные потребности. Лишь малая часть расходов войск служила источником для местных заработков, так как основные закупки продовольствия производились в приволжских губерниях, а комиссариатских материалов — в центральных промышленных губерниях. Значительные расходы на строительство путей сообщений были обусловлены стратегическими и общегосударственными интересами империи, а отнюдь не привилегированным положением Польши. Между тем население польских губерний страдало от весьма тяжелого налогового гнета: по сравнению с центральными губерниями, где на одного жителя приходилось 6 руб. 32 коп. сборов, жители польских областей уплачивали 14 руб. 26 коп. Таким образом, приносимая польскими губерниями прибыль в размере 37 млн. руб. реально показывала отнюдь не привилегированное, а даже стесненное положение этой окраины<sup>41</sup>.

Оппоненты Спасовича и Пильца, выступившие с ответной публикацией, назвали приведенные ими данные фикцией. С точки зрения автора, скрывшегося под псевдонимом Привислинец, а также его единомышленников (Дм. Туткевича и А.Н. Дружинина), Спасович и Пильц неправоммерно включили в доходы с края все «переходящие поступления», как таможенный доход (42 784 тыс. руб.), спичечный (121 тыс. руб.), сахарный (10 034 тыс. руб.), почтовый, телеграфный и телефонный доход (3 844 тыс. руб.), «имеющие отношение лишь к целой империи». В тех же губерниях, с которыми проводится сравнение нормы душевого дохода, «никаких подобных доходов не имеется»<sup>42</sup>.

Таким образом, авторы, полемизировавшие по поводу убыточности или доходности польских губерний для имперского бюджета, оперировали одними и теми же данными — материалами Государственного контроля, но по-разному их истолковывали. Несмотря на показанный в росписи чистый доход польских губерний, правые публицисты доказывали, что реально Польша ежегодно приносит убыток в размере 14 млн. руб.<sup>43</sup> Польский политический деятель Владислав Жуковский, издавший в 1907 году сочинение «Государственные доходы и расходы в Царстве Поль-

ском», также считал, что польские губернии ежегодно приносят российскому бюджету 14 млн. руб., но не дефицита, а прибыли<sup>44</sup>. Это давало ему основание утверждать, что Польша в финансовом отношении вполне самостоятельное образование, способное существовать автономно. Автор сочинения под названием: «Начало XX века. Основания, долженствующие служить руководством для управления бывшим Царством Польским в настоящее время» — сделал вывод о том, что Польша ежегодно «отнимала» у имперского бюджета 7–8 млн. руб. Автор согласился с тем, что доля косвенного обложения в Польше почти в два раза превышает среднелюдской размер косвенных налогов во внутренних губерниях. Но, по его мнению, жители внутренних губерний платили меньше косвенных налогов (налогов на транзакции, в том числе связанные с потреблением), потому что были бедны (и меньше потребляли), а бедны — потому что платили много прямых налогов<sup>45</sup>.

## Государственная дума о налоговых реформах в Польше

Активизация национальных общественных движений и борьбы за автономию окраин неизбежно вела и к политизации вопроса об экономических отношениях центра и регионов. Аргументы экономического характера все чаще стали привлекаться сторонами национальных конфликтов. Прежде всего это коснулось Польши. С начала работы Государственной думы дискуссия о финансовом значении Польши в имперском бюджете переместилась на парламентские трибуны. В 1907 году при составлении росписи на 1908 год бюджетная комиссия II Думы обратила внимание на то, что на польские губернии приходится 39% суммы поземельного налога, взимаемого во всей империи. По расчету члена бюджетной комиссии — депутата Польского коло Владислава Грабского, представившего записку о поземельных налогах в Царстве Польском — для более равномерного распределения налогового бремени сумму взимаемых поземельных податей необходимо было уменьшить в 8 раз: с 8 867 466 руб. до 1 033 119 руб.<sup>46</sup> (эта цифра была получена путем расчета падающих на десятину земли налогов, исходя из официальной оценочной стоимости земли).

Необходимость изменения налоговой системы члены комиссии обосновывали тем, что существующие поземельные налоги были введены в Польше для проведения ликвидационной операции. Закон 19 февраля 1864 года о земельной реформе действительно предписывал передать в фонд ликвидационной операции пропинационный доход и доход от продажи части казенных имуществ. Кроме того, из формулировки статей закона следовало, что часть введенного вместо крестьянских повинностей в пользу землевладельцев поземельного налога была также предназначена на осуществление выкупной операции. На реализацию земельной реформы были направлены и средства, полученные от повышения налогов, уплачивавшихся землевладельцами: треть от суммы дворской поземельной подати предназначалась на эти нужды.

В 1906 году истек установленный в 1864 году 42-летний срок проведения выкупной операции. Таким образом, по мнению Грабского, исчезло и законное основание введенных в 1860-х годах налоговых норм. Из общей суммы уплачивавшихся в Польше поземельных податей следовало вычесть те 37%, которые были предназначены для нужд ликвидации, тем более что эти налоги сполна компенсировали расходы казны на погашение ликвидационных листов.

Но даже уменьшение общей суммы поземельных налогов на 37% (за счет вычета 2 997 192 руб.) не было достаточно для восстановления «государственной справедливости». Оставшаяся сумма сборов (5 100 944 руб.) все равно представлялась «несоразмерно громадной по сравнению с Империей»<sup>47</sup>. Следующим шагом должна была стать отмена подымной подати — самого архаичного элемента налоговой системы Польши.

По мнению автора записки, подымная подать, которая по классификации законодательства являлась поземельной, изначально была подушным налогом, так как предметом обложения являлись только жилые помещения независимо от ценности строения. Недвижимость, приносящая доход владельцу, напротив, этому обложению не подлежала. Преобразование подымной подати в 1860-х годах лишь частично приблизило ее к подоходному налогу путем установления особых разрядов для оклада (в зависимости от величины владения) и введения добавочного оклада дворской подати, исчисляемого в зависимости от ценности здания. Но и эта реформа

не устранила несоразмерность подати и имущества владельцев: подымные подати были особенно обременительны для малоземельных крестьян. Вместе с тем эта подать была вполне удобна для казны, так как ее размер, наподобие подушной подати, постоянно увеличивался по мере прироста населения<sup>48</sup>. Общая сумма податей, имевших «подушный характер», составляла 1 566 645 руб.

Таким образом, по мнению Грабского, существование подымной подати, коль скоро в империи был уничтожен подушный сбор, являлось «совершенной аномалией». Более того, изначально предполагалось, что часть этой подати — шарварковый сбор — будет использоваться на местные нужды (строительство дорог), но в данный момент, указывал Грабский, вся сумма подымных платежей полностью поступает в имперский бюджет. Учитывая местный характер дорожного налога, составлявшего треть подымного, следовало вычесть из суммы государственных платежей 826 185 руб., полагал автор записки о поземельных налогах.

Проанализировав состав дворской поземельной подати, Грабский пришел к выводу, что 50% этой подати составляли доходные сборы (измененные офьяра, чоповый, мельничный сбор и субсидиум харитативум). Эта сумма (1 425 609 руб.) также подлежала изъятию при вычислении поземельных налогов в польских губерниях. Итак, за вычетом средств, направлявшихся на выкупные платежи, подушного налога в виде части подымной подати, местного дорожного сбора и доходной части дворской поземельной подати, оставшаяся сумма прямых поземельных налогов с польских губерний (Грабский предложил их объединить в один поземельный налог) должна была составить 1 282 505 руб. (из 8 098 136). То есть бремя прямых налогов с земли и имущества в деревне должно быть уменьшено в 6 раз<sup>49</sup>.

На основании записки Грабского бюджетная комиссия Думы включила в доклад о росписи на 1908 год пожелание пересмотреть нормы налогообложения в Польше в связи с планами преобразовать обложение недвижимости в империи, «подведя» польские нормы «под общее основание». Представитель Министерства финансов обещал собрать все необходимые сведения для дальнейшего обсуждения вопроса, но роспуск Думы прервал разработку реформы. Этот проект оказался впоследствии на рассмотрении Думы III созыва.

Новым пунктом предложенной III Думе программы податной реформы в польских губерниях стало преобразование системы налогообложения в городах польских губерний. По сравнению с системой поземельного и подымного обложения крестьян и землевладельцев польских губерний и даже по сравнению с налогообложением городов внутренних губерний империи налоговая система городов Польши имела значительные преимущества. Реформа городского налогообложения в Привислянском крае в 1902 году установила принцип соответствия нормы обложения доходности имущества. 3 июня 1902 года Государственный совет постановил отменить в городах польских губерний городскую подымную подать и контингенс ливерунковый и утвердил новое положение о налоге с городских недвижимых имуществ<sup>50</sup>. Основанием обложения городских недвижимых имуществ должна была служить их доходность, для определения которой предполагалось через каждые пять лет проводить общую перепись. Чистая доходность определялась путем вычета из валового дохода со строения всех расходов по содержанию, охране, ремонту имущества и по извлечению из него дохода. Для определения размеров вычетов — на расходы по эксплуатации здания или на недобор в доходе вследствие простоя помещения — все имущества были разделены на разряды, которые соответствовали их доходности и материалу, из которого были построены здания.

Налог с городских недвижимых имуществ взимался в размере 10% от чистой доходности имуществ. Общее управление сбором налога было поручено местной казенной палате и созданному при ней губернскому по налогу с городской недвижимости присутствию. Присутствие определяло оклад налога на основании заявлений, подававшихся владельцами объектов недвижимости, в которых указывались сведения о строениях, помещениях в них, о наемной плате и т.д.<sup>51</sup>

Находившиеся в пределах городских земель в губерниях Привислянского края участки сельскохозяйственного пользования (пашни, луга, пастбища) на основании утвержденного в тот же день положения облагались поземельным налогом. Параметры его взимания определялись по правилам, установленным для дворского поземельного налога.

С момента введения новой системы налогообложения городских недвижимых имуществ (1 января 1904 года) сумма

налоговых поступлений в Государственное казначейство значительно выросла. В 1903 году поступления в казну по этому налогу составляли 3 276 416 руб., а после введения нового налога достигли в 1904 году 4 965 000 руб., в 1905 году — 5 048 000 руб., в 1906 году — 5 108 514 руб. В то же время вся сумма городских налогов, поступавших с городов Европейской России, Закавказья и Туркестана, равнялась 12 957 000 руб.<sup>52</sup> Непропорциональность размера поступлений по отношению к территории налогообложения объяснялась тем, что во внутренних губерниях России государственный налог с недвижимости составлял 2,5% от совокупного дохода от недвижимости, а в Польше — 10%. С другой стороны, польские города не имели самоуправления, и соответствующие функции городского управления осуществлялись за счет казны.

Скорее всего, вопрос о пересмотре системы налогообложения в польских городах не был бы поднят в Думе, если бы в это время не планировалось осуществить аналогичную реформу во внутренних губерниях России. Реформа 1902 года в Польше являлась своего рода экспериментом, на основании результатов которого Министерство финансов подготовило соответствующее преобразование для остальных губерний империи. Польский эксперимент выявил целый ряд недостатков, среди которых наиболее существенными были высокий размер обложения и обременительный порядок определения размера налога с фабрик, заводов, театров, бань и других промышленных заведений. С этих объектов налог взимался не в процентном отношении к доходу, а в размере 10% с пяти процентов ценности имущества, включая оборудование. Такой порядок оказался особенно обременителен для заводов, которые должны были уплачивать весьма существенные суммы налога (за счет высокой стоимости заводской техники) даже в периоды падения производства или доходности. Кроме того, законом не были предусмотрены для владельцев зданий льготы в случае бедствий, за исключением разрушения строения<sup>53</sup>.

В проекте закона о налоге с недвижимых имущества в городах, посадах и местечках империи, внесенном Министерством финансов на рассмотрение Государственной думы, были устранены основные недостатки действовавшего в польских губерниях закона 1902 года. Прежде всего, налог был определен в 6% с чистой доходности. Было изменено несправедливое обложение фабрик,

заводов, театров, бань и других заведений. По проекту с таких объектов недвижимости предполагалось взимать 6% с пяти процентов ценности имущества, не включая, однако, в оценку стоимости машин и всего имущества, находящегося внутри помещений. Наконец, увеличивались льготы владельцам зданий, пострадавших от пожаров и стихийных бедствий.

Грабский считал, что было бы совершенно несправедливо, распространив на губернии империи действие нового, усовершенствованного закона, сохранить для Польши старое, страдавшее существенными недостатками, положение. Очевидно, под давлением Польского коло на одном из последних заседаний финансовой комиссии, посвященных обсуждению внесенного Министерством финансов проекта, было внесено изменение: в названии и в первых статьях проекта говорилось о распространении действия закона на губернии Царства Польского. Именно в таком виде новый проект «Положения о налоге с недвижимых имуществ в городах, посадах и местечках империи и с городских недвижимых имуществ в губерниях Царства Польского» был внесен на обсуждение депутатов во время второй сессии работы Думы.

Может показаться, что проблема распространения на польские губернии действия новой редакции закона второстепенна. Но в контексте обострившихся дискуссий по национальным вопросам, и в частности польскому, обсуждение реформ налогообложения в Польше послужило для участников дебатов поводом порассуждать в целом о сложившихся финансовых отношениях между центром и окраинами и о возможности выравнивания уровня налогообложения регионов империи.

Принцип единства норм обложения в империи был использован финансовой комиссией Думы как главный аргумент в пользу распространения норм проектируемого закона на Польшу и понижения тем самым налога с недвижимости. Комиссия сослалась на заявление Государственного совета, высказавшегося еще в 1902 году за «единообразие» обложения всех местностей как «залог действительного единства отдельных частей империи»<sup>54</sup>. Кроме того, установление налога с недвижимости (по закону 1902 года) увеличило сумму этого сбора на 40%. Поскольку в городах Польши предстояло введение самоуправления, налоговое бремя населения польских губерний должно было увеличиться еще и за счет местных налогов<sup>55</sup>.

Представитель Министерства финансов в думской комиссии Н.Н. Покровский заявил на это, что «исправное поступление» в казну нового налога с городских имуществ свидетельствовало о том, что эти сборы вполне соответствовали «платежным силам населения». Надо отметить, что налогообложение городского населения Польши не случайно привлекало такой интерес: города — центры промышленности, торговли и финансовой жизни — считались средоточием финансового капитала и вызывали особенную зависть. Поэтому министерство и пыталось представить новый налог необременительным, в противоположность тому, что утверждали члены финансовой комиссии. Проектировавшаяся для основной территории империи 6%-ная ставка налога составляла 0,3% оценочной стоимости облагаемых имуществ. Земские сборы с тех же объектов недвижимости в большей части городов империи составляли в среднем 0,19%, городской оценочный сбор — 0,36%. Следовательно, все обложение достигало 0,85%. В польских губерниях, правда, государственный налог составлял 0,5%, но местные сборы — только 0,24%, а всего — 0,74%. В некоторых городах — Варшаве, Лодзи и Сосновицах — благодаря существованию особого оценочного сбора доля обложения достигала 1,04%. Но ведь и среди городов внутренних губерний было много таких, которые уплачивали не меньшие суммы.

С точки зрения Министерства финансов понижение нормы налогообложения в польских городах могло бы быть оправдано только в случае крайней обременительности этих платежей. Снижение же существующих, посильных для плательщиков налогов исключительно ради достижения формальной уравнительности допустимо только при избытках государственных доходов над расходами. «Такая роскошь для нас пока непозволительна, а сложную сумму, в данном случае до 2 000 000 р., придется, очевидно, переложить на другие, более обремененные в настоящее время местности империи», — заявил Покровский.

Доказывая неприемлемость уравнивания налоговых ставок в Польше и империи, представитель министерства сослался на весьма распространенный в правой публицистике тезис о привилегированном положении польских губерний в имперской финансовой системе. Он напомнил о том, что российская казна затратила весьма значительные средства на развитие в Привислянском

крае железных дорог не только стратегического, но и экономического значения. Так как города в особенности должны были воспользоваться выгодами железнодорожных сообщений, то разница в процентной ставке обложения, с его точки зрения, была совершенно оправданна. Наконец, население польских городов получало значительные выгоды от расквартирования в них российской армии: не случайно ходатайства о понижении окладов налога участились в эпоху эвакуации воинских частей во время последней войны, когда многие домовладельцы остались без обычных квартирантов<sup>56</sup>.

В поисках компромисса между двумя крайними позициями относительно налога в городах Польши комиссия предложила установить единую для всего государства ставку — 6,5% вместо 6%. Учитывая сумму приблизительно вычисленной доходности имуществ, налог в 6,5% приносил бы в казну как раз те 24 млн. руб., которые планировалось получить по новому законодательству.

Дискуссия о распространении или нераспространении единого налога на всю империю, включая Польшу, продолжилась с ноября 1909 года в ходе думских чтений. С точки зрения политических предпочтений думских фракций в связи с обсуждением этого вопроса возникла довольно странная, если не сказать парадоксальная, ситуация. Сторонники «единой и неделимой России» — правые и националисты — выступали против введения единого налогодобложения в империи. Напротив, депутаты Польского коло, традиционно выступавшие за создание особых условий организации управления в польских губерниях, добивались распространения на Польшу действия общеимперских норм<sup>57</sup>.

Один из противников принятия законопроекта в редакции комиссии — выступавший от фракции правых депутат И.П. Созонович заявил, что применение этого принципа в России антигосударственно и несправедливо: «Окраина, в особенности поставленная в такие прекрасные условия, в каких стоит Царство Польское, не может быть без ущерба государству и без обиды для коренного населения государства приравнена в смысле налога ко всем остальным местам России»<sup>58</sup>. Предостерегая против уравнивания налоговых условий в Польше и империи, правые напомнили Думе о знаменитой борьбе Москвы с Лодзью, временно прерванной лишь революцией 1905 года, и предрекли

дальнейшее наступление на российскую экономику со стороны польской экономики в случае отсутствия преград для развития последней».

Ссылаясь на труды П.Х. Шванебаха, Поленова и Яснопольского, Созонович пытался доказать привилегированность положения Польши — «избалованного ребенка в составе империи». Этот тезис опроверг выступивший в прениях В. Жуковский, еще в 1907 году опубликовавший солидное сочинение, доказывавшее обратное — переобремененность Польши государственными налогами. Один из инициаторов уравнения налогообложения — Грабский к началу чтений в Думе подготовил издание «Данных о географическом распределении государственных доходов и расходов», где был представлен анализ материалов Государственного контроля и государственной росписи на 1908 год — с целью доказать отнюдь не благоприятное положение польских губерний в финансовой системе империи. Брошюра Грабского была роздана депутатам Думы и должна была послужить дополнительным аргументом в пользу выравнивания налогообложения.

Первое чтение законопроекта закончилось направлением его на дополнительное обсуждение двух комиссий — финансовой и по городским делам. Среди ряда поправок к законопроекту, рассмотренных комиссиями, была и поправка, внесенная правыми и касавшаяся изменения названия проекта: исключение Царства Польского из состава территорий, на которые закон распространялся. Комиссии отклонили эту поправку, но при постатейном обсуждении проекта представитель правых Созонович вновь внес ее на рассмотрение Думы. Товарищ министра финансов Покровский поддержал это предложение, и поправка была принята большинством голосов: 101 против 99.

Возможно, голосование по поправке закончилось бы другим результатом: незадолго до этого в Таврическом дворце, где заседала палата, сломался звонок, и многих депутатов не было в зале. Это, разумеется, послужило поводом для протестов. Лидер кадетской партии П.Н. Милюков, не присутствовавший на голосовании по этой причине, потребовал пересмотреть его результаты. Но, согласно регламенту Думы, председатель, сделавший заявление об окончании голосования, не имел права заявить о несостоятельности итогов голосования.

Некорректность итогов голосования, решившего вопрос о применении закона к польским губерниям, позволила вернуться к обсуждению этого вопроса при третьем чтении, несмотря на то что на этом этапе никакие поправки уже не рассматривались. Для того чтобы обеспечить прохождение закона, докладчик финансовой комиссии Г.Г. Лерхе предложил ограничиться обсуждением лишь самого принципа применения закона к Польше и не рассматривать процентные ставки налога. Поскольку ставка налога была указана не в самом положении, а в законе о введении положения в действие, в дальнейшем можно было бы, не пересматривая положение целиком, изменить размер налогообложения. Комиссия предполагала, что размер налога в польских городах будет понижен с 10 до 6% после того, как в Польше будет введено городское самоуправление. Название законопроекта должно было быть изменено: положение распространялось на все города и местечки империи и Царства Польского, за исключением посадов Царства. В отличие от российских посадов польские представляли собой преимущественно негородские поселения, и в них сохранялось подымное обложение.

Министерство финансов в принципе не возражало против распространения «технической части... проектируемого положения на губернии Царства Польского, но при обязательном условии сохранения там 10% обложения». В поддержку этого решения высказались и октябристы.

Правые же не удовлетворились даже таким компромиссным решением и продолжали отстаивать принцип особого налогообложения окраин. Депутат Березовский мотивировал это решение тем, что «Привислянский край, равно как Туркестан, Сибирь, Кавказ, есть не что иное, как колония России», и в качестве колоний окраины должны давать метрополии «возможность... богатеть, развиваться и вообще развивать свое благосостояние, а такая колония, которая служит к оскудению метрополии, да она не только не нужна, она прямо вредна»<sup>40</sup>. В России, по мнению Березовского, отношения метрополии и колонии строились так: «у нас центр не только не пользуется ничем от окраин, а, напротив, он оскудевает, он беднеет, а окраины наживаются, окраины богатеют». Сославшись на не раз цитированного в ходе прений Яснопольского, депутат напомнил, как «бедная и некультурная» Польша

была «облагодетельствована» Россией: «там, можно сказать, все вымощено русским золотом»<sup>61</sup>.

Серьезным ударом по позиции правых в вопросе о единстве налогообложения империи и Польши стало выступление докладчика финансовой комиссии Лерхе. Он напомнил выступления правых при обсуждении предложения комиссии о повышении налогов на окраинах — в Туркестане, на Кавказе и в Сибири. На одном из заседаний (12 февраля 1908 года) депутат от правых Балаклеев произнес речь, в которой доказывал, «что нормы обложения во всей России должны быть одинаковы, как бы местные условия ни были различны, как бы по местам оценки ни были произведены неправильно, но нормы должны быть одни». Призыв правых к уравнению налоговых ставок противоречил их позиции в отношении польского налога с недвижимости<sup>62</sup>.

Дискуссия о распространении на Польшу законодательства о налоге с недвижимых имуществ в городах закончилась принятием компромиссного решения, предложенного комиссией. Большинство депутатов (166 против 121) проголосовало за поправку комиссии к 1-й статье проекта и формулу перехода к обсуждению 2-й статьи, содержащую пожелание пересмотра налогообложения в посадах губерний Царства Польского<sup>63</sup>. Проект был утвержден императором 6 июня 1910 года. Таким образом, существенные недостатки действовавшего законодательства были исправлены, и в Польше были введены основные правила и принципы взимания налога с недвижимости в городах (с некоторыми изменениями, в частности, обусловленными отсутствием органов самоуправления), но ставка обложения по-прежнему на 4% превышала общеимперскую<sup>64</sup>.

В 1912 году представители Польского коло предприняли еще одну попытку вернуть Думу к обсуждению вопроса об уравнении налогообложения в польских губерниях и империи. Поскольку налогообложение в городах благодаря принятию закона 1910 года о налоге с недвижимых имуществ было почти приравнено к общегосударственному, а нормы промыслового обложения и косвенных налогов в России и Польше также были приблизительно одинаковы, то основные отличия заключались в системе поземельных налогов. По данным 1912 года, из общего размера поземельных податей в империи (13 364 392 руб.) 8 409 121 руб. приходилось на польские губернии.

Законодательное предложение, внесенное за подписью 32-х депутатов, строилось на тех же аргументах, что и записки Грабского, обсуждавшиеся еще II Думой. По мнению депутатов, размер поземельных налогов, рассчитанный на основе средней нормы обложения земли во внутренних губерниях, не должен был превышать 2 093 050 руб. Принимая во внимание, что основная поземельная подать с крестьянских и владельческих земель, а также подымная дворская и крестьянская подать были предназначены на нужды выкупной операции, депутаты предложили ограничить размер поземельных налогов добавочной поземельной податью и отменить вовсе подымные платежи<sup>65</sup>. Именно такое решение вопроса вполне соответствовало стремлению правительства к унификации финансовых систем России и Польши и могло устранить неравенство обложения в империи и на окраине, не имевшее, с точки зрения депутатов, ни политического, ни экономического оправдания.

На этот раз инициатива депутатов провалилась: никакого законопроекта, касающегося реформы налогообложения, на рассмотрение Думы не поступило. Несмотря на попытки унифицировать налогообложение, не совсем соответствовавшие автономистским стремлениям Польского коло, окраина сохранила свою особую систему поземельных и подымных налогов с сельскохозяйственных земель и негородского недвижимого имущества.

Конечно, пристальное внимание политических партий и думских фракций к вопросам о налогах в польских губерниях было обусловлено как экономическим, так и политическим значением этих вопросов. С экономической точки зрения изменение налоговых норм в Польше очень существенно сказалось бы на размере поступлений в российский бюджет. В отличие от имперского бюджета, основными источниками которого являлись питейные сборы и доходы государственных железных дорог, для Польши главными доходными статьями являлись таможенные доходы и прямые налоги (в среднем за 1892–1913 годы они составляли около 20% поступавших в имперский бюджет поземельных налогов и налога с недвижимости, притом что общая доля доходов с Польши, согласно росписи, составляла 7,2%<sup>66</sup>). Кроме того, интенсивное развитие экономики Польши, которым были так обеспокоены российские предприниматели и защитники национальной эконо-

мики, зависело помимо железнодорожных тарифов и таможенных ставок и от налогового бремени. С политической точки зрения создание приоритетных (или даже равных) условий для экономического развития «колонии» по сравнению с «метрополией» для правых было абсолютно неприемлемым. «Привилегированность» окраин и вызванная якобы этим стагнация экономического роста внутренних областей стали одними из «больных» вопросов в политических дискуссиях правых и националистических фракций и Польского коло.

С началом военных действий в 1914 году в польской печати стало появляться заметно больше публикаций, касающихся «баланса» Польши в российском бюджете. Эдуард Страсбургер, Юзеф Гиштор<sup>67</sup> и другие авторы доказывали на материалах росписей и отчетов Государственного контроля уже общепринятое положение о доходности Польши для русского бюджета. Авторы изданных в 1916–1919 годах брошюр и статей откровенно мотивировали свой интерес к этим проблемам перспективами воссоздания единой Польши<sup>68</sup>.

Хенрик Тенненбаум и Юзеф Кернбаум в 1916 году опубликовали в журнале «Польская мысль» серию статей о доле польских земель в доходах бюджетов государств, участвовавших в разделах Речи Посполитой. Опираясь на данные российской росписи на 1912 год, Тенненбаум высчитал, что на одного жителя Царства Польского приходилось 23 руб. дохода. Бюджеты Литвы, Подолья, Волыни и Украины (эти земли, по идее автора, тоже должны были в дальнейшем войти в состав восстановленной Речи Посполитой) были менее доходны: на одного человека приходилось 18 руб. 16 коп. дохода. По расчетам Кернбаума, доходы Галиции составляли 14% доходной части бюджета Австрии, при этом на жителя выпадало по 62,93 кроны. Польские земли Германской империи (Познань и западная Пруссия) приносили 1/6 общих доходов государства, а на каждого жителя приходилось 114,23 марки. В новом польском государстве с населением около 24 млн. человек совокупный доход должен был составить 566 900 000 руб. Проектируя расходы будущего государства, авторы включили в состав расходных статей те, которые соответствовали будущему государственно-правовому устройству Польши: на организацию народного представительства, административного суда и других

институтов, не существовавших в российской Польше. Кроме того, новый бюджет предусматривал увеличение расходов на культурные цели и так называемых производительных расходов. В целом на каждого жителя приходилось 23 руб. 62 коп. расходов. Будущее правительство польской республики, несомненно, должно было найти новые средства для пополнения бюджета, предназначенного для удовлетворения нужд возрожденной Польши<sup>69</sup>.

Конечно, во всех этих публикациях присутствовал мотив обвинения России в эксплуатации финансовых ресурсов края и препятствовании экономическому развитию Польши. Помимо податного переобременения в упрек российскому правительству ставилась таможенная политика и железнодорожные тарифы. По словам М. Левы, в этих вопросах российское правительство руководствовалось прежде всего интересами и нуждами промышленности внутренних губерний и не принимало во внимание интересы Польши<sup>70</sup>. В этих обвинениях была изрядная доля преувеличения, но в одном авторы были правы: в финансовом и экономическом отношении Польша в глазах российских политиков по-прежнему являлась особой территорией, не связанной общими интересами с Россией.

Несмотря на заявление Александра I на Сейме 1809 года о том, что доходы Финляндии будут обращены только на нужды края, правительство империи изначально претендовало на отчисления из финляндской казны в Государственное казначейство. Как писал неизвестный автор, «обстоятельства были сильнее великодушных намерений»: «vis major финансовых стеснений не допустила проведения начала обособленности местных финляндских финансов»<sup>1</sup>. Указом 20 июля 1810 года генерал-губернатору Фабиану Штейнгейлю было предписано перевести остаток доходной части бюджета Великого княжества в размере 1 726 000 руб. ассигнациями в Государственное казначейство в качестве вознаграждения за расходы по содержанию русских войск в Финляндии. Эти расходы составляли весьма солидную сумму: за три года (1808–1810) они равнялись 20 млн. руб. ассигнациями. Назначенная компенсация — 1 726 000 руб. — была включена в роспись доходов и расходов на 1811 год, но так и не поступила в Государственное казначейство, так как сумма была израсходована на другие потребности<sup>2</sup>.

В 1819 году военный министр А.А. Аракчеев вновь обратился к финляндскому генерал-губернатору Штейнгейлю с предложением выделить из бюджета Великого княжества 180 тыс. руб. ассигнациями в качестве ежегодного пособия для содержания расположенных в Финляндии российских войск, но Штейнгейль сослался на отсутствие свободных средств и в выплате отказал<sup>3</sup>.

Министр финансов империи Е.Ф. Канкрин 9 июня 1823 года обратился к императору Александру I с кратким всеподданней-

шим докладом. Канкрин указывал на то, что «Великое княжество Финляндское в прежнее время давало Швеции весьма значительный доход», а «ныне вовсе не содействует к общим издержкам для поддержания колосса империи Вашего императорского величества»<sup>4</sup>. Очевидно, Канкрин пытался добиться привлечения Финляндии к военным расходам империи. Однако постоянная доля участия Великого княжества в военных расходах (аналогично военным платежам Царства Польского) в течение первой половины XIX века не была установлена, хотя иногда Финляндия отпускала средства на некоторые общеимперские мероприятия<sup>5</sup>.

Тем не менее идея о льготном положении Финляндии не переставала беспокоить умы защитников национальных интересов России. В 1866 году (вскоре после проведения монетной реформы в Великом княжестве) в «Голосе» появился ряд статей, в которых анализировались финансовые отношения Финляндии и России. Система этих отношений, по мнению публициста, «невольно вызывала вопрос»: «что такое, наконец, Финляндия — провинция Российской империи или особое государство, живущее совершенно отдельной от Русского государства жизнью и имеющее право преследовать свои, *финляндские государственные* интересы вне общих интересов Русского государства?»

В газете говорилось, что «некоторые из финляндцев заблуждаются относительно прав Финляндии по отношению к Русскому государству». «Они должны бы помнить, что Финляндия есть не что иное, как провинция, завоеванная русским оружием, и присоединенная к России вовсе не на праве личного соединения в лице государя на основании каких-либо европейских трактатов: она составляет нераздельную часть, принадлежность России, вне всякого международного права... Понятно, что Россия жертвовала своими деньгами и кровью своего народа, завоеывая Финляндию, не для исключительного благополучия некоторых финляндцев, а в интересах Русского государства, и Финляндия, раз соединенная неразрывно с Россией, должна нести все последствия от такого соединения, разделяя участь государства, в состав которого она входит, то есть, пользуясь всеми выгодами от такого соединения, терпеть и все невзгоды, выпадающие по временам на долю России». Ссылаясь на данные о военных расходах Финляндии и России, автор статьи пришел к ставшему весьма рас-

пространенным впоследствии заключению: «Финляндия, извлекающая несомненные выгоды из того, что она составляет провинцию сильной, первоклассной державы, не только не вносит ничего, не жертвует ни одним рублем на поддержание этого могущества, но еще пользуется частью бюджета Русского государства, употребляющего деньги на русские войска, которые охраняют спокойствие внутри страны и ограждают ее от вторжения неприятеля».

Вывод статьи состоял в следующем: экономическая автономия Финляндии противоречит интересам империи. Финляндия может сохранить данные ей «политические права», возможность пользоваться «своими уголовными и гражданскими законами», но при этом в экономическом отношении княжество и империя должны составлять единое целое. С точки зрения автора статьи, именно экономическая интеграция должна создавать основу связей между империей и краем: «одного политического соединения недостаточно... для блага самого финляндского народа необходимо тесное соединение экономических и финансовых интересов княжества с интересами всего Русского государства».

Укрепление бюджетной автономии Финляндии вызывало недоумение сторонников экономического объединения империи, потому что хронологически оно совпало, во-первых, с финансовыми реформами в Царстве Польском, положившими конец бюджетной самостоятельности Польши, а во-вторых, с общей реформой финансового управления в России.

Необходимость сохранения бюджетной автономии Великого княжества мотивировалась тем, что именно такая организация финансовых отношений между империей и Финляндией соответствует данному ей Александром I государственно-правовому статусу. Так, в частности, объяснял смысл российско-финляндских экономических взаимоотношений чиновник статс-секретаря Великого княжества Финляндского В.А. Чередеев, ответивший письмом на цитированную выше статью из «Голоса». По его мнению, сравнительно малое участие Финляндии в имперских расходах объяснялось тем, что страна была присоединена к России не с целью доставления материальных средств для поддержки могущества империи, а лишь с политической нравственной целью. При «относительно недостаточном народонаселении и постоянно скудном плодородии земли» она, естественно, «ни-

когда не могла и не может доставлять могущественной России значительных материальных средств к поддержанию ее могущества; хотя торговля ее с Россией и постройка в Финляндии судов для русского флота некоторым образом освобождает ее от нареkania не приносить вовсе пользы Русскому Государству». Но в то же время, указывал Чередеев, Финляндия не обременяет российский бюджет, так как в случае нехватки финансовых средств, например вследствие неурожая, она сама «изыскивает средства помощи», «заключает займы на основании тщательно и успешно поддерживаемого ею за границей кредита, производя финансовые соображения и денежные обороты, как говорится, на свой страх, сама уплачивает проценты и погашает свои обязательства ограниченными способами края, не отягощая государственной казны, как естественно тяготит на способах империи всякий неурожай, в российских губерниях происходящий»<sup>7</sup>.

Мнение Чередеева весьма репрезентативно для позиции правительства по отношению к Финляндии в 1860–1870-х годах: на фоне Польши Финляндия выглядела весьма благополучной и лояльной окраиной, чем и заслуживала такие поощрения, как разрешение на созыв Сейма, на введение собственной валюты, переход на золотой стандарт и т.д.

С 1880-х годов позиция правительства в «финляндском вопросе» меняется. И это изменение немедленно сказалось на оценке места окраины в финансовой системе империи и на отношении к участию Финляндии в общеимперских, прежде всего военных, расходах.

## Военные пособия или воинская повинность?

Российские военные формирования представляли собой почти единственную вооруженную силу на территории Финляндии<sup>8</sup>. В 1810 году была упразднена существовавшая ранее шведская система комплектования войск, при которой несколько крестьянских хозяйств обеспечивали содержание одного пехотинца. Формально финские войска, организованные традиционно по поселенной системе, продолжали существовать, но воинская повинность в виде поставки новобранцев с военнообязанных поземельных участ-

ков была заменена уплатой вакантной подати. Эти средства наряду с другими податями и сборами пополняли милиционный фонд, из которого производились расходы на содержание вербованных войск и другие военные потребности.

Такая организация сохранялась по 1854 год, когда в связи с началом Крымской войны в Финляндии были сформированы войсковые соединения общей численностью 10 тыс. человек. В 1867 году поселенные войска были вновь распущены из-за неурожая и голода, а также бюджетного дефицита. Первоначально предполагалось, что их место займут вербованные войска, но этого не произошло. Весь воинский контингент Финляндии был представлен одним вербованным батальоном и финским флотским экипажем<sup>9</sup>.

Военная реформа 1874 года в России стала причиной пересмотра традиционной поселенной организации финских войск. Новый Устав 1878 года ввел в Финляндии всеобщую воинскую повинность. Окраина получила свои национальные войска, комплектовавшиеся из местных уроженцев и подчиненные генерал-губернатору Великого княжества<sup>10</sup>. Особое значение реформы состояло в том, что вопросы военного законодательства были отнесены к категории основных законов и не подлежали изменению без решения Сейма.

С введением воинской повинности встал вопрос о новых источниках финансовых средств для содержания армии. Согласно Уставу 1878 года, издержки по содержанию армии должны были покрываться из средств милиционного фонда, а недостающие средства — предоставляться из средств сеймового фонда временных налогов. Из милиционного фонда могла быть получена только треть военных расходов, остальная сумма ассигновывалась Сеймом. Но так как общая численность армии была невелика (создание обособленных войск скорее имело политическое, а не военное значение), то и расходы казны на военные нужды были существенно меньше в пропорциональном отношении, чем аналогичные расходы империи.

Согласно произведенным в 1898 году расчетам Военного министерства, в 1894–1898 годах военные расходы составляли в империи 27,2% всего бюджета, тогда как в Финляндии они насчитывали 16%; на душу населения в империи приходилось 2 руб. 83 коп.

военных расходов, а в Финляндии — 1 руб. 35 коп. Если же учитывать экономическое влияние призыва части населения в армию, то Финляндия также находилась в существенно более благоприятном отношении, нежели Россия. В 1894–1898 годах на действительной службе в империи состояло 1,6% общей численности населения, а в Финляндии — 0,5%. При этом ежегодно в армию империи призывалось 36% молодых людей, достигших призывного возраста, а в Финляндии — 9,6%. В случае войны коренное население империи должно было выставлять 5% общего числа мужчин, а Финляндия — 1,5%<sup>11</sup>.

Существование обособленной финляндской армии вызвало раздражение в среде российских политиков, не сочувствовавших автономии Великого княжества. Реорганизация финляндских войск на основе объединения с имперской армией являлась одним из центральных пунктов программы инкорпорации Финляндии в империю. Помимо чисто политического подтекста, в рассуждениях о необходимости объединения армий проявлялась финансовая заинтересованность. Относительно низкая цена, которую платила Финляндия за государственную оборону, вызывала зависть в России.

С 1891 года в Военном министерстве и Главном штабе началась работа по подготовке военной реформы в Финляндии. Военный министр П.С. Ванновский сформулировал главный принцип проекта таким образом: Финляндия должна быть лишена самостоятельности в решении военных вопросов, финские войска должны быть введены в систему имперской армии и подчинены военному управлению империи, а за местным правительством должна сохраниться лишь функция финансирования военных расходов<sup>12</sup>.

К концу 1898 года две комиссии при Главном штабе под руководством генерала В.Д. Дандевилля подготовили проекты законов о реорганизации финляндской армии. Одна из них, действовавшая при участии представителей Министерства финансов и правительства Великого княжества, разработала законопроект «об уравнивании военно-финансовой тягости в Финляндии с таковой же в Империи». Законопроект был передан на рассмотрение созванного 19 января 1899 года чрезвычайного Сейма.

Способ уравнивания «военно-финансовой тягости», выбранный комиссией, был очень прост. Разница приходящихся на душу населения ежегодных военных расходов в империи и Великом княжестве (1 руб. 48 коп.) умножалась на численность населения Финляндии (2 556 690 человек). Таким образом, Финляндии предстояло ежегодно выплачивать в Государственное казначейство так называемое пособие в размере 3 783 901 руб., или 10 091 664 марки. Сумма военных расходов Великого княжества автоматически увеличивалась на 20%. Чтобы такое увеличение не нанесло серьезного удара по финансам окраины, комиссия предложила доводить размер пособия до обозначенной суммы постепенно, в течение 9 лет. В дальнейшем сумма должна была быть пересмотрена ввиду роста численности населения и военных расходов<sup>13</sup>.

Представленные Сейму проекты военной реформы, в том числе уравнивания финансовых затрат империи и Финляндии, как и следовало ожидать, не получили одобрения Сейма 1899 года. Сеймовый проект военной реформы предполагал увеличение численности финляндской армии до 12 тыс. человек, что потребовало бы от Финляндии ежегодных затрат казны в сумме около 14 млн. марок в год (вместо 9 млн., тратившихся на эти цели ранее).

Благодаря противодействию министра финансов С.Ю. Витте проект Военного министерства не был одобрен имперским Государственным советом. Витте не только не разделял саму идею жесткой политики централизации и унификации в Финляндии и ликвидации финляндских войск, но и считал необоснованными обвинения в том, что Финляндия «живет за счет России». «Обделенный природой и разоренный войнами край сам развил свое и духовное, и материальное благосостояние. Без субсидий и гарантий со стороны русского Государственного казначейства страна покрылась сетью грунтовых и железных дорог, развила промышленность и торговый флот, поставила народное образование так высоко, что на всем пространстве княжества нет почти безграмотных»<sup>14</sup>, — писал Витте. Финляндия не приносила прямого убытка казне, хотя и не принимала прямого участия в расходах. По сравнению с другими окраинами, например Закавказьем и Туркестаном, она, несомненно, являлась «рентабельной» окраиной<sup>15</sup>.

Несмотря на поддержку позиции Витте большинством Государственного совета, военному министру А.Н. Куропаткину и генерал-губернатору Н.И. Бобрикову удалось добиться утверждения проекта императором. Новый Устав о воинской повинности был издан 29 июня 1901 года в соответствии с установленным манифестом 3 февраля 1899 года порядком принятия общеимперского законодательства без участия Сейма. Законом упраздняясь большая часть финляндских войск, устанавливались новые принципы призыва и прохождения службы призывниками из Финляндии в русских воинских соединениях.

Вследствие сокращения местных войск военные расходы финляндского бюджета уменьшились, и в то же время увеличились расходы Государственного казначейства. По расчетам Военного министерства, представленным Государственному совету, в качестве компенсации за ликвидированную армию Финляндия должна была выплачивать пособие в размере 7 165 265 марок 73 пенни (2 868 975 руб.).

В 1902, 1903 и 1904 годах из средств финляндской казны на счет имперского казначейства было перечислено 14 230 000 марок на военные нужды. Но принятый в обход Сейма закон о воинской повинности так и не был реализован: военные наборы срывались, общество открыто выражало свое возмущение незаконностью лишения Финляндии собственной армии.

31 декабря 1904 года Сейм обратился к императору с петицией о восстановлении в крае законного порядка. Сейм ходатайствовал о том, чтобы применение Устава о воинской повинности 1901 года было прекращено посредством немедленной приостановки призыва в предусмотренном законом порядке (то есть с согласия Сейма). Сенат 17 февраля 1905 года подал представление с просьбой впредь до урегулирования вопроса о воинской повинности применять Устав 1901 года лишь для укомплектования финского гвардейского батальона. Так как в это переходное время Финляндия не должна была выставлять других частей войск, Сенат предлагал установить перечисление пособия в Государственное казначейство в размере 9 млн. марок. Эта сумма должна была покрываться из средств милиционного фонда (1,2 млн. марок в год), статного фонда (6 млн. марок), а недостающая сумма — ассигновываться Сеймом из прибылей Финляндского банка (1,8 млн. марок).

## Вопрос о военных пособиях и политический кризис в Финляндии

16 (29) марта 1905 года манифестом Николая II было приостановлено действие Устава о воинской повинности 1901 года. Ввиду того что Финляндия фактически устранялась от несения прямой воинской повинности (единственным военным формированием оставался гвардейский батальон), на Великое княжество возлагалась обязанность выплачивать пособия на военные нужды в размере 10 млн. марок ежегодно с 1 января 1905 года до конца 1907 года. Обещая в будущем вернуться к обсуждению вопроса о воинской повинности при участии Сейма, правительство предложило Сейму ассигновать 1,8 млн. марок из прибылей Финляндского банка в счет выплаты причитающегося на этот год десятиmillionного пособия Государственному казначейству.

Казалось бы, отмена действия Устава 1901 года должна была удовлетворить финляндских автономистов. Но конфликт вокруг отчислений на военные нужды перешел в область чистой юриспруденции, приняв форму спора о процедуре отчислений. Сейм, в принципе не возражавший против замены повинности денежным сбором, утверждал, что он должен принимать решение о переводе всей суммы денег, а не только 1,8 млн. марок из сеймовых фондов. Российское правительство видело в этом нарушение монарших прерогатив.

В отзыве на предложение об ассигновании части пособия Сейм напомнил правительству, что, согласно законам края, финляндский бюджет «вообще не может быть обременяем какими-либо взносами в имперское казначейство, если таковой взнос не будет признан со стороны Сейма полезным для края или вызываемым его обязанностями по отношению к империи»<sup>16</sup>. Ссылаясь на действующие законы, Сейм принял к рассмотрению и одобрил вопрос о выплате всей суммы 10-миллионного пособия, а не только 1,8 млн. марок.

После царившего в 1905–1906 годах перемирия в отношениях империи и Финляндии, этот шаг Сейма был оставлен как бы незамеченным. Несмотря на то что в своем отзыве Сейм «посягнул» на монаршие полномочия, затронув не входящий в его компетенцию вопрос о расходах милиционного и статного фондов,

Николай II вынужден был утвердить предложенную Сеймом редакцию постановления. В 1905 году военное пособие поступило в Государственное казначейство.

Однако уже в следующем году правительству вновь пришлось столкнуться с проблемой выплаты пособия. Причитающаяся к выплате в казначейство сумма не была включена Сенатом в роспись 1906 года. Более того, Сенат в нарушение установленного в 1891 году порядка не сообщил на заключение имперских ведомств проекты росписи. Генерал-губернатор обратился к Сенату с предложением выработать проект высочайшего предложения об ассигновании и дополнить роспись расходной статьей по пособию. Сенат отказался, и роспись была утверждена в неполном виде.

Статс-секретарь по делам Великого княжества Август Лангоф не терял оптимизма по поводу возможности достижения компромисса. По его «сведениям», Сейм, созванный на основе нового Сеймового устава 1906 года, будет более лояльным и согласится на «эти миллионы». В конце февраля 1907 года Лангоф писал генерал-губернатору Николаю Николаевичу Герарду: «...они (депутаты Сейма. — Е.П.) должны понять, что в случае отказа деньги все равно должны быть уплачены, но тогда все здесь будут восстановлены против Финляндии»<sup>17</sup>.

По согласованию с Лангофом, министр финансов Владимир Николаевич Коковцов представил Николаю II доклад, после которого последовало обращение к Сенату с предложением выработать проект обращения к Сейму. Лангоф надеялся на бесконфликтное решение вопроса: «...главное, чтобы все было строго по закону», — писал он<sup>18</sup>, очевидно опасаясь резких и нарушающих конституцию Финляндии мер со стороны российского правительства. «Если суждено быть конфликту, то пусть он лучше будет *после* решения Сейма, чем *до* этого, по крайней мере, Сейм тогда сам будет виноват»<sup>19</sup>.

В мае 1907 года Сенат все-таки выработал проект предложения Сейму о выплате пособия за 1906 и 1907 годы. В тексте проекта подтверждались те правовые мотивы, на основании которых Сейм потребовал согласования с ним вопроса о выплатах в имперское казначейство. Ссылаясь на право представительства вотировать «всякое пособие» из казны Финляндии, Сенат представил проект об ассигновании всех 20 миллионов, подчеркнув при этом единовременность этого ассигнования<sup>20</sup>. Из текста сенатского

проекта предложения, по словам Л. Мехелина, следовало, что «финский народ желает возложить на себя бремя содействия защите страны и Империи путем содержания финских войск, а не денежных взносов»<sup>21</sup>.

Генерал-губернатор Герард не мог пропустить такой проект предложения Сейму. Он составил новый текст, согласовал его с Кокцовым и внес на рассмотрение Совета министров. 28 июля (9 августа) 1907 года Сейму был передан текст предложения (в редакции генерал-губернатора) — ассигновать «из состоящих в его распоряжении средств необходимую сумму в размере, не превышающем 3 600 000 марок за два года»<sup>22</sup>. Причем, судя по заметкам на черновике записки председателя Совета министров Петра Аркадьевича Столыпина Ф.Ф. Бьернбергу (текст составлен, видимо, канцелярией), ассигнование всей суммы 16,4 млн. марок вместо 3,6 млн. марок рассматривалось бы как «захватное право» и должно было «получить должный отпор»<sup>23</sup>.

Таким образом, правительство Столыпина, казалось, придерживалось принципиальной позиции: не дать Сейму вотировать всю сумму. Но казуистика правового конфликта вокруг военных сумм была доступна пониманию далеко не всех. В этом отношении любопытен такой случай: в Ежедневных бюллетенях Осведомительного бюро, выпускавшихся Главным управлением по делам печати МВД, за 30 июля 1907 года появилась информация о высочайшем одобрении представления Сейму об ассигновании 20 млн. марок. По словам оправдывавшегося Н. Плеве, неверная информация исходила от чиновника статс-секретариата Лисицына, «ярого шведомана» (несчастный, скорее всего, просто ошибся)<sup>24</sup>. В «Правительственном Вестнике» 5 августа 1907 года было опубликовано опровержение, разъясняющее, почему Сейму предлагалось ассигновать только 3,6 млн. марок<sup>25</sup>.

Таким образом, на заседании 28 августа (10 сентября) 1907 года Сейму предстояло выбирать между тремя возможными решениями: отказать в ассигновании вообще, проголосовать за выплату всей суммы пособия или, как требовало правительство, за выплату 3,6 млн. марок из сеймовых фондов. Социалисты призвали Сейм отказать в выплате пособия, так как, по их мнению, Финляндия была в состоянии сама себя защитить и не нуждалась в защите российских войск. Однако другие члены Сейма, также

сочувствовавшие интересам финляндской автономии, признали, что целесообразнее все-таки согласиться на выплату пособия. Выступивший в прениях профессор Руненберг предупредил Сейм, что отказ от выплаты приведет к серьезному конфликту, в котором положение Сейма будет весьма шатким с правовой точки зрения. Дело в том, что согласие Сейма 1905 года на выплату пособий в 1905–1907 годах обязывало последующие созывы Сеймов внести сумму пособия в роспись. Разумеется, считал Руненберг, Сейму должно быть предоставлено право внесения в бюджет всей суммы пособия, а не только той части, которая ассигнуется из сеймовых фондов<sup>26</sup>.

Специалист по финскому финансовому управлению профессор Эмиль Шюбергсон напомнил депутатам Сейма об интересах самого населения, большая часть которого, «предложи ей выбирать между старым законным призывом и денежной податью, пожалуй, предпочтет последнюю... Ведь мы, собственно говоря, ровно ничего не можем устроить с нашими войсками и хлопчем о них, можно сказать, ради принципа»<sup>27</sup>. Сеймовая комиссия по основным законам подтвердила, что решение Сейма 1905 года обязывает нынешний созыв Сейма ассигновать средства на выплату пособия. Бюджетная комиссия высказалась за решение об ассигновании 20 млн. марок за два года. Проект резолюции бюджетной комиссии был одобрен 105 голосами против 90.

Принимая решение об ассигновании всей суммы пособия, Сейм сослался на то, что «монарх не вправе единолично определять порядок расходования средств милиционного фонда», так как это противоречило бы статье 122 Устава о воинской повинности 1878 года. То же самое касалось и средств статного фонда, распоряжение которыми не может рассматриваться как исключительная прерогатива императора. Основываясь на этих принципах, Сейм постановил перечислить 20 млн. марок из средств финляндской казны в Государственное казначейство и «ходатайствовать, чтобы военный вопрос без замедления был разрешен в установленном основными законами порядке»<sup>28</sup>.

Отзыв Сейма разрушил надежды избежать обострения конфликта. Еще не располагая текстом постановления, министр финансов выразил свое разочарование в письме Лангофу. По мнению Коковцова, формулировка постановления резко отличалась

от текста предложения об ассигновании, она нарушала монаршие прерогативы. Опасаясь развития конфликтной ситуации, Лангоф попытался убедить министра финансов в законности постановления. По мнению Лангофа, можно было даже и оставить без внимания формальное нарушение процедуры, хотя это не избавило бы от вероятности возникновения подобных «недоразумений» в дальнейшем. Конечно, и сам Лангоф был расстроен появлением постановления Сейма в «такой неудобной... форме». Судя по всему, Лангофу удалось убедить Коковцова в приемлемости постановления Сейма. О настроении же Столыпина Лангоф писал: «...он, видимо, очень недоволен Финляндией»<sup>29</sup>. Ситуация осложнялась тем, что спустя почти месяц после принятия решения Сейма в Петербурге еще не был подготовлен официальный текст перевода: мнения членов правительства основывались на материалах газет.

Отзыв Сейма на предложение об ассигновании пособия рассматривался на заседаниях Особого совещания для обсуждения некоторых вопросов, касающихся Великого княжества Финляндского, 24 ноября и 21 декабря под председательством Столыпина. Финляндский генерал-губернатор Герард, очевидно по согласованию с Лангофом, представил проект заключения на постановление Сейма. Герард и Лангоф старались доказать, что отзыв Сейма отражал «господствующие в крае правовоззрения на объем бюджетных прав Сейма». «Если суждения сего последнего изложены с некоторой прямолинейностью и даже резкостью, то это обстоятельство находит себе объяснение как в отличительных свойствах финского народа, национальный характер которого носит в себе черты известной решительности и прямоты, так и в недостаточной пока опытности Сейма, впервые сформированного на основании нового Устава». Генерал-губернатор и статс-секретарь полагали, что некоторые расхождения в толковании законов в империи и Финляндии не могли еще служить достаточным поводом для признания отзыва «актом революционным или хотя бы только антиконституционным»<sup>30</sup>. Говоря о дальнейших действиях правительства, Герард призвал принять предложение Сейма об ассигновании, то есть фактически оставить дело без ответных дисциплинарных мер.

Более жесткую позицию в этом вопросе занимали Коковцов и сенатор Н.П. Гарин, к их точке зрения склонялся и Столыпин. Коковцов предложил осудить отзыв Сейма за резкость и незаконность,

но принять ассигнование. Чтобы избежать в будущем подобных инцидентов, Столыпин, Коковцов и Гарин полагали необходимым четко разделить сферы для сеймовых и правительственных средств.

Остальные члены совещания (А.Ф. Редигер, П.А. Харитонов, В.Ф. Дейтрих, Н.Д. Сергеевский, М.М. Бородкин, Э.Н. Берендтс) высказались за полное отклонение предложения Сейма. По их мнению, следовало издать особый рескрипт, в котором осудить действия Сейма как «чисто революционные», а также объявить о переводе 16,4 млн. марок из правительственных фондов. Военный министр Редигер и правовед Берендтс считали возможным попытаться получить от Сейма следующего созыва необходимый ответ на предложение об ассигновании, то есть предлагали отложить решение вопроса на год.

Таким образом, мнения разделились. Кроме Герарда и Лангофа, никто не считал возможным проигнорировать действия Сейма. Коковцов и Столыпин искали компромисс — с тем, чтобы не выступать стороной, инициировавшей конфликт (для общества, не разбиравшегося в юридической казуистике, важно было, что финляндцы все же деньги дали). Но большинство совещания стремилось использовать случай для демонстрации угрозы, во всяком случае, не оставлять действия Сейма без ответа «из-за призрака конфликта с финляндцами».

Судя по всему, участники совещания так и не пришли к общему мнению. Столыпин попросил Лангофа представить ему записку с изложением аргументов «за» и «против» по каждому из обсуждавшихся проектов решений. Лангоф еще раз предостерег Столыпина, что в случае принятия проекта Бородкина, Берендтса и их единомышленников серьезного конфликта не избежать, и вряд ли общественность окажется на стороне правительства. Кроме того, даже технически изъять 16,4 млн. марок без согласия Сейма было сложно, так как все активы финляндской казны находились на счетах в западных банках, и для их перечисления в казначейство требовалась соответствующая ассигновка<sup>31</sup>. Лангофу удалось в конце концов убедить Столыпина<sup>32</sup>, и 4 января 1908 года Совет министров утвердил решение совещания в умеренной по тону формулировке Коковцова, Гарина и Герарда. Правительство принимало ассигнование, но осуждало резолюцию Сейма за «незаконмерность».

Итак, решение вопроса об участии Финляндии в военных расходах империи едва не зашло в тупик из-за нежелания российского правительства признать право Сейма распоряжаться бюджетом Великого княжества, а также из-за стремления Сейма присвоить себе полномочия по ассигнованию средств на общегосударственные потребности. В поисках компромисса Сенат предложил выделить вопрос о восстановлении воинской повинности из области бюджетных вопросов и внести его на обсуждение представительства. Ходатайство Сената о восстановлении финляндских войск было отклонено Столыпиным и оставлено императором без последствий. Замена воинской повинности денежным возмещением из временной меры, как первоначально обещала имперская власть, превратилась в правило. Это, кстати, оказалось политически целесообразным и удобным для российского правительства.

Вопрос об участии Финляндии в обороне государства волновал не только правительство империи. В марте 1908 года депутат Государственной думы В.М. Пуришкевич внес от фракции правых запрос относительно равномерного распределения военных тягот между жителями России и Финляндии<sup>33</sup>. В апреле 1908 года при рассмотрении финансовой сметы Военного министерства в финансовой комиссии Государственного совета было отмечено, что в бюджет 1908 года не включено какое-либо пособие из финляндских средств. Члены Государственного совета выразили надежду, что правительство назначит сумму, которую финляндская казна должна внести в Государственное казначейство империи, и что сумма эта будет определена в соответствии с платежной способностью населения. Согласно расчетам финансовой комиссии, сумма пособия должна была составлять 36 млн. марок ежегодно.

К этому вопросу Государственный совет обращался неоднократно. В апреле 1909 года при обсуждении проекта закона о величине контингента новобранцев на 1909 год Государственный совет заявил, что считает необходимым, «чтобы население Финляндии, пользующееся выгодами русского подданства, не неся одинакового с прочим населением империи бремени по обеспечению государственной обороны, было привлечено к ежегодной уплате Государственному казначейству суммы, соразмерной с тяготами общей воинской повинности коренного населения империи и прочих расходов казны по обороне государства»<sup>34</sup>.

К июню 1908 года Военное министерство выработало проект постановления о производстве финляндской казной платежей на военные нужды за 1908 и последующие годы. В расчете, представленном на рассмотрение Особого совещания, доля финляндцев в оплате расходов одного только Военного ведомства должна была выразиться в сумме 11,2 млн. руб. (30 млн. марок) ежегодно. Если же к этому прибавлялась соответствующая доля расходов по морскому ведомству, по постройке и эксплуатации стратегических железных дорог, а также по погашению военных займов, то сумма достигала 40 млн. марок<sup>35</sup>.

По мнению Военного министерства, установленный в 1905 году размер платежей — 10 млн. марок — являлся «в значительной степени случайным» и явно не соответствовал «тем многообразным выгодам, которые Финляндия получает вследствие освобождения более молодых и деятельных сил ее населения от обязанности военной службы». В порядке «особого снисхождения к населению финляндской окраины» совещание решило допустить сохранение на следующий год размера пособия, составлявшего 10 млн. марок, но со следующего, 1909-го года увеличивать его ежегодно на 1 млн. марок до тех пор, пока оно не достигнет 20 млн.<sup>36</sup>

Однако определение размера пособия представляло собой лишь часть задачи, которую предстояло решить Особому совещанию. Гораздо сложнее был вопрос о порядке ассигнования в условиях конфликта с Сеймом. Генерал-губернатор Герард выступил категорически против решения вопроса в административном порядке без участия представительства, считая эту меру «политически опасной». По его словам, с момента вхождения Финляндии в состав империи в Великом княжестве «родилось и окрепло всеобщее убеждение», что все вопросы, касающиеся отбывания воинской повинности в денежной или личной форме, должны решаться только с согласия Сейма. «Это убеждение является своего рода догматом, непоколебимым верованием финского народа, которое нельзя нарушить без того, чтобы не вызвать в его среде глубокого недовольства... Если Сейм будет обойден, то острый конфликт станет неизбежным: Сенат в полном составе выйдет в отставку, а административные учреждения, суды и, наконец, все общество вновь вступят на путь пассивного сопротивления или той молчаливой обструкции, что создала почти неодолимые трудно-

сти для проведения в жизнь воинского устава 1901 года... Приняв то или другое решение, правительство обязано во всяком случае знать, на что оно идет и какие последствия должно повлечь за собой избранное решение...» — заявил Герард<sup>37</sup>.

Остальные члены совещания не согласились с мнением генерал-губернатора, предостерегавшего об опасности политического кризиса, и были не склонны идти на компромисс. Чтобы избавиться от необходимости запрашивать Сейм о каких-либо суммах на военное пособие, совещание решило ассигновывать необходимую сумму только из правительственных фондов, покрывая недостаток средств милиционного фонда из статного фонда. Поскольку разделение росписи на фонды предполагало перевод средств из одного в другой в порядке кредита, милиционный фонд оказался бы должником статного. В таком случае, по предложению Берендтса, можно было бы запросить Сейм о введении нового поимущественного налога для пополнения милиционного фонда<sup>38</sup>. В соответствии с решением совещания Сенату поручалось выработать проект предложения Сейму 1909 года об установлении на десять лет особого налога для подкрепления милиционного фонда и одновременно с внесением в Сейм этого предложения издать в административном порядке постановление о возложении на финляндскую казну военных платежей в определенном размере, с указанием источников и сроков их внесения<sup>39</sup>.

Еще до передачи Сейму выработанного совещанием проекта высочайшего постановления Сенат предложил компромиссный вариант решения конфликтного вопроса, который мог устроить обе стороны — и Сейм, и правительство. Сенат рекомендовал объявить, что пособия являлись временной мерой, и пообещать в будущем восстановить в Финляндии воинские соединения. В любом случае в вопросе об ассигновании правительство не могло, по мнению Сената, обойтись без участия Сейма, поскольку это участие предусмотрено основными законами страны<sup>40</sup>. Сенат вызвался составить проект предложения Сейму об уплате ежегодного пособия на военные цели временно из средств финляндской казны. Однако такой проект уже был подготовлен в Петербурге и предложен самому Сенату для заключения. В свою очередь Сенат также отказался от «заключения» и заявил, что решение «военного вопроса в порядке, предполагаемом в препровожденном в Сенат проекте предложения, угрожает

вновь привести к конфликту, последствия которого по всей вероятности стали бы губительными для финского народа»<sup>41</sup>. Таким образом, в конфликт с петербургским начальством оказались вовлечены не только депутаты Сейма, но и члены финляндского Сената.

24 сентября (7 октября) 1909 года Николай II подписал в Ливадии манифест о производстве денежных платежей финляндской казной Государственному казначейству взамен отбывания жителями Великого княжества Финляндского личной воинской повинности. Издание манифеста мотивировалось тем, что вопрос об исполнении воинской повинности населением Финляндии подлежит окончательному решению в порядке административного законодательства. Манифест объявлял о временной замене отбывания личной воинской повинности ежегодными платежами финляндской казны, в 1908 и 1909 годах в размере 10 млн. марок и далее до 1919 года — с ежегодным увеличением на 1 млн. марок. Платежи должны были осуществляться из средств статного и милиционного фондов, причем последний следовало пополнить из средств, ассигнуемых Сеймом. Прямое участие Сейма в ассигнованиях на платежи, таким образом, исключалось. Одновременно с изданием манифеста последовало предложение Сейму отпустить необходимые средства из сеймовых фондов в дополнение к средствам милиционного фонда. В следующем, 1911 году предполагалось внести на рассмотрение Сейма предложение о введении особого налога для пополнения милиционного фонда<sup>42</sup>.

Вступление манифеста в силу требовало обнародования через Сенат. Однако при рассмотрении вопроса пять сенаторов отказались голосовать. «За» проголосовали четыре сенатора и генерал-губернатор. Исполняющий должность прокурора Сената Шарпантье и исполняющий должность референдария Раутавара высказались против обнародования, поскольку манифест противоречил основным законам Финляндии<sup>43</sup>.

Очевидно, правительство предвидело, что Сейм также откажется признать законность манифеста и не примет высочайшего предложения об ассигновании. Генерал-губернатор В.А. Бекман 1 (14) ноября 1909 года телеграфировал Столыпину, что необходимо заранее решить вопрос, как поступить с Сеймом в случае отклонения предложения: «закрыть ли Сейм в обыкновенном порядке или же всеподданнейше ходатайствовать о его роспуске». Гене-

рал-губернатор опасался, ссылаясь на полученные «частным образом сведениям», что тальман (спикер) Сейма может при открытии Сейма нарушить установленный церемониал и «произнести речь, в которой он подвергнет обсуждению и резкой критике действия правительства». «Распуск Сейма, — писал Бекман, — предупредил бы возможность произнесения такой речи, чего другим путем достигнуть я не предвижу возможности, так как тальман не обязан представлять свою речь мне на предварительный просмотр, и закон не предоставляет мне никаких способов заставить его это сделать»<sup>44</sup>.

Столыпин 2 (15) ноября сообщил генерал-губернатору о распоряжении императора в случае отклонения предложения немедленно распустить Сейм. С этой целью Николай II «уже вручил министру статс-секретарю наперед подписанный указ»<sup>45</sup>.

Прогнозы правительства полностью оправдались. Сейм 3 (16) ноября 1909 года 140 голосами принял мнение комиссии основных законов о том, что Сейм не может одобрить высочайшего предложения и ходатайствует о предоставлении ему возможности принять необходимые меры к окончательному решению вопроса по отбыванию воинской повинности населением Великого княжества в порядке основных законов. В адресованном императору отзыве на предложение депутаты заявили, что принятый с нарушением основных законов манифест 24 сентября (7 октября) 1909 года не имеет обязательной силы и платежи в Государственное казначейство не могут состояться «законным порядком»<sup>46</sup>. 5 (18) ноября 1909 года Сейм был распущен.

Итак, решение вопроса об участии финляндской казны в общеимперских расходах стало причиной острого политического конфликта между Сеймом и имперским правительством. Пик развития конфликтной ситуации относится к осени 1909 года, когда Сейм отказался согласиться с навязываемыми ему правилами ассигнования средств в Государственное казначейство, что привело к роспуску представительства. Из заявлений Сейма и Совета министров можно достаточно четко представить себе суть расхождений сторон.

Сейм стремился гарантировать свое право распоряжаться средствами финляндского бюджета в интересах края. Отказ от выплаты военного пособия был не только демонстрацией протеста против незаконного лишения Великого княжества национальной армии, он был обусловлен нежеланием нести бремя военных рас-

ходов империи. В принципе сторонники финляндской автономии не отрицали необходимости участия в общих расходах, но не могли согласиться со способом изъятия денег и с уравнительным принципом их распределения между центром и регионом. Почему Финляндия должна участвовать в войнах, не приносящих ей никакого блага и направленных лишь для удовлетворения потребностей империи? Финляндская газета «Карьяла» считала: «Ввиду того что все выгоды от удачной войны, как то — расширение территорий, честь и поднятие национального чувства — все это получила бы Россия, а не Финляндия... было бы несправедливо распределять тяготы равномерно. Требование, чтобы мы в военном отношении приняли бы участие во всех тех предприятиях и задачах, которые великой и могущественной России предстоит выполнить, не находятся в соответствии с историческими задачами финляндского народа, который вынужден бороться с суровой природой»<sup>47</sup>. «Было бы слишком рискованно предполагать, что мы могли бы нести тяготы, вызванные военными потребностями, в той же мере, как и Империя. Военные потребности маленьких государств должны ограничиваться лишь защитой собственной страны»<sup>48</sup>.

С другой стороны, нетрудно объяснить и стремление имперского правительства добиться того, чтобы Финляндия, финансовое хозяйство которой развивалось вполне успешно, поделила с империей огромное бремя военных расходов. Как и в случае с Польшей, когда окраина стала возвращаться на путь стабильного экономического роста, империя потребовала «возврата» вложенных средств, припоминая все сделанные когда-либо налоговые льготы или финансовую поддержку.

Эта концепция финансовой политики по отношению к Финляндии, противоположная той, которую поддерживал С.Ю. Витте, составляла часть общей программы правительства П.А. Столыпина в финляндском вопросе. В своей известной речи о Финляндии, произнесенной в Государственной думе 21 мая 1910 года, Столыпин необходимость жесткой позиции правительства в отношениях с окраиной мотивировал угрозой экономическим интересам империи. Он считал, что «развивающаяся государственность Финляндии» не только не давала «материальных выгод Империи», но и приносила прямые финансовые убытки населению остальных регионов. Сославшись на популярные данные о государственных

расходах на содержание армии и флота, МИДа, Министерства двора и т.д. в расчете на душу населения в России и Финляндии, Столыпин сделал вывод: «каждый русский, старик или младенец, женщина или мужчина за проблематичное право обладания Финляндией платят по 6 коп. в год, а с семьей в 5 душ — 30 коп., а каждый финляндец получает льготу от империи по 3 руб. 19 коп., а на каждое семейство 15 руб. 95 коп. в год»<sup>49</sup>.

В случае с Финляндией вопрос о военных издержках имел большое значение не только с точки зрения проблем финансов, финляндской автономии, но и в военно-политическом отношении. Замена финляндской армии денежным пособием была выгодна имперскому правительству. Отчасти правы были авторы статьи, напечатанной в финляндской газете «Суомалайнен Канса», где говорилось: «...мысль о воссоздании финляндских войск, кажется, придется оставить, ибо русская печать страшится даже наших гимнастических и спортивных обществ»<sup>50</sup>. Стоит ли при таких обстоятельствах думать о собственных войсках? С большей вероятностью надо полагать, что русские власти потребуют юношей в русскую армию». Однако, как отмечалось в этой газете, пока русские власти более стремились «к нашим миллионам, нежели к набору финляндских юношей»<sup>51</sup>.

Отказ самих российских властей от реализации принятого ими в обход Сейма военного устава 1901 года был обусловлен тем, что, как полагало командование Главного штаба, «нелояльных финляндцев не следует обучать употреблению оружия, а, наоборот, требовать от них... известную выкупную сумму». Именно с такой мотивировкой Штаб отказался поддержать мнение, выраженное в Государственной думе и Государственном совете, согласно которому финляндцев следовало привлечь к отбыванию воинской повинности<sup>52</sup>.

В вопросе о выплате военного пособия политические силы Финляндии не были единодушны. Позиция финляндских социалистов не допускала никакого компромисса с имперским правительством. Умеренные партии Финляндии в 1907 году готовы были согласиться с выплатой пособия (при условии соблюдения прав Сейма), чтобы сохранить установившееся в 1905–1906 годах шаткое политическое равновесие в отношениях с имперским центром.

Различные точки зрения были представлены и российскими политическими партиями, и печатными органами. Правые партии

и поддерживающая их идеологию печать, разумеется, полностью оправдывали действия российского правительства. Лейтмотивом выступлений в правой прессе, а также в некоторых изданиях, близких к правительственным кругам, было обвинение Финляндии в том, что она существует паразитически, за счет коренного российского населения. «Почему Финляндия богатеет, а Россия беднеет?» — так в печати формулировался основной вопрос, обращенный к правительству и Думе. Правые и «патриотические» органы печати призывали «раз и навсегда твердой рукой положить конец тому привилегированному положению инородческой окраины, в силу коего господствующее население несет денежную повинность не только за себя, но и ту, которую должны бы нести жители края»<sup>53</sup>. Вместе с тем правые энергично протестовали против восстановления в крае воинской повинности, опасаясь «вредного» влияния финляндцев на армию. В целом аналогичной точки зрения придерживались октябристы, полностью одобрявшие политику Столыпина в отношении бюджетной автономии Финляндии.

Печатные органы партий умеренной оппозиции, поддерживавших финляндскую автономию, с сочувствием относились к борьбе Сейма за свои бюджетные права, хотя и нельзя сказать, что, например, кадеты активно выступали против столыпинских законов о бюджете Финляндии или об уравнивании воинской повинности. Сочувствие их было не активным: в кадетской прессе почти не было откликов на обсуждение бюджетного законодательства Финляндии. В то же время российские кадеты предостерегающе указывали финляндским политикам, что из-за непримиримости в этом вопросе они могут упустить шанс сохранить достигнутый в 1905 году компромисс во взаимоотношениях имперского правительства и автономии<sup>54</sup>.

## Государственная дума

### и вопрос о военных пособиях в 1909–1913 годах

После роспуска Сейма в ноябре 1909 года правительство решило пойти на очередную смену генерал-губернатора. Эту должность занял Франц Александрович Зейн. Его предшественник Бекман незадолго до отставки предложил Столыпину включить сумму воен-

ного пособия финляндской казны в экстраординарную роспись, отнеся платеж на счет статного и милиционного фондов<sup>55</sup>. Но Столыпин предпочел попробовать еще раз внести предложение об ассигновании на рассмотрение вновь избранного Сейма, чтобы сэкономить средства правительственных фондов<sup>56</sup>. Зейн 8 (21) января 1910 года обратился к Сенату с просьбой выработать проект предложения Сейму об отпуске в 1910 году средств из сеймовых фондов в дополнение к доходам милиционного фонда, а также об установлении особого налога для пополнения милиционного фонда с 1911 года<sup>57</sup>. Кстати, из всей суммы пособия — 11 млн. марок — только 2 млн. предполагалось выделить из правительственных фондов, а остальные 9 млн. — из сеймовых средств. Еще до открытия Сейма Зейн вновь обратился к Сенату с просьбой перечислить 2 млн. марок из милиционного фонда в Государственное казначейство до открытия Сейма. В письме Столыпину Зейн объяснял такую спешку желанием не оставить Сейму повода высказаться о производстве платежей целиком, то есть включая милиционный фонд<sup>58</sup>. 12 (25) февраля предложение о перечислении части пособия до открытия Сейма было одобрено царем.

9 (22) апреля 1910 года на рассмотрение Сейма было передано предложение ассигновать для пополнения милиционного фонда 3,1 млн. марок из остатка по фонду временных налогов и 5,9 млн. марок из прибылей Финляндского банка, а также ввести с 1911 года военный налог, который приносил бы ежегодно 10 млн. марок.

Надежды правительства на лояльность Сейма нового созыва в вопросе о платежах казначейству не совсем оправдались. Заключение бюджетной комиссии, рассмотревшей предложение, принципиально ничем не отличалось от мнения предшествующих созывов Сейма. 15 мая 1910 года Сейм рассмотрел заключение бюджетной комиссии по предложению о пополнении милиционного фонда девятью миллионами марок с целью уплаты в Государственное казначейство. Мнения депутатов Сейма разделились. Старофинны, социалисты и младофинны подали особые мнения. Старофинны высказались за изыскание необходимых средств, но с тем условием, чтобы Сейм вотировал саму уплату военного пособия (а не пополнение милиционного фонда), а также чтобы 6 млн. марок было выделено из статных средств. Младофинны были готовы

содействовать обороне государства при условии решения этих вопросов в порядке финляндских основных законов и при непременном соблюдении прав Сейма. Социалисты высказались против всякой воинской повинности, считая, что Финляндия может обойтись народной милицией. При окончательном голосовании 150 голосами было принято заключение бюджетной комиссии<sup>59</sup>. Таким образом, предложение правительства вновь было отклонено Сеймом.

На следующий день Зейн телеграфировал Столыпину: «...ввиду относительной сдержанности речей во вчерашнем заседании и дабы не давать противникам законопроекта [об] общегосударственном законодательстве повода к агитации, я, с своей стороны, в случае, если до предстоящего завтра семнадцатого мая закрытия Сейма не произойдет каких-либо в Сейме осложнений, полагал бы на этот раз более осторожным не считать отказ Сейма вотировать средства на военные пособия поводом к его роспуску»<sup>60</sup>. Император согласился с генерал-губернатором. Сейм не был распущен.

Второе предложение — о введении военного налога на 1911 год — тоже не прошло через Сейм. 28 мая 1910 года Сейм проголосовал против установления этого налога, так как он был предназначен для пополнения милиционного фонда<sup>61</sup>.

Терпимое отношение правительства к действиям Сейма было обусловлено тем, что правительство собиралось реализовать более существенную реформу: ввести новый порядок проведения касающихся Финляндии законов и постановлений общеимперского значения. 17 (30) июня 1910 года Николай II утвердил одобренный Думой закон, который обязывал все правовые акты по Финляндии, затрагивающие интересы империи, принимать в соответствии с российскими правилами законотворчества, то есть при участии российских законодательных учреждений. В категорию вопросов, затрагивающих интересы империи, вошли и вопрос об участии Финляндии в общегосударственном бюджете, и вопрос о воинской повинности. Таким образом, у правительства появилось законное основание добиваться ассигнований в казначейство без участия Сейма. Согласно правилам, установленным новым законом, от Сейма требовалось лишь заключение.

Уже через полтора месяца после утверждения закона на рассмотрение Совета министров поступил проект положения, предназначенного для закрепления порядка «производства плате-

жей государственному казначейству взамен отбывания финляндскими гражданами личной воинской повинности». Его автор генерал-губернатор Зейн предлагал «впредь до привлечения финляндских граждан к отбыванию личной воинской повинности возложить на финляндскую казну обязанность производить взамен таковой повинности денежные взносы в государственное казначейство». Размер этих взносов определялся на 1911 год в сумме 12 млн. марок, а затем должен был увеличиваться каждый год на один миллион, до достижения суммы 20 млн. Взносы должны были уплачиваться ежегодно, равными частями в два срока — 15 (28) мая и 15 (28) ноября. Причем, как говорилось в проекте, «подробности уплаты» должны были устанавливаться «по взаимному соглашению министра финансов и финляндского генерал-губернатора»<sup>62</sup>. Участие Сейма в ассигновании не предусматривалось.

В объяснительной записке к проекту приводились веские доказательства в пользу отказа правительства от возложения на финляндцев тяжести реальной военной службы: «По физической своей крепости и личному мужеству финляндцы представляют материал, вполне пригодный для армии; многие же из них, ввиду любви и привычки к морю, могли бы составлять прекрасный контингент матросов для военного флота. При всей важности для военного и морского дела этих качеств финляндского населения будет, однако, более осторожным воздержаться впредь до времени от привлечения его в ряды имперских армии и флота. Уже теперь процент инородцев в составе русских вооруженных сил является чрезмерно высоким, достигая 25% общего их числа. Усиливать этот и без того огромный инородческий элемент наших войск включением в их состав еще значительного количества финляндцев было бы едва ли благоразумно». По расчетам Зейна, на территории Великого княжества «могло бы накопиться» около 200 тысяч годных для службы мужчин. «Значение этой боеспособной массы еще увеличивалось бы тем, что в крае и помимо того сильно развиты разные спортивные упражнения (гимнастика, стрельба, хождение на лыжах и проч.), а также существуют разного рода общества и союзы, могущие быстро собрать и организовать большое число способных носить оружие людей. Кроме того, по своему географическому положению и устройству Финляндия очень удобна для действий мелких партизанских

отрядов и для производства десанта. Все эти обстоятельства, в связи с тенденциями финляндского сепаратизма и близостью Финляндии к Петербургу, могут, при некоторых политических осложнениях, представлять для России даже серьезную опасность».

Если раньше, отмечалось в записке, «простой финский народ» не был заражен оппозиционными настроениями, то после недавних событий ситуация резко изменилась. Зейн вынужден был констатировать, что «оппозиция против нового общегосударственного закона 17 июня 1910 года сильна в рядах не только всей интеллигенции края (и шведской, и финской) и среди полуобразованных классов, но также проникла и в недра народной массы, которая, с одной стороны, сбивается с толку агитацией... а с другой стороны, все сильнее разъедается социализмом. Эти явления, а также имевшие место в Финляндии за последнее десятилетие события лишают возможности относиться к финляндцам с тем доверием, которое позволяло бы ныне приступить к обучению их военному делу»<sup>63</sup>. Таким образом, взимание военного пособия в Великом княжестве было единственно возможным способом распределения тяжести обязанностей по обороне.

3 августа законопроект Зейна был обсужден на заседании Совета министров. Единственным серьезным изменением проекта было исключение слова «впредь» из первой фразы («впредь до привлечения финляндских граждан к отбыванию личной воинской повинности возложить на финляндскую казну обязанность производить взамен таковой повинности денежные взносы в государственное казначейство»). Исключение слова «впредь» было мотивировано необходимостью придать устанавливаемому принципу замены личной повинности денежной характер «более постоянной меры»<sup>64</sup>. Одобренный Советом министров законопроект предполагал установление на 1911 год пособия в 12 млн. марок и ежегодное повышение суммы пособия на 1 млн. до тех пор, пока сумма не достигнет 20 млн. Согласно новым правилам проект был передан на рассмотрение Государственной Думы и Государственного Совета и на «заключение» чрезвычайного Сейма, созванного 2 (14) сентября 1910 года. Сейм, разумеется, отказался представить заключение, сославшись на то, что имперский закон 17 (30) июня 1910 года противоречит законам Финляндии<sup>65</sup>.

Законопроект был полностью поддержан финансовой комиссией Государственной думы третьего созыва. Представляя Думе доклад по законопроекту, комиссия обратила внимание на то, что вопрос о финансовых расчетах между Государственным казначейством и финляндской казной по расходам на оборону является лишь частью общей проблемы выравнивания доли участия Финляндии и остальных территорий империи в общеимперских расходах. «Какие бы теории государственного обособления Финляндии не преобладали среди ее населения, участие Финляндии в расходах на государственную оборону должно почитаться... естественно вытекающим из нахождения Финляндии в составе Российской Державы», — считала думская комиссия<sup>66</sup>. Предложенный Советом министров проект должен был поставить финляндских граждан «в одинаковое положение с некоторыми другими народностями, населяющими Россию, именно некоторыми народностями Кавказа», которые, помимо платежа специального военного налога, участвовали в общеимперских расходах посредством уплаты распространенных на территории империи податей и налогов<sup>67</sup>. Комиссия считала совершенно естественной замену личной воинской повинности финляндцев денежным участием, которое соответствовало общему «усвоенному нашим законодательством» принципу устранения от личной воинской повинности «тех народностей, которые по своеобразию своего быта явились бы посторонним телом в общем организме армии, не будучи способны проникнуться в надлежащей степени идеей русской государственности». К числу этих народностей, безусловно, принадлежало и финляндское население, которое, «несмотря на столетний период сожития с русским народом в составе Российского государства, осталось обособленным по своей культуре и по национальному облику. Вливать в состав российского воинства столь чуждый русской государственности элемент было бы, конечно, нецелесообразно, ибо, усиливая численность армии, подобная мера повела бы неизбежно к ослаблению однородности ее состава»<sup>68</sup>.

Замена личной воинской повинности денежной представлялась членам комиссии весьма выгодной для Финляндии. Предложенный правительством размер платежа следовало признать лишь «скромным возмещением за предоставленные льготы», так как, исходя из пропорционального соотношения военных рас-

ходов на душу населения, Финляндии следовало бы уплачивать не 10 и не 20, а все 35 млн. марок ежегодно. Таким образом, Финляндия будет затрачивать в три раза меньше средств на военные расходы, нежели империя. Поэтому предложенный размер платежа можно рассматривать как «временный минимум» денежного участия Финляндии в военно-морских расходах.

Высказываясь за принятие правительственного законопроекта, думская комиссия подчеркнула, что в законе не следует указывать, из каких фондов будут поступать средства на платежи Государственному казначейству. В данный момент надо было ограничиться лишь средствами статного и милиционного фондов, но в дальнейшем финляндское правительство должно иметь возможность самостоятельно определять источники для производства платежей. Между тем целесообразно было бы указать сроки ежегодной выплаты пособия, чтобы установить регулярность.

Первое обсуждение законопроекта в Думе состоялось 28 октября 1911 года (наряду с другим проектом — об уравнивании прав финляндцев и русских подданных в Финляндии) и вызвало небывалый интерес, в частности, из-за того, что этот законопроект оказался первым случаем прохождения законодательного акта по новым правилам издания финляндских законов, установленным 17 (30) июня 1910 года. Несмотря на то что эти правила были изданы за год до того, русским государственным учреждениям еще не доводилось участвовать в принятии законов о Финляндии в так называемом порядке общегосударственного законодательства<sup>64</sup>. Слушания начались речью председателя Совета министров В.Н. Коковцова, для которого проведение этого законопроекта тоже было чрезвычайно важно: это должно было доказать Думе, что новый глава правительства придерживается в финляндских делах линии незадолго до того убитого П.А. Столыпина.

Как вспоминал сам Коковцов, «Дума производила впечатление „большого дня“. На хорах масса народа, все министры в сборе, нижние ложи переполнены; депутатские места почти без пустых, и даже в проходах не было места, настолько всех интересовало мое первое, боевое выступление...». Предлагая проект на рассмотрение Думы, Коковцов подчеркнул, что этот проект является одним из элементов той политики в отношении Финляндии, которую начал проводить его предшественник, Столыпин. Почти треть недлинной речи

Коковцова была посвящена доказательству того, что от нового правительства не стоит ждать изменения курса в финляндской политике. Далее, не вдаваясь в детали, Коковцов выразил суть позиции правительства в вопросе о пособиях: восстановление поправленных прав русского народа по отношению к финляндцам. В этом Коковцов был очень красноречив и в то же время благообразен: речь была пронизана славянофильско-патерналистской риторикой, а по частоте употребления выражений «русский народ» он перещеголял правых и националистов. «Русский народ» нес непосильные тяготы военной службы и расходов на армию, в то время как Финляндия, приобретя «культуру», «достаток» и «спокойствие» под сенью двуглавого орла, пользовалась незаслуженной льготой. «Существуют ли на самом деле такие исторические основания, такие справедливые причины, по которым Великий Хозяин русской земли (очевидно, имелся в виду царь. — Е.П.) представляет одной части населения одни права и совершенно иные — другой», — вопрошал премьер.

По словам Коковцова, правительственный законопроект восстанавливал справедливость, при этом «соблюдая благожелательность», «которую должен проявлять русский народ по отношению к своему небольшому по численности соседу» (последняя оговорка породила некоторое замешательство среди депутатов). «Цели угнетения не может быть в сердце Русского Государя, эти интересы, конечно, чужды и намерениям русских законодательных учреждений», — заявил премьер, уверяя, что эти слова шли из его «сердца» и из его «русского глубокого убеждения»<sup>70</sup>.

Выступление Коковцова, практически ничего не сказавшего по делу, тем более не коснувшегося финансовой стороны дела, действительно произвело сильное впечатление. Сам «герой» вспоминал: «На мою долю выпал несомненный и выдающийся успех: меня часто прерывали шумными аплодисментами и криками „браво“, а когда я кончил, то мне просто устроили овацию из центра и всего правого сектора, не исключая и националистов. Министр путей сообщения Рухлов... слушал мою речь, стоя сзади меня, и подошел ко мне, как только я сошел с трибуны. Он крепко пожал мне руку и сказал: „Мне хочется поцеловать Вас; я с трепетом и восторгом слушал Вас и рад, что мои опасения, что Вы будете сухи и бессодержательны, так блистательно провалились“. Речь эта обеспечила мне на некоторое время очень хорошее положение в Думе»<sup>71</sup>.

О резонансе, вызванном выступлением премьер-министра, свидетельствует и поток благодарственных телеграмм от русских националистов. Так, Киевский Союз русского народа выразил председателю правительства свою благодарность за то, что Коковцов «разрешил... тревоги и сомнения», вызванные судьбой вопроса о Финляндии, «вопроса болезненного и оскорбительного». «Русские сердца из Оренбурга» (именно так была подписана телеграмма) убеждали Коковцова, что «в унисон» с сердцем председателя Совета министров бились «миллионы сердец, имя которым — Россия!». «Исторические» слова Коковцова, «заставившие радостно воспрянуть... русский дух и позволяющие надеяться на освобождение хотя бы в отдаленном будущем... от угнетающего... инородческого засиления», были с восторгом восприняты единомышленниками в Подолии, Советом Харьковского Союза русского народа, Киевского патриотического общества молодежи и других организаций и частных лиц<sup>72</sup>. Но важнее всего была, конечно, поддержка Николая II. Император был очень доволен речью, в которой, по его словам, проявилось «истинно русское достоинство, спокойствие и ясный государственный взгляд»<sup>73</sup>.

Точка зрения председателя Совета министров, безусловно, была поддержана правыми членами Государственной думы. Лейтмотивом выступлений правых была защита интересов русского народа, на который падало тяжелое бремя несения воинской повинности и военных расходов вследствие устранения финляндцев от участия в обороне государства. Правые даже предложили увеличить сумму военного пособия, приведя его в соответствие с пропорциональным расходом имперской казны на военные издержки. Но Коковцов объяснил депутатам, что пособие, по крайней мере в ближайшее время, будет идти только из правительственных фондов, статного и милиционного, а эти фонды не в состоянии выплачивать более 20 млн. марок.

За поддержку правительственного законопроекта высказались и представители фракции «Союз 17 октября», которые, впрочем, в отличие от правых воздержались от восторженных выступлений и отказались от участия в прениях. Левые — трудовики и социал-демократы — тоже отказались участвовать в постатейном обсуждении, но по другим соображениям. Они отрицали законность как самой предлагаемой меры, требуя восстановить

в Финляндии национальную армию, так и порядка, в котором эта мера должна была быть принята. Против законопроекта решили голосовать прогрессисты и Польское коло.

Представлявший кадетскую фракцию А.Ф. Бабянский также высказался за отклонение законопроекта, главным образом потому, что военный вопрос, в том числе вопрос о денежных платежах, изначально был решен российским правительством в незаконном порядке. Еще при обсуждении принятого 17 (30) июня 1910 года порядка издания финляндского законодательства кадеты протестовали против нарушения финляндской конституции. И теперь принятие предложенного законопроекта российскими государственными учреждениями без участия Сейма рассматривалось ими как весьма существенное ограничение конституционных прав финляндской автономии. С точки зрения содержания, по мнению Бабянского, проект также не выдерживал критики. Он был построен на принципе недоверия к финляндцам, всегда проявлявшим лояльность по отношению к русской власти. Это недоверие, в частности в военном вопросе, заставляет правительство идти по ложному пути — не объединения, а разъединения.

Прения в Государственной думе 28 октября закончились голосованием по статьям законопроекта и его принятием в первом и втором чтениях. Признав «необходимость скорейшего уравнивания налоговых платежей финляндцев с обложениями русского народа», Дума перешла к рассмотрению очередных дел<sup>74</sup>.

Окончательное принятие законопроекта Думой состоялось на заседании 5 ноября 1911 года. Оно началось речью члена Центрального комитета партии «Союз 17 октября» А.Ф. Мейендорфа. Он выступил против первой статьи, несмотря на то что октябристы голосовали за принятие законопроекта в целом. Речь Мейендорфа существенно отличается по содержанию от выступлений других депутатов. Пожалуй, он был первый, кто за долгий период обсуждения в России и в Финляндии вопроса об участии Великого княжества в общеимперских расходах обратил внимание на проблему неравенства уровня социально-экономического развития регионов в империи, а также способов сглаживания этого неравенства. Мейендорф отметил, что законопроект правительства изначально исходил из ложного принципа пропорционального высчитывания доли расходов на душу населения в различных частях

государства. Этот принцип не мог применяться в финансовой политике хотя бы потому, что неравномерное участие регионов в общегосударственных расходах совершенно неизбежно существует в любом государстве. Грубый арифметический расчет, на котором было основано определение суммы пособия, не учитывал ни природно-экономический потенциал местности, ни многие другие условия, оказывающие влияние на ее финансовое положение. Так, Финляндия располагала пахотными землями и лугами, составляющими только 10% ее земель; 42% территории занимают леса и 48% занято водой, болотами или представляет собой неудобные для использования земли. Тогда как в московском промышленном районе только 4% неудобных земель, 58% — пахотной и 29% — лесов. С точки зрения обладания природными ресурсами Финляндия находилась на одном из последних мест, опережая лишь северные территории — Архангельскую, Вологодскую и Олонецкую губернии.

Использованные правительством данные о расходах, приходящихся на территорию, могут привести к выводам, противоположным тем, которые делало правительство. Мейендорф считал, что «большое количество местностей обходится империи, то есть Государственному казначейству, значительно дороже, чем Финляндия». Так, например, Калужская губерния в 1906 году получила из центра 9 млн. руб., в 1909-м — 19 млн. руб., в 1910-м — 13 млн. руб. (имеется в виду общая сумма всех государственных расходов). Виленская губерния в 1906 году «стоила» центру 22 млн. руб., в 1909-м — 19 млн. руб., в 1910-м — 16 млн. руб. Финляндия же «обошлась» империи существенно «дешевле»: в 1906 году — 5 млн. руб., в 1909-м — 900 тыс. руб., в 1910-м — 13 млн. руб. При этом Финляндия полностью оплачивала все расходы на управление, суд и прочие нужды, не получая ничего из имперского бюджета. Разумеется, дефицит «бедных» территорий покрывается за счет небольшого числа «доходных» областей. Кстати, основным источником покрытия бюджетного дефицита являлось потребление водки (в Финляндии доход от винокурения составлял далеко не первую по величине статью в бюджете).

Пародируя националистический великорусский пафос защитников законопроекта, Мейендорф напомнил о том, что обложение совсем не зависит от национальности и неравенство в таком случае неизбежно: «Гг. русские люди! Вы думаете, вы одинаково

обложены? Совсем нет, и в этом-то вы ошибаетесь: самарец получает, а рязанец дает... Если с точки зрения этих формул вы проведете уравнение, то, я вас спрашиваю, где же останется единство Российской Империи? Этими формулами вы восстанавливаете друг на друга, и в этом вопросе полного, даже отдаленного равенства вы никогда не создадите... Здесь вы ставите задачу невыполнимую, невыполнимую не только в отношении Финляндии, но и невыполнимую во взаимных отношениях отдельных местностей империи».

Используя принцип, противоречащий элементарным законам финансовой науки, защитники законопроекта, по мнению Мейендорфа, стремились угодить весьма распространенному в обществе убеждению, выросшему на основе ложного патриотизма. Но «неужели всякое стихийное явление общественного мнения является непременно таким, чтобы правительство и власть должны были бы его считать руководящим»? По сути, Мейендорф доказал, что проект, представленный правительством, не был основан на каких-либо финансовых исследованиях и имел сугубо политические цели — нанести удар по автономии Финляндии, разогреть патриотические чувства в России, доказать непримиримость политики правительства в отношении финляндской оппозиции. Финансовая сторона вопроса имела второстепенное значение<sup>75</sup>.

Речь Мейендорфа не повлияла на исход голосования по проекту. Правые получили перевес. Против проекта голосовали левые и кадеты. Судя по выступлению Мейендорфа, в рядах октябристов не было единства по этому вопросу. Принятый почти без изменений законопроект был передан в Государственный совет.

Рассмотрев одобренный Думой законопроект, Государственный совет признал, что он «лишь частично разрешает вопрос об уравнении военной и военно-финансовой тягостей между населением финляндской окраины и остальных частей Русского Государства», и установленная денежная компенсация со стороны финляндцев была недостаточна. В формуле перехода к очередным делам Государственный совет выразил надежду, что «дальнейшие мероприятия в этой области будут направлены к более равномерному распределению упомянутых тягостей между обеими частями государства». Несмотря на высказанные замечания, проект был одобрен Государственным советом, а 10 января 1912 года получил высочайшее утверждение.

Принятие закона об участии Финляндии в военных расходах империи и отстранение Сейма от решения связанных с этим вопросов на некоторое время приостановило спор о бюджетных полномочиях. Все же в 1913 году у Сейма еще раз появился повод высказаться о военном пособии в связи с передачей на заключение представительства проекта о привлечении финляндской казны к участию в расходах по расквартированию русских войск. Сам законопроект о квартирной повинности был оставлен без последствий. Но не меньший резонанс, чем отказ от заключения по вопросу о квартирной повинности, должно было иметь заявление Сейма о выплаченных с 1902 по 1912 год суммах в Государственное казначейство в счет военного пособия. Эта сумма, достигшая к концу 1912 года 71 233 400 марок, была объявлена долгом Государственного казначейства финляндской казне, поскольку она была ассигнована незаконным путем, без согласия Сейма. В качестве представителя «потерпевшей стороны» Сейм сохранял за собой право бороться за восстановление прав, то есть за возврат уплаченной суммы<sup>76</sup>.

## Военные расходы Финляндии и России в годы Первой мировой войны

Не только Сейм, но и российское правительство не рассматривало установленные в 1912 году нормы участия Финляндии в общегосударственных расходах на оборону как данные раз и навсегда и не подлежащие пересмотру. Видимо, ободренное поддержкой законодательных учреждений, правительство в дальнейшем планировало вернуться к вопросу о военных платежах. Особое значение проблема финансового участия Финляндии в обороне приобрела с началом Первой мировой войны. Сразу после вступления России в войну, 2 (15) сентября 1914 года, Совет министров образовал при Министерстве финансов Особое совещание под председательством товарища министра финансов В.В. Кузьминского для обсуждения вопроса об участии населения Финляндии в чрезвычайных расходах Государственного казначейства, вызванных войной с Германией и Австро-Венгрией.

С точки зрения принципов определения форм и способов привлечения Финляндии к участию в военных расходах совеща-

ние не предложило ничего нового. Сославшись на старый тезис о льготном положении финляндской окраины по степени обремененности военными расходами, совещание заявило, что ввиду начала войны участие Финляндии «не может быть сведено к какому-либо взносу финляндской казны, носящему характер благотворительности». В качестве принципа определения нормы участия в расходах вновь было использовано вычисление соотношения размера военных расходов, приходящихся на душу населения. Чтобы предупредить возражения со стороны противников арифметического подхода, совещание сослалось на пример Германской империи, где так называемые матрикулярные взносы для покрытия дефицитов в общеимперском бюджете устанавливались для отдельных союзных государств строго пропорционально численности населения.

Против предложенного совещанием метода выравнивания участия в военных расходах выступили представители финляндского генерал-губернатора А.И. Липский и финляндского Сената К.Ф. Берг. По их мнению, арифметический расчет, использовавшийся в бюджетной практике Германии, был неприменим в Российской империи, поскольку в Германии не существовало такого неравенства природного, экономического и социального потенциала отдельных территорий. Тем более этот метод нельзя было использовать в отношении Финляндии, которая, по словам Берга и Липского, обладала весьма скудными природными ресурсами, бедной, малоплодородной почвой, суровым климатом и т.д.

Однако этот аргумент не убедил совещание, члены которого, во-первых, сослались на азиатские территории империи, которые не были включены в расчет при сравнении условий социально-экономического развития империи, во-вторых, на некоторые факты, свидетельствовавшие о сравнительно благополучном положении Финляндии. Предметом зависти многих российских политиков и публицистов являлись финские школы, количество которых существенно превышало пропорциональное (по отношению к численности населения) число учебных заведений в России, а также число больниц, размер вкладов населения в кредитных учреждениях и страховые капиталы.

Берг и Липский безуспешно пытались доказать, что эти черты жизни финляндского населения являются характеристиками не

его финансового положения, а его культурных особенностей, мировоззрения его обывателей. Окончательным аргументом в пользу повышения уровня участия Финляндии в военных расходах стало указание на накопленный правительственными фондами запасной капитал бюджета. С точки зрения совещания все благоприятные стороны жизни Финляндии являлись следствием одного лишь фактора: исключительных льгот, предоставленных этой окраине правительством империи. Именно эти льготы «дали ей возможность достигнуть значительных успехов в культурном отношении, использовать в широкой степени имеющиеся в крае естественные богатства и вообще обеспечить населению известный достаток»<sup>77</sup>.

Для определения доли участия Финляндии в военных расходах совещание применило наипростейший метод. Поскольку население Финляндии составляло 1,836% населения всей империи, Финляндия должна была участвовать в имперских расходах, связанных с войной и ликвидацией ее последствий, именно в такой доле — 1,8%. В сумму военных расходов входили, помимо определенных в бюджете статей, вызванные войной чрезвычайные расходы на погашение и уплату процентов военных займов, расходы, связанные с проведением мобилизации, с содержанием войск, лечением больных и раненых, помощью семьям призванных на службу мужчин, расходы по усилению провозоспособности железных дорог, по демобилизации и т.д. Их точную цифру нельзя было определить заранее, но было очевидно, что цифра эта огромна. Поскольку финляндский бюджет был не в состоянии внести всю сумму наличными, совещание приняло предложение финляндского генерал-губернатора и Сената привлечь пока Финляндию только к ежегодным выплатам приходящихся на долю Великого княжества расходов по погашению внешних военных займов. Для уплаты же всей суммы военных расходов Финляндии необходимо было заключить заем на сумму 30 млн. марок.

Проект совещания был поддержан министром финансов и внесен на рассмотрение Особого совещания по делам Великого княжества Финляндского, где тоже получил одобрение. 11 марта 1916 года проект был утвержден Советом министров. Однако прохождение законопроекта в порядке, установленном законом 17 июня 1910 года, требовало как минимум заключения со стороны Сената.

Вопреки ожиданиям правительства, Сенат не одобрил предложенные мероприятия. С его точки зрения, было нецелесообразно применять «на окраине государства, признаваемой театром войны, в разгар военных действий» финансовые меры, которые не могут принести «осязательных результатов». Применение этих мер, «затрагивающих интересы широких народных масс, может явиться прекрасным агитационным средством в руках врага». Дело в том, что правительственные фонды не располагали свободными средствами. Перспектива же введения высоких налогов могла «взволновать общество» и с политической точки зрения могла обернуться невыгодными последствиями для правительства.

Само содержание проекта также вызвало недовольство со стороны сенаторов. По их мнению, было несостоятельным арифметическое вычисление доли участия Финляндии в военных расходах без учета многих факторов, прежде всего природных ресурсов, плодородности почвы и т.д. Недопустимым считал Сенат и привлечение Финляндии к оплате по капитализированному долгу России<sup>78</sup>. После отказа Сената в ассигновании требуемой суммы вопрос о военных платежах Финляндии уже не возбуждался до октября 1917 года<sup>79</sup>.

Тем не менее финансовое участие населения Финляндии в военных расходах было увеличено за счет введения новых налогов вскоре после начала войны. Постановлением Совета министров 2 (15) сентября 1914 года генерал-губернатору Финляндии и Сенату было предписано «изыскать применительно к налоговым или иным тяготам, установленным или впредь устанавливаемым по империи, соответствующие налоговые или иные источники, из коих могли бы быть увеличены доходы финляндской казны, как в целях перечисления из средств статного фонда в Государственное казначейство определенной особым порядком суммы, которая выражала бы собой справедливую долю участия Финляндии в чрезвычайных расходах государства, вызванных настоящей войной, так равно и в целях урегулирования местного финляндского бюджета»<sup>80</sup>.

В исполнение постановления Совета министров в декабре 1914 года был введен 5% сбор на доходы с капиталов, хранившихся в банковских учреждениях и сберегательных кассах или помещенных в акции и облигации. В июне 1915 года был издан указ об обложении единовременным сбором капиталов, выданных в ссу-

ду под залог недвижимых имуществ. Введение подоходного налога не могло принести существенных результатов, так как уже платившийся населением подоходный налог в пользу общин во многих местностях превышал 5% и был весьма тяжок для большей части жителей края. Поэтому источником налоговых поступлений, с точки зрения Сената, должны были стать крупные доходы. Введенный весной 1916 года прогрессивный налог взимался с чистой прибыли, превышавшей 40 тыс. марок, и составлял от 0,05% до 10%. Ожидалось, что введение этого налога принесет казне около 5 млрд. марок в статный фонд<sup>81</sup>.

Особые надежды правительства на налоги с крупных доходов были обусловлены тем, что финляндская промышленность, получившая крупные военные заказы в России, переживала небывалый подъем. Военные заказы стали источником сверхприбыли некоторых предприятий. Так, в Гельсингфорсе, по данным разверстки общинных податей, доход некоторых плательщиков налогов увеличился с 1914 по 1915 год в десятки раз: с 615 200 до 4 000 000 марок, с 346 000 до 3 124 000 марок, с 80 000 до 1 300 000 марок, с 30 000 до 1 200 000 марок, с 40 000 до 840 000 марок, с 8 000 до 480 000 марок, с 4 400 до 200 000 марок и т.д. Рост доходов отдельных предприятий стал основанием для введения в 1916 году единовременного чрезвычайного сбора с прироста дохода, произошедшего во время войны: для тех, чья прибыль выросла на 25% и более с 1914 по 1915 год, начиная с 20 000 в 1915 году. Ставка прогрессивного обложения должна была колебаться от 4% с прироста (при разнице доходов в размере от 25% до 50%) до 25% с прироста (при приросте 600% и более). Ожидаемый доход от введенного сбора должен был составить 5 млрд. марок<sup>82</sup>.

Стремление правительства увеличить участие Финляндии в военных расходах основывалось на относительно благоприятном (по сравнению с российскими территориями) финансовом положении края в период военных действий. Прилив капиталов, развитие финляндской промышленности и усиление курса марки по отношению к рублю дали повод к обвинениям финляндских финансовых и промышленных кругов в спекуляциях и обогащении за счет российской экономики. «Счастливая страна» — именно так представлялось положение Финляндии многим политикам и публицистам во время войны.

Наибольшее беспокойство правительства и российской прессы было вызвано падением курса рубля по отношению к финской марке. Установленный в 1890 году паритет марки по отношению к рублю (1 руб. = 2,66 марки, или 1 марка = 37,5 коп.) стал стремительно меняться, и в 1915 году составлял уже 2,16 марки за рубль (в печати высказывалось мнение, что падение курса рубля может привести к установлению реального курса на уровне 1 руб. = 1 марка). С началом войны сильно возросла численность военных сил, расположенных в Финляндии, предприятия получили большое количество военных заказов (на сумму свыше 42 млн. руб.). Все договоры и расчеты осуществлялись в рублях. Эти обстоятельства способствовали сильному притоку рублей в Великое княжество и их скоплению в Финляндском банке. Еще одним обстоятельством, способствовавшим падению курса рубля, являлось изменение торгового баланса между Финляндией и Россией. Уже к февралю 1915 года бывший всегда пассивным торговый баланс Финляндии впервые оказался в активе.

Падение курса рубля рассматривалось многими как результат отказа Финляндии принимать участие в военных издержках в размерах, соответствующих финансам края. «Бедняге-рублю приходится нести на себе тяжелое бремя войны и оплачивать миллиардные расходы, тогда как торжествующая марка лишь снимает пенки с военных заказов, забирает русские рубли число по более, ценою подешевле, и грозит довести рубль с паритета 2,66 марки до курса 1,80, а может быть, и до одной марки. Ясно, что если финляндская марка не упала на заграничных рынках наравне с рублем, то потому, что Финляндия не несет военных расходов, не производит усиленных эмиссий, не заключает займов. А тем временем... финляндские банки даже изнемогают от своих богатств», — таково было представление о торжествующем и цветущем положении финляндской экономики<sup>83</sup>.

Падение курса рубля оказалось крайне невыгодным для российского правительства, которое несло существенные убытки и испытывало дефицит финской валюты. Не столь угрожающие, но все же чувствительные убытки несла и финляндская казна. Для ликвидации неблагоприятных последствий падения курса, а также пополнения ресурсов российского казначейства в финских марках было признано необходимым заключение займа с реализацией

его в Финляндии. Средства, которые должны были поступить от реализации займа, — 30 млн. руб. (80 млн. марок) — должны были рассматриваться как авансовый единовременный взнос в счет уплаты финляндским казначейством своей доли участия в военных издержках.

### «Невские миллионы»

Помимо финансирования прямых военных расходов, российское финансовое ведомство стремилось переложить на Финляндию издержки, связанные с военным строительством, прежде всего строительством железных дорог, имеющих большое стратегическое и экономическое значение<sup>4</sup>. Противодействие Сейма и Сената попыткам переложить эти расходы на Финляндию было вызвано отчасти и тем, что запланированное строительство было направлено на объединение российских и финляндских железнодорожных сетей, что означало сужение экономической самостоятельности Великого княжества.

Идея привлечения Финляндии к участию в строительстве соединительной железной дороги, по словам финской газеты *Hufvudstadsbladet*, была «любимым проектом» генерал-губернатора Н.И. Бобрикова<sup>5</sup>. В 1899 году, докладывая императору о состоянии статного ведомства, Бобриков ходатайствовал о резолюции относительно соединения железных дорог и строительства для этих целей моста через Неву.

Сенат, которому было предложено дать на этот счет заключение, заявил, что Финляндия не извлечет никакой пользы из планируемого соединения. Осуществление проекта, по расчетам специально созданной для исследования этого вопроса комиссии, должно было обойтись в 10 млн. руб. Комиссия тоже пришла к выводу, что доходы от эксплуатации железной дороги не окупят ее строительство и содержание.

Несмотря на неблагоприятный отзыв комиссии и аналогичное мнение Министерства путей сообщения, Бобриков не отказался от своей идеи. Весной 1904 года Сенату было дано предписание ассигновать из статного фонда 2,5 млн. руб. на строительство дороги. Сенат не высказал никаких возражений по этому поводу,

и 2,5 млн. руб. были внесены в российский бюджет как доля участия Финляндии в строительстве железной дороги. Кстати, первоначально Бобриков намерен был увеличить сумму финляндского платежа, но против этого высказался В.К. Плеве. Он считал, что «экономические выгоды от соединительной дороги всецело на стороне империи, а Финляндия воспользуется этими выгодами лишь косвенно, вследствие увеличения товарообмена». Следовательно, сумма 2,5 млн. руб. вполне соответствовала «интересам Гос. Казначейства»<sup>86</sup>.

Весной 1905 года генерал-губернатор И.М. Оболенский предложил Сенату приступить к выплате обещанных средств. Но против этого ассигнования выступил Сейм, объявивший в петиции 13 апреля 1905 года, что поскольку проведение соединительной ветви предполагалось осуществить вне пределов страны и управление этой дорогой передать русскому железнодорожному ведомству, то ассигнование средств на это мероприятие без участия Сейма не может быть осуществлено. Сейм признал, что правительство может расходовать средства статного фонда по своему усмотрению, но только в том случае, если объем этих расходов невелик и отнесение этих расходов на статный фонд не вынуждает правительство прибегать к покрытию прочих издержек из сеймовых средств. На этих основаниях Сейм потребовал внесения вопроса о строительстве железной дороги и участии в этом финляндской казны на рассмотрение представительства.

Сенат поддержал требование Сейма и предложил вообще отложить постройку ввиду ее низкой доходности. Если же российское правительство будет настаивать на строительстве, необходимые средства могут быть выделены Сенатом только с одобрения земских представителей, считали сенаторы. Против внесения вопроса на рассмотрение Сейма выступил генерал-губернатор Герард, и его мнение по этому поводу было утверждено императором.

Таким образом, решение вопроса об участии Финляндии в железнодорожном строительстве было обусловлено разрешением проблемы привлечения Сейма к ассигнованиям на общеимперские нужды. Как и в случае с военными платежами, в конфликте вокруг «невских миллионов» важны были не сами миллионы, а принцип. Российское правительство категорически отказывалось признавать право представительства разрешать ассигнования

на общегосударственные потребности, полагая, вероятно, что Сейм может в этом случае отказаться удовлетворять стратегические интересы империи за счет финляндской казны.

Строительство соединительной ветви могло потребовать значительно больше средств, чем планировалось. Проект строительства предполагал не только возведение моста через Неву, но и постройку нового Финляндского вокзала, а также, что было очень существенно, реорганизацию железных дорог Финляндии. Первоначальная идея Бобрикова состояла в том, чтобы грузы могли доставляться из России в Финляндию без перегрузки в финские вагоны в Петербурге и русские вагоны могли бы курсировать по железным дорогам Великого княжества. В военно-стратегическом отношении эта мера позволила бы облегчить отправку войск в Финляндию в случае военных действий. Последствия объединения железных дорог могли быть очень значительными: начиная от введения русского языка для оформления документов, кончая установлением контроля имперских ведомств над всем железнодорожным сообщением Финляндии. Правый публицист С.Ф. Шарапов считал, что «для финляндцев соединение дорог есть прямое бедствие»<sup>87</sup> в экономическом, культурном и политическом отношениях<sup>88</sup>.

Проблема строительства соединительной ветви и ассигнования средств из казны Великого княжества стала предметом обсуждения финляндской печати. В 1908 году в прессе появились сообщения, что «частным образом» решено, что Финляндия вместо ассигнования средств на постройку передаст России принадлежавшую княжеству железнодорожную ветку Белоостров — Петербург. Некоторые газеты восприняли эту новость весьма благосклонно: в обществе были достаточно сильны настроения в пользу полного обособления Финляндии от империи в экономическом отношении. Поэтому идея ограничить распространение железнодорожных сетей Финляндии Белоостровом рассматривалась как защита против посягательств России на финляндский бюджет и экономику. С другой стороны, этот участок железной дороги являлся одним из самых доходных, и его передача России нанесла бы ущерб финансам Финляндии, прежде всего сеймовому коммуникационному фонду. Противники передачи участка дороги заявили, что эта уступка вряд ли избавит от необходимости устройства совместного железнодорожного сообщения.

В вопросе о строительстве железной дороги трудно было найти правую сторону. С одной стороны, многие признавали, что отсутствие соединительной ветви между Россией и Финляндией — анахронизм. С другой стороны, предоставление российскому правительству права требовать удовлетворения его стратегических интересов за счет финляндской казны рассматривалось как нарушение конституционных норм Финляндии. В принципе, финляндская оппозиция более всего была разгневана не самим планом строительства, а тем, что вопрос об ассигнованиях был решен в обход Сейма и что имперская власть безапелляционно потребовала необходимой для строительства суммы. Этим правительство восстановило против себя значительную часть общества. Финские газеты писали: если империя намерена строить железнодорожный мост на русской территории — это должно быть делом русского бюджета, а «Финляндия не имеет к нему никакого отношения». «Финляндцы не нуждаются в роскошном вокзале; им достаточно простого и небольшого... Если петербуржцы желают для собственного удовольствия построить „финляндский вокзал“, то никто не мешает им это сделать. Императорская семья предпринимает свои поездки в Финляндию на собственных яхтах». «Мы должны неукоснительно настаивать на том, что мы не имеем никакого отношения к бюджету России. Мы уже достаточно хорошо испытали, что значит чувствовать лапы русских чиновников в финляндских карманах»<sup>89</sup>.

Осенью 1908 года конфликт вокруг «невских миллионов» достиг апогея. Император отклонил поданное Сенатом представление о включении суммы на строительство в приложение к расчету статных сумм казны на 1909 год, которое передавалось Сейму. Ввиду предстоящего обсуждения Сеймом росписей фондов в прессе разгорелась дискуссия, следует ли Сейму высказаться по поводу предоставления земским чинам права санкционировать выплаты или же оставить этот вопрос без внимания. Авторы статьи в газете *Kaiku* считали, что, каково бы ни было решение Сейма, «оно не произведет никакого влияния на ассигновку, которая во всяком случае состоится. Между тем Сейм может из принципа высказаться против ассигновки. Нет сомнения, что он этим подписал бы свой смертный приговор. В подобном случае и Сенат ушел бы в отставку, так как можно полагать, что он не решился бы ассигновать фин-

ляндских государственных средств против постановления Сейма»<sup>90</sup>. Умеренная оппозиция полагала, что не стоило жертвовать Сеймом из-за выплаты злосчастных «невских миллионов». Конституционалисты предлагали одобрить ассигновку, хотя, разумеется, выражали свое недовольство нарушением конституционных норм Великого княжества.

Вопрос о «невских миллионах» должен был решиться на заседании Сейма 30 октября 1908 года. В Сейме было представлено три точки зрения. Левое конституционное крыло считало, что Сейм должен заявить, что «правительство юридически не может без согласия Сейма ассигновать финляндские средства на требуемые в данном случае и подобные им цели». Второе предложение, по словам «Русских ведомостей», «так сказать, правое предложение», было «внесено старофиннами, но разделялось также многими шведоманами и младофиннами». По мнению газеты, «шатко мотивированное, с преобладанием соображений формального свойства над материальной стороной права, оно предлагало требуемую сумму ассигновать, так как ни обычай, ни закон этому прямо не препятствуют, для чего и «уменьшить в бюджете сальдо общего статного фонда на соответственную сумму»<sup>91</sup>.

Такой же точки зрения придерживался Сенат. Его представить, сенатор Эдвард Ельт, выступил в начале прений. Он согласился с тем, что было бы желательно, чтобы изначально вопрос об ассигнованиях был представлен на рассмотрение Сейма. Однако то, что право Сейма было нарушено, не должно повлиять на решение вопроса о строительстве железной дороги. «Что страны, находящиеся в такой тесной связи, как Финляндия и Россия, не могут долго обходиться без соединения своих железнодорожных сетей, это должно быть ясно всякому». Экономическое значение железной дороги не может быть вычислено с бухгалтерской точностью. Но тот факт, что строительство в будущем принесет огромную пользу Финляндии в экономическом и стратегическом отношении, был, по мнению сенатора, несомненным. Сенатор полагал, что в данном случае не стоило вступать в борьбу за бюджетные полномочия Сейма в отношении определения доли участия Финляндии в общеимперских расходах, тем более что взнос финляндской казны уже поступил в Государственное казначейство. «Сенат считает особенно важным, чтобы Сейм путем принятия первого осо-

бого мнения не вызвал конституционного конфликта со всеми его последствиями», — заявил Ельт<sup>2</sup>.

Если бы возобладала точка зрения левых, то отказ в ассигновании произошел бы уже после того, как сумма пособия была внесена в имперский бюджет на 1909 год, переданный на рассмотрение Думы и Государственного совета. Это неминуемо привело бы к обострению конфликта. Предложение правых, с другой стороны, представляло, по мнению «Русских ведомостей», «в сущности, добровольное ограничение бюджетных прав Сейма». Остался, по словам газеты, третий вариант решения, внесенный бюджетной комиссией Сейма — «совсем не касаться злополучных миллионов ввиду того, что они в роспись не включены и официально Сейму не сообщено, что состоялось уже повеление об их перечислении»<sup>3</sup>.

«Русские ведомости», проанализировавшие позиции депутатов Сейма, отметили парадоксальность сложившейся комбинации: решение вопроса полностью зависело от позиции социал-демократов. Им предстояло принять решение, с одной стороны, сохраняющее достоинство народного представительства, а с другой — сохраняющее сам Сейм. Социал-демократы, не желавшие взять на себя вину за роспуск Сейма, сначала проголосовали за предложение старофиннов, но затем поддержали мнение бюджетной комиссии. В окончательном голосовании 160 голосами против 35 было принято решение не высказываться об участии Финляндии в строительстве железной дороги и привлечении Сейма к ассигнованию.

Сейм предпочел не идти на обострение конфликта, грозившего ему роспуском. Но, как нам уже известно, спустя лишь год тот же самый вопрос — о бюджетных полномочиях Сейма и об участии финляндской казны в общегосударственных расходах — привел-таки к политическому кризису.

## 11. Налоговая политика в Закавказье

Манифест 12 сентября 1801 года, провозгласивший присоединение Грузии к России, содержал обещание новым подданным императора «обратить» все подати в их «пользу», то есть на внутренние расходы гражданского управления области, а также на восстановление разоренных городов и селений. Рескрипт на имя командующего Кавказской линией генерал-лейтенанта К.Ф. Кнорринга поручил «привести в известность» существующую систему податей и количество плательщиков, а также преобразовать многочисленные натуральные подати в денежные. В первое время все государственные сборы должны были осуществляться на прежних основаниях, то есть в том же порядке и размере, как это было при грузинских царях. Прочие статьи казенных доходов также не должны были быть оставлены без внимания. Новому грузинскому правительству было поручено стараться «о приумножении оных елико можно без отягощения и стеснения народного, способом ободрения и распространения в земле торговли, ремесел, земледелия и скотоводства»<sup>1</sup>.

Вероятно, в первые годы после присоединения новых территорий российское правительство не рассчитывало, что Грузия и Закавказье смогут сразу же приносить доход в имперскую казну: в экономическом и технологическом развитии край существенно отставал от внутренних губерний России. Наибольшие надежды давала перспектива разработки рудников. Но горная часть, отданная в непосредственное распоряжение графа А.А. Мусина-Пушкина, поглощала значительные казенные средства, не принося пока никакого дохода. И все же, видимо, император не ожидал, что присоединение Грузии принесет финансам империи новые статьи рас-

ходов. Совокупные доходы за 1801 год достигли лишь цифры 60 287 руб.<sup>2</sup> В 1801 году эта сумма покрывала невоенные издержки российского правительства. Но с 1802 года, когда в Грузии должна была быть введена новая администрация, расходы только на содержание чиновников, по расчетам казенной экспедиции, должны были составить 80 тыс. руб.<sup>3</sup> В то же время в 1802 году на горную часть было выделено 12 тыс. руб., а в 1803-м на устройство завода предполагалось истратить еще 80 тыс. руб. Вряд ли казенные доходы с грузинских земель могли покрыть эти затраты. По крайней мере, точных цифр о реальных доходах казны в Грузии местное правительство назвать не могло.

Не стоит забывать, что, помимо гражданских расходов российское казначейство ежегодно выделяло огромные суммы на ведение военных операций в Закавказье. Таким образом, убыточность Грузии для российской казны оказалась весьма существенной. Недостаток местных доходов усугублялся грабежами, взяточничеством и бесконтрольной растратой казенных средств местной администрацией, на что грузинская казенная экспедиция смотрела сквозь пальцы. Многочисленные злоупотребления стали одной из главных причин отставки Кнорринга и управляющего Грузией П.И. Коваленского.

Назначая на должность главнокомандующего Павла Дмитриевича Цицианова, Александр I поручил ему «паче всего» обратить внимание «на состояние доходов Грузии». «При установлении в сем краю настоящего образа правления я имел личное от ген.-лейтенанта Кнорринга удостоверение, что Грузия собственными своими доходами содержать себя может», — говорилось в рескрипте о назначении. «Но доселе о количестве доходов сих ничего от него не доставлено, а между тем издержки по разным предметам, день ото дня умножаясь, возросли уже до весьма нарочитой суммы, и хотя устройство сего народа сделалось предметом общего попечения правительства, но я никак не желал бы, чтобы тяжесть управления его пала единственно на Россию»<sup>4</sup>.

Исполняя поручение императора, Цицианов продолжил камеральное описание, начатое при Кнорринге для выявления численности налогоплательщиков<sup>5</sup>. Кроме того, Цицианов попытался разобраться с реальными поступлениями казенных доходов. Представленные им императору сведения о доходах были неуте-

шительны: из показанных в ведомостях казенной экспедиции 94 тыс. руб. доходов 33 тыс. руб. денежного и хлебного сборов числились в недоимке; подать под названием сурсат, составлявшая 24 тыс. руб., вообще не была собрана. Таким образом, больше половины доходных статей не были исполнены. По приблизительным расчетам Цицианова, максимальные доходы с Грузии могли составить едва ли 100 тыс. руб., но на поступление этих доходов полагаться было нельзя до тех пор, пока «не восстановится внутреннее во всех частях спокойствие и устройство»<sup>6</sup>.

Правительство стояло перед выбором: либо «не потрясти доверенности народной»<sup>7</sup> и гарантировать лояльность населения финансовыми льготами и тем самым причинить ущерб финансовым интересам империи или же, не обременяя российское казначейство новыми расходами, взыскать с покоренных народов подати и дани в полном объеме.

В 1805 году командующий Кавказской армией Цицианов обратился в Министерство иностранных дел с вопросом, «полезно ли для политических видов России при первом шаге налагать дани» на «новоприобретенные владения» империи: вассальные Карабагское и Шекинское ханства. Ответ на этот вопрос должен был создать основу для определения принципов действий российского правительства при присоединении других территорий в Персии и Дагестане, а возможно, и других областях Закавказья. Цицианов, видимо, предпочитая вовсе освободить покоренные народы от поборов, опасался того, что «наложение даней, превратившись в правило», «нанесет урон той доверенности, которую всеми мерами должно стараться приобретать российскому начальству», а «азиатские народы, толкуя цель предприятий нашего двора в самую неприятную сторону», могут подумать, что «в российских завоеваниях участвует некоторым образом и корыстолюбие»<sup>8</sup>.

Товарищ министра иностранных дел кн. Адам Чарторыйский передал главнокомандующему, что Александр I не склонен освобождать вовсе покоренные народы от дани. Император рассматривал дань «в виде необходимо нужного политического обуздания, и яко залог подданства их, отрицаясь от всего того, что могло бы клониться к отягощению сих народов». Именно этими принципами следовало руководствоваться в дальнейшем при присоединении новых территорий к империи. «Политические дани» должны

были доказать, что «могущество Российской Империи не имеет в виду столь малых способов для приращения своих доходов». При определении размеров дани следовало учитывать финансовое положение населения, развитие промышленности и торговли. Кроме того, приношение дани должно было иметь и символическое значение: для «первоначального сближения новопокоряющихся народов с нравами российскими» предполагалось «позволить буде пожелают присылать ежегодно или каждые два года однажды дани с нарочными депутатами в Санкт-Петербург или, смотря по обстоятельствам, к главноуправляющему Грузией, дабы, по награждении их приличными дарами, возвратились они в свое отечество с принесением радостных известий»<sup>9</sup>.

Сам Чарторыйский призвал не спешить с поисками новых источников государственного дохода. Напротив, «умеренность и уменьшение налагаемых даней» являлись, с его точки зрения, лучшим способом «для привлечения преданности азиатских народов к российскому правительству». «Сравнение прежнего существования их с нынешним и насильственного правления ханов с кротким и бескорыстным правлением российским долженствует неминуемо обратиться в пользу нашу и произвести по времени весьма выгодное для России влияние»<sup>10</sup>.

В применение изложенных принципов к Карабагскому и Шекинскому ханству Цицианову было предложено взыскать с Карабага дань в виде лошадей лучшей породы для конюшни императора, а с Шекинского ханства и Джарской области — в виде шелка и ковров. Если же такая система обложения окажется слишком тягостной для народа, следовало, переведя дань натурой на денежный счет, взыскать часть дани с бывших правителей — карабагского Ибрагим хана и шекинского Селим хана в размере 15 и 10 тыс. руб. соответственно. Остальная же часть дани (15 тыс. руб. с Карабагского и 25 тыс. руб. с Шекинского) могла быть предоставлена в распоряжение ханов (но с ведома и согласия главноуправляющего Грузией) на «пользу» их народов и на общественные мероприятия. Если же и эта система окажется неприменимой и не соответствующей «образу персидского правления», то, по крайней мере, следовало обязать ханов исключить из числа внутренних налогов ту сумму дани, которая взимается с населения в пользу российского казначейства.

В соответствии с предписаниями монарха собранные с Карабагского и Шекинского ханств дани были частично обращены на пенсии ханам от российского правительства. Остальные же суммы были переданы в распоряжение местных властей под контролем главнокомандующего. Окончательно сумма дани была определена в размере 8 тыс. червонцев с Карабагского ханства и 7 тыс. — с Шекинского. Затем такой же данью в размере 8 тыс. червонцев было обложено и Ширванское ханство. В 1806 году вследствие покорения новых территорий — Бакинской области и Дербента — в распоряжение главнокомандующего были предоставлены все дани и подати, поступавшие с бывших персидских городов и областей. Указом императора от 14 ноября 1806 года Цицианову было поручено обращать все получаемые доходы на пользу местных народов.

Сохраняя местные системы налогов и предоставляя все доходы с областей в распоряжение местной власти, российское правительство стремилось продемонстрировать толерантность к народным обычаям и традициям. В изданном в 1836 году официальном «Обзрении российских владений за Кавказом» политика России сравнивалась с политикой Рима по отношению к покоренным народам: «Монтескю в числе причин, возвеличивших империю Римскую, полагал то, что римляне оставляли у побежденных народов неприкосновенной религию со всеми обрядами; но Русские простирают такую политику гораздо далее: система финансов, к которой народ приучен веками, остается неизменной, улучшается исподволь, несмотря на безобразное ее состояние. Они в приобретенном народе видят своих собратьев, и довольствуются тем, что дает им гостеприимство, не приступая вдруг в своих владениях к решительным переменам, которые со временем объединять обоюдные выгоды для России и для края»<sup>11</sup>.

Вместе с тем постоянно растущие расходы империи в регионе заставили правительство заняться поиском новых источников доходов. В качестве альтернативы повышению ставки налогов рассматривалось изменение пошлин и введение винных откупов<sup>12</sup>, а также проведение камерального описания с целью выявления новых плательщиков<sup>13</sup>. В 1816 году Министерство финансов признало, что пришло время пересмотреть систему доходов с тем, чтобы «край сей сблизить в податях и повинностях с про-

чими Российской Империи губерниями»<sup>14</sup>. Однако проведение радикальной податной реформы являлось серьезным шагом, на который правительство долго не могло решиться. Осуществленные в этот период преобразования состояли в основном в замене натуральных повинностей денежными. Наиболее радикальным стало введение в 1824 году в Имеретии подушной подати, но эта мера имела лишь местное значение и не была распространена на территорию всего края.

Выше уже говорилось о том, что первая концепция финансовой реформы была предложена министром финансов империи Е.Ф. Канкриным в конце 1820-х годов. Основой для составления «плана устройства» финансов Закавказского края должны были стать точные сведения о состоянии экономики.

В 1827 году для составления подробного описания казенных доходов в Закавказье был направлен чиновник Министерства финансов Е.Г. Чиляев. Ему было поручено не только провести камеральное описание поселений, но и представить предложения по приведению в единообразие различных податей<sup>15</sup>. Чиляев лишь частично исполнил данное ему поручение, так как в 1828 году был уволен со службы. В том же году в казенную экспедицию были командированы еще несколько чиновников Министерства финансов для продолжения описания. В декабре 1828 года правителем канцелярии главноуправляющего Кавказом В. Яновичем были представлены сведения о податных сборах в Нахичеванском ханстве<sup>16</sup>. В 1829–1832 годах было проведено подробное камеральное описание Ереванской области. В 1833–1834 годах чиновник И. Калиновский осуществил подробное описание и исследование состояния податной системы Закавказья, в том числе провинций, финансовое состояние которых было практически неизвестно Министерству финансов (Ширванской, Карабагской, а также Талышинского ханства)<sup>17</sup>.

К началу 1830-х годов в Министерстве финансов были собраны подробные материалы о состоянии финансов края<sup>18</sup>. Они свидетельствовали о том, что с момента присоединения края к России система доходов в Закавказье практически не изменилась. Правительство избегало нововведений в этой области, несмотря на то что существовавшая податная система не только не приносила дохода казне, но и была обременительной для населения и пре-

пятствовала развитию хозяйства. «Никакие причины не могут оправдать чрезвычайной во многих случаях несообразности, замечаемой и при нынешнем управлении... Одно только равнодушие русских могло оставить до сего времени неприкосновенной систему здешних податей. Должно ли после всего этого удивляться, что край Закавказский так мало вознаграждает издержки правительства? Это в порядке вещей», — писал в одном из рапортов о результатах камерального описания Калиновский<sup>19</sup>.

Одним из наиболее существенных недостатков податной системы являлось ее разнообразие не только между областями, но и в границах отдельных уездов. Только в Восточной Грузии существовало семнадцать видов прямых податей<sup>20</sup>. Часть из них имела денежный, а часть — натуральный характер. Среди податей встречались подушные, поземельные, но большая часть средств поступала от подымных сборов, существовавших во всех областях, кроме Имеретии. Кроме того, в казну поступали различные пошлинные сборы и акцизы. Особую статью доходов во всех областях Закавказья составляли введенные при бывших правителях многочисленные откупа: на откуп отдавались не только сбор податей, но и административные должности, например должность полицмейстера<sup>21</sup>.

Больше всего недовольство населения и местных властей вызывали так называемые рахтары — внутренние таможенные пошлины, тоже, как правило, отдававшиеся на откуп. С установлением российской администрации рахтарные сборы стали еще более обременительными, так как прежние владельцы могли по своему усмотрению освободить бедные семьи от сборов. Российская же регулярная администрация действовала по правилам и не допускала никаких освобождений. Это обстоятельство вынуждало многих жителей переселяться в Турцию и Персию.

С точки зрения главнокомандующего на Кавказе Ивана Федоровича Паскевича, сохранение рахтаров далеко не способствовало воспитанию лояльности покоренных народов. По его словам, населению было известно, что в России подобных сборов нет, и местным жителям казалось, будто «они еще не пользуются всеми правами верноподданничества, а управляются как побежденные»<sup>22</sup>. По мнению Паскевича, уничтожение рахтаров являлось основным условием для развития промышленности края.

Паскевич считал, что реорганизация податной системы должны была стать составной частью общей административно-финансовой реформы в Закавказье. Отсутствие уравнительности в податях и беспорядок финансового управления были обусловлены тем, что бывшие независимые ханства, а ныне закавказские провинции России сохранили существовавшие ранее финансовые системы. Однако в едином имперском пространстве подобное разнообразие стало чрезвычайно «неудобным», писал Паскевич во всеподданнейшем рапорте о предполагаемой реформе<sup>23</sup>.

Точку зрения Паскевича на финансовую реформу вполне разделял и Канкрин. Со своей стороны министр финансов предложил Паскевичу план податного преобразования под названием «Вид устройства финансовой части Закавказского края относительно доходов»<sup>24</sup>. Общий принцип системы Канкринина состоял в том, чтобы ввести единообразие податей и сборов для всех областей Закавказья, по возможности приблизить существующую систему податей к российской (но не полностью ее копировать) и в то же время не «переселять за Кавказ таких ветвей доходов, кои может быть и у нас желательно было бы преобразить»<sup>25</sup>.

В финансовом проекте Канкринина<sup>26</sup> государственные доходы по Закавказью были разделены на несколько категорий. Сельские сборы были представлены: подымным с помещичьих крестьян, оброчным со свободных людей и казенных крестьян и поземельным сбором с частных садов, земель и т.д. в размере 5% с доходов. Эти сборы заменяли многочисленные денежные и натуральные повинности, существовавшие в областях края. Вместе с тем сохранение подымного принципа обложения отличало налоговую систему Закавказья от российской податной системы, основанной на подушном обложении. Размер подымных и оброчных сборов составлял от 50 коп. с помещичьих и 1 руб. с церковных крестьян до 3–6 руб. (в зависимости от количества и качества земель) со свободных людей и казенных крестьян. Городской сбор в общих чертах соответствовал взимаемому в Грузии сбору под названием махта и, по словам Канкринина, имел сходство со «сбором по классам», существовавшим в Пруссии. Раскладка сбора должна была осуществляться депутатами от городского общества в зависимости от «состояния каждого семейства». Размер сбора колебался от 1 до 6 руб. Косвенные налоги были представлены: таможенными пошлинами,

акцизом с соли, который предполагалось ввести на основании общеимперских норм, городскими акцизами с вин, водок, табака и других откупных статей<sup>27</sup>, пошлинами с ввозимых из России алкогольных напитков, пошлинами с купчих и наследств, а также патентными, гильдейскими, гербовыми и прочими незначительными сборами. Предполагалось, что земские сборы будут представлять собой определенный добавочный процент к городскому и сельскому подымному, оброчному и поземельному сборам.

Проект податной реформы Канкрина не был представлен на рассмотрение высших учреждений. Очевидно, он был лишь эскизом, одним из возможных вариантов будущей реформы. Реализации масштабного преобразования предшествовал ряд временных и подготовительных мер, важнейшими из которых были принятие в 1835 году временного (сроком на 5 лет) Положения о податях Армянской области<sup>28</sup> и отмена рахтарных сборов в 1836 году<sup>29</sup>.

Осуществление финансовой реформы Канкрин тесно связывал с принятием проекта административного преобразования Паскевича и сенаторов Кутайсова и Мечникова. Но, как нам известно, проект административной реформы был отклонен Государственным советом в 1835 году. Государственный совет передал дело реформы управления специальной комиссии, посланной в 1837 году в Закавказье, во главе с сенатором Павлом Васильевичем Ганом<sup>30</sup>. В 1838 году он уже представил готовый проект административной реформы. Однако этот план был не единственным плодом творчества сенатора. Пиком проектной деятельности Гана стал составленный им проект всеобщей финансовой реформы в Закавказье.

В «Проекте устройства финансовой части в Закавказском крае», состоящем из шести глав<sup>31</sup>, предлагались довольно значительные для Закавказья преобразования. Главная цель была в поощрении развития земледелия и товарного обмена с Россией. Для этого Ган предполагал провести ряд мероприятий «цивилизаторского» характера: создать новые образовательные учреждения, коммерческие суды, биржу, открыть отделение Коммерческого банка. Второй составляющей концепции финансовой реформы Гана была централизация и унификация финансового управления. При этом все эти реформы предполагалось принять «в пакете» и осуществлять по единой программе.

Центральное место в проекте занимала податная реформа. Как ни парадоксально, план будущей реформы зависел от ответа на принципиальный вопрос: стоит ли вводить на окраинах те финансовые институты, которые существуют в империи и уже доказали свою неэффективность или, напротив, надо использовать реформу для введения более совершенных форм? В контексте налоговых реформ это означало: ввести подушную (или подымную) подать или же установить подоходный поземельный налог. Ган в принципе был настроен на большие перемены: об этом свидетельствуют его грандиозные планы цивилизовать экономическую жизнь края. Но создать банк или открыть биржу было, вероятно, легче, чем ввести новый налог, требующий проведения межевания, переписей и введения контроля над доходами населения, создания эффективной налоговой администрации и т.д. Поэтому предложенная Ганом система представляет собой «гибрид» старого и нового.

Ган предлагал обложить государственных крестьян Закавказья поземельной подоходной денежной податью в размере  $1/5$  стоимости урожая, а в Гурии и Имеретии — подушной податью в сумме 1 руб. Подымный налог с помещичьих и церковных крестьян следовало сформировать на основе существующего в Грузии и Имеретии налога. Торгующий, ремесленный, промышленный и рабочий «классы» Ган предлагал обложить налогом с дохода и с оборота. Неокладные сборы предполагалось оставить прежними. Проект предусматривал введение акциза на спиртные напитки и передачу акцизного сбора на откуп.

Осуществление податной реформы было обусловлено по проекту Гана выполнением ряда «подготовительных мер»: определение отношений между владельцами и крестьянами в христианских и мусульманских областях, проведение размежевания земель, учреждение комиссии для приведения в известность государственных имуществ в мусульманских провинциях, завершение финансовой реформы в Армении, определение прав различных категорий дворянства в Грузии, урегулирование финансовых взаимоотношений администрации с греко-грузинской и армяно-грегорианской церквями и мусульманским духовенством, составление правил о повинностях и введение русских мер и весов<sup>32</sup>.

Каждая из этих «подготовительных мер» представляла собой весьма существенную реформу или, по крайней мере, требова-

ла много времени для подготовки и проведения. С другой стороны, этот список отражает комплекс проблем, с которыми правительству еще предстояло разобраться. Например, в правительстве к тому времени отсутствовало четкое представление о том, существует ли в Закавказье крепостное право и как расценивать вассальные отношения между собственниками земли и крестьянами. В записке о «подготовительных мерах» для финансового преобразования Ган попытался доказать, что крепостного права в Грузии нет, а в мусульманских провинциях его и не может быть, так как это не соответствует исламской догме. Это утверждение, как оказалось неверное, в тот момент никто из участвовавших в обсуждении проекта Гана чиновников не мог опровергнуть, так как никто не располагал достаточными сведениями.

Главноуправляющий краем Е.А. Головин в отзыве на записку Гана признал, что вопрос о статусе крестьянства в Грузии, Имеретии и Гурии «практически невозможно решить». Правительство оказалось перед выбором: либо признать институт вассальных отношений между помещиками и крестьянами и тем самым вызвать недовольство дворянства, стремившегося получить те же привилегии, что и российское, либо же установить крепостные отношения и вызвать возмущение крестьян. «Одним словом, предположение это принадлежит к тем решительным мерам, к коим власть государственная прибегать иногда должна для рассечения узла, которого развязать не может»<sup>33</sup>.

Министр финансов Канкрин категорически отрицал возможность распространения на Закавказье русского крепостного права (по мнению Канкринна, крепостного права в Грузии не было). Для урегулирования отношений землевладельцев и крестьян он предложил составить для Закавказья особое положение, основанное на инвентарной системе. Министр государственных имуществ П.Д. Киселев считал, что местному крестьянству можно придать статус свободных хлебопашцев, а управляющий Министерством внутренних дел А.Г. Строганов вообще затруднился предположить, какого рода отношения могут быть установлены между землевладельцами и крестьянами закавказских областей<sup>34</sup>.

Аналогично обстояло дело с вопросом о правах различных категорий населения, в особенности привилегированных (освобожденных от уплаты налогов). В сущности, определение их прав

тоже зависело от решения проблемы о существовании крепостного права. Эти вопросы, как и вопрос о взаимоотношениях с духовными лицами (в том числе мусульманскими) и об имущественных правах греко-грузинской и армяно-грегорианской церкви на принадлежавшие им земли, в большей степени относились к области политических и социальных отношений, нежели к проблемам финансового характера.

Не меньше трудностей могло возникнуть и при проведении межевания. Во-первых, по мнению Канкрина, следовало приспособить российское законодательство о межевании к местным условиям и не переносить действующие в империи законы полностью в Закавказье. Так же полагал и Киселев. Во-вторых, как считал Головин, межевание — очень длительный и трудоемкий процесс, который занял бы много времени и средств. По общему мнению министров и главноуправляющего на Кавказе, как и другие сформулированные Ганом «условия», незаконченное межевание не должно было препятствовать проведению финансовой реформы.

Итак, министры и главноуправляющий пришли к выводу, что не было оснований откладывать реформу. Однако в вопросе о путях проведения этой реформы возникли разногласия. В основном они касались центрального вопроса финансовой реформы — податных преобразований. Канкрин предлагал обложить всех казенных, помещичьих и церковных крестьян подымной податью, а для государственных крестьян за пользование казенной землей назначить оброк по 4 классам<sup>35</sup>. Эта система весьма напоминала российскую, только вместо подушной подати предполагалось ввести подымную. Дело в том, что сделанные к тому времени камеральные описания давали лишь приблизительные сведения о числе дворов, а переход к подушной системе потребовал бы регулярного проведения переписей и сбора более точных данных о числе плательщиков. Но из-за военных действий, труднодоступности некоторых поселений и многих других причин это было невозможно.

Киселев раскритиковал предложенную Канкриным систему оброка. Взимавшийся в российских губерниях по четырем разрядам оброк доказал свою неэффективность. Невозможность классификации имений и земель по четырем разрядам вела к неравномерности обложения. Несмотря на то что аналогичная система существовала в великороссийских губерниях, ее не следова-

ло переносить за Кавказ. Не отвечала требованию соразмерности подати качеству земли и система поземельно-подоходного налога, предложенная Ганом. Министр признал, что лучшим вариантом было бы введение поземельной системы налогообложения, не существовавшей к тому времени еще в империи, но отсутствие межевания земель и сам факт господства подушной системы в России не допускали возможности установления исключительно поземельных податей с крестьянского населения в Закавказье. В этой ситуации Киселев предложил сочетать разные налоги, чтобы смягчить их недостатки. Он предполагал совместить подымную подать с государственных крестьян с поземельной податью, уплачиваемой в зависимости от объема земель, находящихся в собственности крестьян, от их оценки по ценам найма и т.д. Помещичьих и церковных крестьян Киселев предложил обложить лишь личной или подымной податью.

Таким образом, система Канкрина представляла собой комбинацию: подымная подать с частновладельческих и церковных крестьян, подымная подать и оброк с государственных крестьян. По проекту Киселева вводились: подымная подать с частновладельческих и церковных, подымная подать и поземельный налог для государственных крестьян. С этой моделью согласился и главноуправляющий на Кавказе Головин. Система Гана заключалась в сочетании подымной подати для частновладельческих и церковных крестьян и подоходно-поземельной подати в размере  $1/5$  дохода для государственных крестьян при сохранении особых режимов для Грузии, Имеретии и Гурии.

Предложенная Ганом система податного обложения в городах, основанная на трехклассном делении в зависимости от дохода, по мнению Канкрина, очень напоминала прусскую податную систему, вызывавшую многочисленные жалобы на произвол и отсутствие уравнительности. Канкрин был убежден, что на российской окраине произвол может достичь еще больших масштабов, так как для России не характерны добросовестность прусских чиновников и муниципальных властей (любопытно, что в 1830 году Канкрин сам же предлагал ввести в Закавказье аналогичную прусской системе городских сборов). Министр финансов предложил распространить на Закавказье действовавшее в империи Положение о городском управлении, предусматривавшее разделение

местных жителей на три гильдии купцов, четыре разряда торгующих крестьян, несколько разрядов мещан и рабочих и соответственное этим разрядам обложение. Таким образом, принцип подоходности был отвергнут. Киселев согласился с этим предложением<sup>36</sup>. Головин же высказался категорически против введения гильдейской системы.

Проект Гана, первоначально одобренный императором, получил в целом отрицательную оценку министра финансов и министра государственных имуществ. Пессимизм министров, и прежде всего Канкрин, в отношении проектов Гана был скорее проявлением реализма: при отсутствии отчетливых представлений о социальной среде, отсутствии каких-либо условий для введения новых институтов и недостатке средств — проведение реформы было бы либо слишком дорого, либо обречено на неудачу. Кроме того, введение на окраине институтов, не опробованных еще в империи, не соответствовало концепции «колониальности» политики в Закавказском крае. Канкрин скептически отнесся и к планам Гана учредить в Тифлисе Коммерческий банк и биржу, объединить монетные системы и ввести российскую систему мер и весов, а также к другим «цивилизаторским» идеям сенатора<sup>37</sup>. Министр заявил, что бессмысленно одновременно осуществлять разноплановые и требующие большого внимания и затрат реформы. «Все нужные по финансовой части перемены и исправления могут быть сделаны постепенно, не требуя теперь общего плана, а только оглавления, что следует сделать, дабы постепенно привести все к окончанию»<sup>38</sup>.

Кавказский комитет, рассмотревший финансовый проект Гана, не мог не принять во внимание отрицательного отношения со стороны министерств. Гану было поручено учесть все высказанные замечания, согласовать проект с Головиным и вновь представить его в комитет<sup>39</sup>.

Новый вариант проекта финансовой реформы был подготовлен к октябрю 1841 года и вновь отправлен на обсуждение министров. Как и первый, этот проект представлял собой описание всей «финансовой системы» в Закавказье. Он включал в себя положение о государственных доходах в крае, состоящее из глав о податях, о казенных оброчных статьях, о неокладных сборах, о горных промыслах и заводах, табель об окладах подымной денежной

подати, правила для установления подати с государственных крестьян, главы о соляных промыслах, об акцизном сборе и т.д. Кроме того, в проект «системы» вошли правила о размежевании земель в Закавказском крае, записка о таможенной части, проект положения о карантинах, проект учреждения Практической земледельческой школы и т.д.<sup>40</sup>

Основные идеи Гана о преобразовании системы податей, изложенные в первом проекте, остались без изменений. Следовательно, остались и выявившиеся при обсуждении первого проекта разногласия между сенатором и министрами. Решение было отложено до окончания ревизии, с которой в Закавказье был направлен в 1842 году статс-секретарь Михаил Павлович Позен. Ему, в частности, было поручено выяснить, какая из предложенных податных систем — подымная, поземельная или оброк — больше соответствует обстоятельствам и целям реформы. В октябре 1842 года Позен представил доклад с результатами своего исследования.

С точки зрения Позена, введение поземельной подати, определяемой в зависимости от качества земли, принесло бы больше зла, чем справедливости. Требуемые для этого описания, оценки земельных участков привели бы к неизбежным конфликтам. Поэтому, как и предлагал Канкрин, следовало вовсе уничтожить существующие где-либо поземельные подати, заменив их подымной. Для того чтобы как-то учесть различия в платежеспособности населения, можно разделить оклад подати на несколько разрядов.

Предложенная Позеном система определения разрядов была основана на мнении председателя Грузино-Имеретинской казенной палаты Н.П. Безака. Он считал, что проще и полезнее всего для определения уравнительных податей «обратиться к официальным сведениям о бывших при прежних правителях налогах, ибо они... в подробности знали способы и средства каждого селения». В соответствии с существовавшими размерами податей следовало разделить Грузино-Имеретинскую губернию на 7 отделений, в которых выделить дополнительные подразделения, и для каждого определить размер налагаемой подымной подати. Кроме того, помимо территориального разделения, допускалось еще и различие по принадлежности крестьян: государственных крестьян, живущих на казенных, помещичьих землях, а также торгующих; помещичьих крестьян и церковных. Для государственных

крестьян помимо подымного оклада предусматривалось введение оброчной подати. Особая подать предусматривалась для кочевых и пограничных племен. Оклады податей предлагалось вычислить по камеральному описанию, а внутреннюю раскладку между семьями предоставить обществам<sup>41</sup>. К проекту Безака прилагалась таблица податных окладов по уездам. В целом размер оклада податей колебался от 0 до 9 руб. 50 коп.<sup>42</sup> К податному сбору должен был быть присоединен земский сбор в виде постоянного подымного оклада.

По предварительным расчетам Позена, введение новой системы позволило бы увеличить доходы на 50 тыс. руб. в год, несмотря на то что по некоторым областям, особенно по Армянской области, предусматривалось существенное уменьшение обложения.

Проект Безака был полностью одобрен министром финансов. По мнению Канкрина, «сия система... есть единственно на первый раз возможная». С одной стороны, эта система была очень проста и не требовала проведения дорогостоящих описаний и оценок, которые к тому же могли вызвать недовольство населения, с другой стороны, она была максимально приближена к прежней системе. Канкрин даже предложил назвать подымную подать «новой махтой», тем самым сохранив прежнее название<sup>43</sup>.

П.Д. Киселев вынужден был согласиться с предложенным Безаком проектом, хотя, с его точки зрения, проект Безака не заключал в себе новой системы, а лишь упорядочивал посредством объединения разнообразных повинностей систему действующую. Идеальной для Закавказья Киселев все же считал поземельную систему, но, признав, что ее введение в настоящее время невозможно, министр одобрил реформу Безака как меру переходную и временную<sup>44</sup>.

13 января 1843 года проект Безака был рассмотрен Кавказским комитетом. Комитет признал, что «из всех предположений по сему предмету, в виду Комитета бывших, самые удобные и в исполнении легчайшие суть предположения ст.сов. Безака». Новое положение о податях, одобренное комитетом, должно было вступить в действие с 1844 года<sup>45</sup>. К этому времени следовало подготовить и положение о податях с городских сословий, а также основанное на тех же принципах положение о податях в Каспийской области.

Таким образом, второй проект финансовой системы Гана так и не был рассмотрен Кавказским комитетом. В октябре 1842 года Позен сообщил Канкрину о решении императора постепенно осуществлять намеченные преобразования, а не «в одном целом», как предполагал Ган<sup>46</sup>. В течение 1842–1843 годов в соответствии с общим планом преобразований были подготовлены проекты положений об акцизах, о соляном управлении, об устройстве городских и земских повинностей, об устройстве неокладных сборов, о принятии в казенное ведомство церковных имуществ. В дальнейшем планировалось объединить все положения, касающиеся податей, в единый документ. Предложенная Безаком система распространялась только на Грузино-Имеретинскую губернию и семь уездов Каспийской области<sup>47</sup>.

Первые шаги по введению новой системы в 1844 году вновь вызвали разногласия и сомнения в правильности выбранной системы. Министры государственных имуществ (П.Д. Киселев) и внутренних дел (Л.А. Перовский) очень резко высказались против представленных Главным управлением новых таблиц с раскладкой податей. По мнению Киселева, размер податей был определен «по наглядному соображению состояния поселян», и в некоторых селениях сумма податей увеличивалась более чем в 4 раза. В целом вся система не была основана на «рациональном расчете», и, с точки зрения министра, не следовало вводить ее до издания общего положения о податях. Перовский также отметил «произвольность» раскладки, особенно земских сборов. Было очевидно, что сам принцип, лежащий в основе реформы, не позволял достигнуть равномерности распределения налогового бремени.

Кавказский комитет согласился с мнениями Киселева и Перовского, признав, что «система податей, основанная на рациональном исчислении дохода плательщиков, несравненно лучше, вернее и удобнее обложения, основанного на одном так сказать наглядном определении способов лиц, подлежащих подати». Но комитет считал, что «полное убеждение в невозможности не только ныне, но даже и чрез несколько лет приступить к рациональному способу» вынуждало принять новую податную систему в Грузино-Имеретинской губернии<sup>48</sup>.

И Министерство финансов, и Кавказский комитет, и Позен рассматривали проводимую реформу как компромисс, как един-

ственно возможный вариант упорядочения поступления доходов в крае. Перечисленные Ганом «условия» проведения реформы действительно свидетельствуют о том, что правительство вынуждено было осуществлять ее, не имея четкого представления о территории, о земельных и социальных отношениях в крае, в том числе о сущности взаимоотношений между крестьянами и помещиками, при отсутствии межевания земель, а также эффективно работающей администрации. Тем не менее проведенная в 1844 году в Закавказье податная реформа дала некоторые положительные результаты: прежде всего она упорядочила существовавшие ранее многочисленные сборы и налоги, перевела их в денежное выражение.

В ближайшее после проведения реформы время не последовало никаких изменений в податной системе, которая разрабатывалась как временная. В 1850–1860-х годах аналогичными податями было обложено население в Бакинской (Шемахинской) губернии, Дагестане, горские народы Кубанской и Терской областей. Правительство продолжало «терпеть»<sup>49</sup> существование подымной системы, хотя после присоединения Закавказья к России считалось, что ее уничтожение будет одним из первых шагов новой власти.

Податная реформа не решила полностью и одну из основных задач финансовой политики в Закавказье: повышение доходов региона. Формально со второй половины 1840-х годов бюджет выглядел довольно сбалансированным. Так, в 1842 году доходы Закавказского казначейства составили 2 023 688 руб. 33 коп. серебром, а расходы — 2 694 808 руб. 57 коп.<sup>50</sup> Уже в 1846 и 1847 годах бюджет края (по гражданским расходам) стал бездефицитным: за два года в казначейство поступило 6 582 004 руб. 54 коп. серебром, а истрачено было 5 646 966 руб. 96 коп.<sup>51</sup> В 1849 году в Закавказскую казенную палату поступило 2 854 370 руб. 35 коп. серебром, а на гражданские и военные расходы израсходовали 2 659 079 руб. 69 коп., в 1850 году доходы составили 2 695 226 руб. 7 коп. серебром, а издержки (гражданские и военные) — 2 686 165 руб. 62 коп., в 1851 году доходы равнялись сумме 2 779 454 руб. 29 коп. серебром, а расходы — 2 842 917 руб. 1 коп.<sup>52</sup> Впрочем, бездефицитность бюджета была довольно условной: значительную часть доходов составляли субсидии центрального казначейства.

Окончание Кавказской войны и начало интенсивного промышленного развития Закавказья дало основание задуматься о дальнейшем финансовом положении региона в составе империи. С 1863 по 1872 год доходы выросли на 75%<sup>53</sup>. Местный бюджет, составлявшийся отдельно от общегосударственной росписи, постоянно показывал превышение доходов над расходами (в бюджет Закавказья входили только гражданские расходы). В период с 1855 по 1881 год доходы превысили расходы на 7 млн. руб. Однако прибыльность Закавказья была далеко не бесспорной. Так, в неизданном и предназначенном, видимо, для внутреннего правительственного использования сборнике под названием «Материалы по Кавказу» отмечалось, что, например, указанное в росписях превышение доходов не может считаться реальным показателем «финансового баланса» Закавказья, так как в росписях не учтены многочисленные пособия, производившиеся из общих государственных доходов и впоследствии принятые в состав местных доходов Закавказья. Реально бюджет региона сводился с дефицитом, покрывавшимся из общегосударственной казны<sup>54</sup>. Так, в 1881 году этот дефицит составил около полумиллиона рублей.

Издержки имперской казны на гражданское управление составляли лишь часть огромных расходов казначейства на Кавказе и в Закавказье (см. приложение к данной книге). По расчетам С.А. Эсадзе, чистый расход на военные нужды составил, например, в том же 1881 году более 28 млн. руб. Разумеется, полумиллионный дефицит гражданских расходов выглядел ничтожным по сравнению с этой гигантской суммой. Вероятно, реальные расходы были еще значительно больше: по данным Государственного контроля, превышение совокупных расходов над доходами на Северном Кавказе и в Закавказье в 1881 году составляло 32 млн. руб. В среднем за 1868–1890 годы дефицит в год составлял более 24 млн. руб. (в 1877–1878 годах в связи с военными действиями эта цифра достигала соответственно 67 и 56 млн. руб.)<sup>55</sup>. Таким образом, расход казначейства на душу населения на Кавказе, и в особенности в Закавказье, существенно превышал среднюю для империи сумму и уступал лишь столичным губерниям. Опубликованные Н.П. Яснопольским в 1890-х годах данные Государственного контроля о географическом распределении доходов и расходов свидетельствовали о том, что в общей сумме доходов империи доход Закав-

казья и Кавказа составлял 2,78%, а расходы — 6,6% общеимперских расходов, причем 5,287% приходилось на Закавказье<sup>56</sup>.

Чтобы этот богатейший ресурсами край приносил больший доход в общеимперскую казну, требовались экономические преобразования. Как минимум было необходимо реорганизовать существовавшую с 1840-х годов податную систему — отменить подымную подать и преобразовать систему косвенных налогов. В том, что налоговое законодательство устарело, не сомневался никто. Оно было приспособлено к ситуации 1840-х годов, когда большая часть населения находилась на грани нищеты. Поэтому ставки подымного налога были довольно низкими. Несмотря на то что уровень обложения крестьян постепенно повышался<sup>57</sup>, разница в обложении населения закавказских и российских губерний была достаточно велика: в 1870–1880-х годах эта разница иногда была четырехкратной (при расчете на двор)<sup>58</sup>.

Кроме того, подымный принцип учета и обложения фактически не позволял организовать призыв населения в армию, так как учет призывников производился обычно по податным единицам<sup>59</sup>. Вопрос о привлечении населения Закавказья к несению воинской повинности (до того момента на Кавказе и в Закавказье существовали только иррегулярные формирования, служба в которых была добровольной) обсуждался правительством с начала 1870-х годов. Правительство так и не решилось дать оружие в руки всем мусульманам: повинность была распространена только на христианское население. Мусульмане же были обязаны уплачивать особый воинский налог, составлявший в совокупности сумму 527 400 руб.<sup>60</sup> Подобная же система практиковалась в Османской империи: там христиане платили военный налог вместо службы.

Схема расчета налога была предельно проста: опираясь на данные о бюджетах крестьянских семей, опубликованные Министерством государственных имуществ в «Материалах для изучения экономического быта государственных крестьян Закавказского края», Министерство финансов рассчитало «хозяйственное значение» предоставленной мусульманам «льготы». Иными словами, оно выяснило, сколько потеряла бы в деньгах среднестатистическая семья в случае ухода в армию мужчины призывного возраста. Результаты обследования бюджетов семей были не очень-то реп-

резентативными: всего обследованиехватило 19 семей, из них 8 мусульманских, проживавших в уездах — Сурмалинском, Эчмиадзинском (Эриванской губернии), Казахском, Зангезурском (Елизаветпольской губернии), Бакинском и Кубинском (Бакинской губернии). Бюджет восьми мусульманских семей колебался от 181 руб. в год до — 62 руб. (дефицита). В итоге в качестве среднего душевого заработка мужчины в Закавказье приняли сумму 60 руб. в год. Помножив эту сумму на численность мужского населения (1465 человек), количество призываемых с тысячи (2 человека) и срок службы (3 года), получили сумму 527 400 руб. Приблизительно столько, по расчетам Министерства финансов, требовалось для проведения военной реформы в Закавказье. Общая сумма должна была раскладываться в соответствии со ставками основных налогов: подымной подати, поземельного налога, налога с недвижимости в городах, промышленных предприятий или гильдейских свидетельств. По предложению главноначальствующего на Кавказе поступления с военного налога должны были составить особый фонд Военного министерства, предназначенный на покрытие расходов по содержанию новых воинских частей Закавказья. Таким образом, все собираемые средства оставались на месте, не поступая в Государственное казначейство<sup>61</sup>.

Относительно невысокое налогообложение на фоне экономического развития края способствовало распространению взгляда на Закавказье как на богатую провинцию империи, живущую за счет коренных жителей России. В начале 1880-х годов министр финансов Н.Х. Бунге поручил назначенному управляющим Бакинской казенной палатой А.А. Пушкареву представить «соображения о всех экономических и финансовых вопросах Закавказского края, которые могут принести государству пользу». Общий вывод рапорта Пушкарева состоял в том, что Закавказье, будучи богатейшим регионом страны, поставлено правительством в неоправданно льготные условия обложения. «Несравненно, богатейшие жители Закавказского края по сравнению с какой-нибудь Новгородской или Псковской губерниями, жители которых едят хлеб с мякиной, платят в четверо меньше, и в то же время голодный мужик северных губерний обязывается платить за богатых жителей Закавказья все не покрываемые местными доходами потребности по смете гражданского управления, не считая военной»<sup>62</sup>. По расчетам Пуш-

карева, общая сумма подымной подати по Закавказскому краю, составляющая 2 360 985 руб., может быть легко увеличена на 50%, а это составит 1 180 492 руб. 50 коп., которые поступят в доход Государственного казначейства.

Особенно льготным являлось, по мнению Пушкарева, податное обложение городских жителей. Так как в закавказских городах не существовало налога с недвижимых имуществ, домовладельцы, получавшие большие прибыли от сдачи домов в аренду, платили ежегодно лишь по 5 руб. с дома. В то же время закавказские города, особенно Баку, получали немыслимые для российских городов доходы благодаря нефтяным разработкам. По смете 1882 года годовой доход Баку составил 358 567 руб. Из-за этих особых условий Баку всего за несколько лет вырос в богатейший центр без всяких государственных субсидий и помощи. С точки зрения Пушкарева, льготное обложение закавказских городов представляло собой «вопиющую несправедливость» по отношению к российским городам. По оценке управляющего Бакинской палатой, в случае введения в Закавказье налога с недвижимости сумма этого налога в подведомственной ему губернии составила бы 100 тыс. руб.<sup>63</sup>

Наконец, большим промахом правительства было пренебрежение таким источником государственного дохода, как обложение нефтепродуктов. Именно эта область должна была стать одной из основ прироста дохода по региону, так как добыча нефти ежегодно увеличивалась в несколько раз. В 1872 году нефти было добыто 1 535 000 пудов, а в 1882 году — около 40 млн. пудов. «Нефтяной вопрос, кроме своей важности как предмета разработки естественных богатств России, с точки зрения интересов Государственного казначейства представляет по меньшей мере полмиллиона рублей дохода в год»<sup>64</sup>.

Налогообложение керосинового производства впервые было введено еще в 1872 году<sup>65</sup>. Не принося существенного дохода казне, акциз с нефтяных масел отрицательно сказался на развитии нефтяной промышленности и был отменен в 1877 году. Однако уже с 1883 года началась подготовка нового законодательства о налогообложении нефтяных промыслов. Несмотря на возражения со стороны средних и мелких нефтепромышленников, а также Общества для содействия русской промышленности и торговли, в 1887 году был принят закон, установивший акциз на нефтяные масла. Нефтя-

ной налог обеспечил Государственному казначейству весьма значительный доход: в 1888 году в казну поступило 6 607 780 руб., в 1889 году — 9 298 024 руб., в 1890 году — 10 567 743 руб., в 1891 году — 10 174 758 руб.<sup>66</sup> Рост потребления керосина и повышение с 1892 года размера налога обеспечили еще большие поступления в имперскую казну. Развивающаяся нефтедобыча была способна в будущем действительно превратить Закавказье в один из наиболее «доходных» регионов империи.

Реализация основной части налоговой реформы — отмена подымной подати — была отложена еще на несколько лет. К тому времени недостатки системы налогообложения стали очевидны. Они состояли не только в том, что получаемые средства не удовлетворяли потребностей казны. Податная система, введенная, по замыслу авторов реформы, для уравнивания налогообложения, на самом деле способствовала лишь усугублению этого неравенства. Дело в том, что податные оклады были определены не на основании точных данных об экономическом положении населения, а на основании, с одной стороны, общих соображений об относительном благосостоянии той или иной группы плательщиков, а с другой — на основании чисто политических соображений, исходящих из желания добиться скорейшего умиротворения края и облегчить жизнь обывателей, остававшихся верными русской власти<sup>67</sup>.

По словам кавказского наместника И.И. Воронцова-Дашкова, «вся тяжесть прямых налогов и земских повинностей, падающих на доходы с земель, на Кавказе ложилась исключительно на сельское крестьянское население». «Крестьяне, — писал Воронцов-Дашков в отчете за 1907 год, — при площади земли вдвое большей, чем площадь частного владения, уплачивали в 20 раз более частных владельцев только одних денежных повинностей, неся на себе всю тягость натуральных земских повинностей и платя, кроме того, свои мирские сборы». В особенно тяжелом положении оказались владельческие крестьяне, которые платили, помимо государственных податей, еще и повинности за наделные земли в пользу помещиков<sup>68</sup>. По мнению Воронцова-Дашкова, податная политика правительства в Закавказье определялась необходимостью поддержки «привилегированных сословий и преимущественно грузинского дворянства, оказавшего нам, правда, много услуг при покорении Кавказа». Этот принцип проявился не толь-

ко в податных реформах 1840-х годов, но и в осуществлении крестьянской реформы 1864 года, проведенной на льготных по сравнению с общероссийскими условиях для землевладельцев.

Со временем отсутствие уравнительности в подымном обложении усугублялось из-за постепенно изменявшихся общих хозяйственных и природных условий местностей и селений. Усилению неравномерности обложения способствовала и принятая за основание единица — дым, определенный законодательством как «семейство, доколе оно имеет общее нераздельное хозяйство». Так, например, у более мобильных и склонных к индивидуализации жителей Имеретии семейные разделы представляли собой обычное явление, и среди них нередко были дымы, состоящие из 2–3 человек и даже одиночек; тогда как у мусульман и русских сектантов, наоборот, разделы были редки, и среди них можно было встретить дымы, состоящие из 20–30 человек<sup>69</sup>.

Вопрос о переходе от подымной системы к поземельной вновь возник в 1870–1880-х годах. В 1882 году была отменена подушная подать в России. В связи с этим встал вопрос и о постепенной замене поземельным сбором подымной подати, в принципе тождественной подушной. Так, после присоединения к российскому Закавказью Карской области и Батумского и Артвинского округов Кутаисской губернии в 1878 году правительство первоначально оставило старую, так называемую ашарную систему податей. Затем было решено ввести существовавшую во всем Закавказье подымную подать, но в это время был принят закон об отмене подушной подати в России. Поэтому на территории Карской области и названных округов Кутаисской губернии с 1887 года был введен денежный поземельный сбор<sup>70</sup>. Однако введение поземельной подати на всей территории Закавказья последовало лишь в 1901 году. По утверждению Министерства финансов, препятствием для проведения реформы было то, что правительство не располагало достоверными сведениями о качестве и количестве земель. Из 15 190 000 десятин, подлежавших межеванию в Закавказье, к 1895 году считалось окончательно обмежеванными 12%, на части земель межевание еще не завершилось и около 27% вовсе не были обмежеваны<sup>71</sup>.

Несмотря на незавершенность межевых работ, в 1900 году был подготовлен проект замены существовавших в Закавказье податей и сборов поземельным налогом. Проект был представлен

созванной в Тифлисе специальной комиссией и в основных чертах одобрен Министерством финансов. Главной целью реформы, по мнению авторов проекта, должно было быть привлечение к выплате казенных сборов «тех классов населения, которые были доселе от этих сборов свободны, и к более равномерному разложению бремени земских сборов между отдельными группами плательщиков этого сбора». В проекте предлагалось установить два вида поземельных сборов: государственную оброчную подать с казенных земель и государственный поземельный налог с частных лиц, учреждений и сельских обществ<sup>72</sup>. Таким образом, на частных землевладельцев в Закавказье и на Северном Кавказе, вовсе не уплачивавших никаких казенных сборов и практически не привлеченных к земским повинностям, впервые были наложены финансовые обязанности перед казной. Эта мера, по мнению комиссии, была обусловлена не только требованиями «податной справедливости», но и необходимостью хотя бы отчасти сократить убыток казны, являвшийся неизбежным следствием проектируемой податной реформы<sup>73</sup>.

Министерство финансов, согласившись в принципе с идеей реформы, не пошло, однако, на столь радикальные изменения в податной системе. Оно понизило ставку поземельного налога для частных землевладельцев на 43%. По словам министра финансов С.Ю. Витте, этим не ограничилось «заботливое отношение финансового ведомства к интересам частных землевладельцев». По предложению министерства, частным владельцам были предоставлены некоторые льготы и в отношении обложения земским поземельным сбором. В итоге средний размер падающих на частновладельческие земли платежей в казну и на земские повинности составил в сумме около 20,4 коп. с десятины (5,5% от доходности земель), тогда как таковое же обложение бывших помещичьих и казенных крестьян достигло соответственно 42,5 коп. и 83,5 коп. с десятины, то есть 18,84% доходности<sup>74</sup>.

Разумеется, сокращение на 43% запланированного комиссией размера податей с частных землевладельцев существенно снизило финансовое значение реформы. По представленным в Государственный совет расчетам, в первые годы после проведения реформы ожидалось сокращение доходов казны в Закавказье на полмиллиона рублей в год. Этот факт послужил поводом для упреков в том, что реформа не достигает основной цели — освобожде-

ния «русского плательщика» от «тяготы содержания управления русских окраин, в том числе и Закавказья» и в то же время практически не облегчает участи сельского населения края, несущего основное податное бремя<sup>75</sup>. Государственный совет согласился с тем, что общая сумма сборов могла быть немного увеличена. Но вняв объяснениям Витте, соединенное присутствие департаментов Государственного совета согласилось с необходимостью «по политическим соображениям» соблюдать «в этом отношении особую осторожность» и «отказаться от этой мысли в настоящее время»<sup>76</sup>. 3 июня 1900 года общее собрание Государственного совета утвердило представленный Министерством финансов проект податной реформы.

На этом реформы по модернизации податной системы Закавказья завершились. В крае были введены те же подати, которые уплачивало остальное население империи. Однако в распределении податного бремени между сословиями Закавказье сохранило принципиальную особенность. В результате реформы общая сумма платежей крестьян уменьшилась всего на сумму около 100 тыс. руб., или на 2%. Крестьяне при площади земли вдвое большей, чем у частных владельцев, стали платить уже не в 20 раз больше последних, а только в 6 раз<sup>77</sup>. Тем не менее правительство сохранило в силе принцип, которого придерживалось в своей податной политике на окраине: опору на привилегированное сословие как залог лояльности населения. Любопытно, что в податной политике интересы политические брали верх над фискальными интересами даже тогда, когда Кавказ и Закавказье были уже, согласно официальной терминологии, «замирены».

## 12. Налоговые реформы в Туркестане и проблема самоокупаемости среднеазиатской окраины

Согласно статистике Государственного контроля, вторым по «убыточности» после Закавказья регионом империи являлся Туркестан. Стремление принудить Туркестан (доставшийся во всех отношениях такой высокой ценой) к несению общих финансовых тягот объяснялось тем, что представление о богатейшем природном и экономическом потенциале края никак не соответствовало скудным доходам, поступавшим в Государственное казначейство. «Драгоценная жемчужина в короне российского императора», каковым являлся Туркестан, по мнению министра финансов И.А. Вышнеградского<sup>1</sup>, долгое время представлял собой, как считал министр внутренних дел Д.А. Толстой, «редкий в истории пример колонии, живущей за счет метрополии»<sup>2</sup>.

Судя по напряженности дискуссий, вопрос о «доходности» Туркестана значительно больше волновал правительство, нежели, например, финансовая ситуация в Закавказье. Вопрос о приоритете экономических или геополитических интересов в завоевании Средней Азии является предметом многолетних споров историков<sup>3</sup>. Но, как бы то ни было, по сравнению с ситуацией в Закавказье экономические мотивы имели существенно большее значение в формировании стратегии в Средней Азии. Ожидания высокой прибыльности новой среднеазиатской окраины сопровождали разработку военных планов в 1850–1860-е годы, причем эти ожидания связывались как с развитием торговли и хлопководства, так и с возможностью получения непосредственных доходов от налогообложения<sup>4</sup>.

На практике первые годы владения Туркестаном не принесли ничего, кроме огромных затрат. Убыточность среднеазиатской

окраины поставила под вопрос целесообразность дальнейшего расширения империи в этом направлении. В 1871 году, когда планы российского командования в Средней Азии еще не были полностью реализованы, капитан Генерального штаба Л. Костенко заключил, что огромные затраты русской власти в Туркестане приводят «в уныние многих и заставляют вообще скептически относиться к пользе для России всей Средней Азии. В скептиках невольно зарождается мысль: не лучше ли совсем бросить этот чудовищный, заколдованный край...»<sup>5</sup>. Однако финансовые соображения не могли служить достаточным основанием для отказа от реализации планов расширения границ. С другой стороны, обременение имперского бюджета большими расходами на окраинах заставило задуматься об использовании экономических ресурсов новых территорий для покрытия имперских издержек.

Одним из первых к этой проблеме обратилось военное ведомство. В 1879 году полковник Алексей Николаевич Куропаткин (будущий управляющий Закаспийской области и военный министр) представил в Военное министерство записку «Опыт исчисления доходов и расходов по Азиатской России, Кавказу и Оренбургскому краю».

В первую очередь Куропаткин обратил внимание на отсутствие практики изучения доходов и расходов и в целом экономической ситуации на периферии, а также и на отсутствие особого учреждения, которое следило бы за «общим балансом» финансов окраинных областей, «давая своевременные объяснения каждому чувствительному колебанию в бюджетах различных азиатских округов и тем позволяло... определить для каждого из округов размер той поддержки, которую дает он нашим общим финансовым поступлениям или, что еще важнее, тот дополнительный расход, который он вызывает сверх доставляемых им местных доходов и который приходится доплачивать из поступлений с областей Европейской России»<sup>6</sup>.

Составленный Куропаткиным расчет военных расходов и доходов по пяти военным округам (Кавказскому, Восточно-Сибирскому, Западно-Сибирскому, Оренбургскому и Туркестанскому) базировался на росписи 1878 года. В него не были включены экстраординарные расходы «на приготовления... на случай разрыва с Англией» и на «сосредоточение отряда войск к бухарской гра-

нице на случай движения в Афганистан». В целом военные расходы среднеазиатских окраин следовало отнести к категории не местных, а общегосударственных, так как значительная часть сосредоточенных на Кавказе войск «служит для наступательных действий в Турции, а часть войск в Туркестане может служить для наступательных действий к стороне Индии против Англии». И все же в будущем эти окраины должны были сами содержать и защищать себя, «без ослабления платежных сил и средств Европейской России»<sup>7</sup>.

По сведениям Куропаткина внутренние военные округа (Оренбургский и Западно-Сибирский) приносили доход в бюджет: их росписи показывали превышение поступлений над расходами (соответственно 2 886 961 и 3 639 109 руб.). Росписи пограничных округов — Кавказского, Восточно-Сибирского и Туркестанского — сводились с дефицитом. В Кавказском военном округе доходы составили 12 463 370 руб., расходы — 37 283 055 руб. (из них 22 911 912 руб. по смете Военного министерства); в Восточно-Сибирском округе расходы (10 046 117 руб.) превышали доходы (8 160 175 руб.) на 1 885 942 руб. (в состав расходов Куропаткин включил расходы на содержание арестантов и расходы морского ведомства). Наконец, Туркестан принес в бюджет 3 132 335 руб. и израсходовал 9 160 387 руб. Таким образом, Туркестан, имея шестимиллионный дефицит, стоял на втором месте по убыточности после Кавказа.

Огромные расходы на Кавказе были вызваны русско-турецкой войной. Несмотря на то что прямые военные расходы («экстраординарные») не были включены в расчет, и военное ведомство, и гражданская администрация несли существенные издержки. В то же время финансовая ситуация в Туркестане, по мнению Куропаткина, могла быть существенно улучшена: «Оседлое население Туркестанского края по своему экономическому положению стоит в значительно лучших условиях, чем земледельческое население России, но участвует в платеже всех прямых и в особенности косвенных сборов в гораздо слабейшей пропорции, чем русское население». Куропаткин рассчитывал, что после окончания кадастровых работ прямые сборы с населения возрастут. Но ситуация со сбором косвенных налогов могла быть исправлена пересмотром структуры сборов. Одной из главных причин недобора косвенных

налогов являлось «запрещение по закону Магомета употребления вина туземцами». В результате акцизный сбор с населения Туркестанского военного округа составлял 260 тыс. руб. в год. В Европейской России на каждого жителя приходилось по 2 руб. в год акцизных платежей. По этому расчету Туркестанский военный округ с населением 4 млн. душ должен был приносить 8 млн. руб. в год<sup>8</sup>.

Помимо того что население Туркестанского края имело привилегии по прямому и косвенному обложению, оно было также освобождено от воинской повинности. Учитывая льготное финансовое положение жителей края, Куропаткин предложил ввести финансовую компенсацию в виде военного налога в общей сумме 3 125 000 руб. в год — эту сумму предполагалось взимать с туземного населения края<sup>9</sup>.

Записка Куропаткина заинтересовала военного министра Д.А. Милютина. Министр полагал, что баланс был составлен не совсем точно, не было проведено четкого различия между собственно местными и общегосударственными расходами и доходами. Но сам расчет показался ему «чрезвычайно полезным». Милютин направил записку на рассмотрение государственного контролера и министра финансов, которые, как ни странно, по словам Милютина, не проявили к ней большого интереса. В таких условиях Военное министерство не имело возможности «одними собственными силами дать движение этому делу» и предпочло ограничиться пересмотром собственных окраинных бюджетов. Это тем более имело смысл потому, что дефицит окраинных округов, за исключением Кавказского, складывался в основном из военных расходов. Военное министерство, по мнению Милютина, могло и должно было пересмотреть свои сметы и «определить, какие именно войска и в какой численности необходимо было бы содержать в той или другой окраине собственно для местных ее потребностей и какие войска содержатся там по соображениям общегосударственным»<sup>10</sup>.

Финансовое состояние окраины не могло не привлекать внимания. Государственное казначейство вынуждено было ежегодно затрачивать миллионы рублей на гражданскую администрацию и содержание войск. Генерал-губернатор Туркестана Константин Петрович Кауфман, отчитываясь о финансовом состоянии края за 1867–1881 годы, признал, что за прошедшие 12 лет деятель-

ности российской администрации расходы Государственного казначейства почти в три раза превысили сумму доходных поступлений. Всего в казначейство поступило 32 423 391 руб. дохода, между тем израсходовано 99 546 595 руб. Таким образом, дефицит за 12 лет составил 67 123 204 руб.<sup>11</sup>

По мнению Кауфмана, значительное превышение расходов над доходами в местном бюджете объяснялось военно-политическим положением края и содержанием более чем 50-тысячной армии для охраны государственной границы на протяжении 4 тыс. верст. За 12 лет (1868–1879) в среднем военные издержки составили 75,45% расходов, гражданские — 24,55%<sup>12</sup>. Благодаря перенесению границы, Государственное казначейство сэкономило значительные суммы на содержание армии в Западно-Сибирском и Оренбургском генерал-губернаторствах. Сумма сбережений на этих расходах должна была составить не менее тех же 67 млн. руб. Таким образом, исключив из расходной части бюджета военные расходы и учитывая только гражданские, Кауфман пришел к выводу, что Туркестан принес за 12 лет 7 984 965 руб. 7 коп. чистой прибыли, которая могла быть рассматриваема «как пособие Государственному казначейству, возместившее часть военных издержек»<sup>13</sup>.

К абсолютно противоположным выводам пришел ревизовавший край в 1882 году Ф. Гирс. По его данным, Туркестанский край, не считая издержек на его завоевание и первоначальное устройство, со времени существования в нем генерал-губернаторского управления по 1881 год, то есть в течение 14 лет, «изъял из средств Государственного казначейства на счет податных сил русского народа более 85 000 000 р.». Но даже эта огромная цифра дефицита не отражала реального положения дел. В действительности, по расчетам Гирса, издержки Государственного казначейства превышали 100 млн. руб. Таким образом, Туркестан по количеству дефицита до 1882 года занимал второе место из всех окраин империи после Закавказья и «поглощал средств Государственного казначейства в четыре раза больше, чем Привислинские губернии, значение которых во всех отношениях, несомненно, важнее среднеазиатских наших владений»<sup>14</sup>.

Результаты ревизии Гирса, оказавшие сильнейшее влияние на подготовку проекта Положения об управлении краем 1886 года, очень негативно оценивались многими преемниками Кауфмана.

По мнению туркестанской администрации, высказанные Гирсом суждения об убыточности Туркестана «принесли слишком много вреда»<sup>15</sup>.

Действительно, результаты ревизии Гирса способствовали укоренению мнения об убыточности края. Местная администрация всячески пыталась опровергнуть это суждение. Дискуссия между администрацией генерал-губернаторства и Министерством финансов об убыточности или доходности окраины сводилась, собственно, к вопросу, считать ли военные издержки, составлявшие от 2/3 до 3/4 расходов в Туркестане, местными или же сугубо имперскими.

В 1896 году командующий войсками Туркестанского военного округа генерал С.М. Духовской представил в Главный штаб рапорт о военном положении округа с просьбой об увеличении численности полицейских приставов. На это последовал отказ министра финансов С.Ю. Витте, заявившего, что «окраины и без того поглощают много сил и средств от внутренних губерний». В ответ Духовской распорядился подготовить записку, доказывающую финансовую состоятельность края.

Записка А. Стеткевича под названием «Убыточен ли Туркестан для России» была опубликована по распоряжению генерал-губернатора в 1899 году. Ее автор утверждал, что 132 млн. дефицита, накопившиеся за период с 1869 по 1896 год, совершенно несправедливо рассматриваются как ущерб, нанесенный империи. Напротив, за вычетом 174 млн. военных расходов оказывалось, что Туркестан принес России 42 млн. руб. дохода, и эта сумма увеличивается до 60 млн. руб., если учитывать экономию средств на содержание армии в ставших внутренними областях.

Брошюра Стеткевича была послана министру финансов с сопроводительным письмом генерал-губернатора. Глава администрации края пытался убедить Витте в ошибочности данных о дефиците Туркестана, которые послужили основанием для возбуждения вопроса о повышении налогообложения на окраине. Министр финансов в ответной записке отметил, что спор вокруг доходов и расходов по Туркестану представлял собой «частный случай, весьма ярко иллюстрирующий чрезвычайно важный с точки зрения интересов России общий вопрос о финансово-экономическом соотношении коренной России и окраин»<sup>16</sup>. Опровергая

выводы Стеткевича, Витте доказывал, что окраина находится на привилегированном положении и что она достигла действительно весьма существенных успехов в экономическом развитии за последние несколько лет. Но эти успехи, «не только обеспечившие благосостояние местного населения, но и породившие в этой окраине новые источники дохода по обмену с Империей», были достигнуты «при помощи крупных материальных пожертвований со стороны коренной России». Витте считал, что русские капиталы, вложенные в хлопководство Туркестана, являлись самым важным источником развития провинции и роста денежных сбережений населения. Таким образом, рост доходов местных жителей при дефиците государственных доходов являлся достаточным основанием для «более интенсивного податного использования окрепших за период русского владычества в крае платежных сил... населения»<sup>17</sup>.

Одним из первых шагов к равномерному распределению имперских расходов стала попытка привлечения населения Туркестана к участию в военных расходах. Как нам известно, Финляндия и Польша выплачивали свой «долг» империи в форме пособий из окраинных казначейств. Ввиду отсутствия особых бюджетов Закавказья и Туркестана, не привлеченное к всеобщей повинности мусульманское население окраин должно было участвовать в общеимперских военных издержках путем выплаты особого налога. Аналогичная система компенсаций в виде военного налога существовала в Оттоманской империи. Там, напротив, обложению подлежало немусульманское население, не привлеченное на военную службу<sup>18</sup>.

Впервые идея введения военного налога в Туркестане была высказана Куропаткиным в цитированной выше записке 1879 года. В 1884 году возможность введения специального сбора обсуждалась в Комиссии по подготовке Положения об управлении Туркестанским краем. Комиссия признала эту меру преждевременной, и налог не был введен. В 1886 году Государственный совет принял решение о распространении действия закона о воинской повинности на Закавказье, причем мусульманское население обязано было вместо поставки новобранцев уплачивать военный налог в размере 528 тыс. руб. в год.

В 1891 году идею введения военного налога для мусульман предложил генерал-губернатор Туркестана Александр Борисо-

вич Вревский. Он считал возможным применить те же нормы обложения, которые были установлены в Закавказье. Из расчета по 2 новобранца с 1000 человек мусульманское население края должно было поставлять 2 600 человек ежегодно. Расчет суммы налога производился из среднего ежегодного заработка новобранца, помноженного на 5 лет (срок службы). На Кавказе средний заработок был установлен в размере 60 руб. в год. Заработки оседлого населения Туркестана в среднем значительно превышали эту сумму, но уровень жизни кочевников, напротив, был существенно ниже. Поэтому Вревский предложил произвести расчет исходя из размера заработка в 30 руб. в год. Общая сумма 390 тыс. руб. в год составляла около 12,5% взимавшегося в Туркестане поземельного налога и кибиточной подати.

Вероятно, Вревский был уверен, что рано или поздно и Туркестану придется принять участие в несении воинской повинности в финансовой форме. опережая Министерство финансов, генерал-губернатор предложил ввести этот налог, но при том условии, что полученные от взимания налога суммы будут расходоваться на местные нужды — прежде всего, ирригацию и устройство путей сообщения<sup>19</sup>.

Предложение Вревского было с энтузиазмом встречено министром финансов И.А. Вышнеградским. Однако он считал, что полученные по налогу суммы не должны оставаться в бюджете края, так как это не изменило бы «льготного положения туземцев» и к тому же стало бы нарушением установленных законом сметных правил. Вышнеградский настаивал на переводе всех полученных сумм в Государственное казначейство. Со своей стороны Главный штаб потребовал перечисления сумм военного налога в специальный фонд военного ведомства. Именно туда поступали средства, полученные от обложения мусульманского населения Кавказского края, которые в дальнейшем расходовались «на устройство туземных частей войск»<sup>20</sup>. Военный же министр вообще считал преждевременным введение налога в Туркестане: край еще не был достаточно «замирен», а предложенная Вревским сумма не представляла интереса для фиска.

Получив мнения министров, Вревский внес изменения в проект системы сборов, установив размер налога из расчета трех лет службы и с дифференцированной ставкой для оседлого и коче-

вого населения. Чтобы не отпугнуть население перспективой привлечения к воинской повинности, он предложил ввести этот налог под видом дополнительного государственного сбора. Общая сумма должна была составить 235 тыс. руб. Министерство финансов согласилось с этой формулировкой при условии перечисления всех средств в Государственное казначейство и распространения повинности на русское население. Но после ноября 1891 года дело о введении воинского налога было приостановлено.

В 1898 году Министерство финансов вновь вернулось к вопросу о военном налоге. На этот раз сумма ожидавшегося дохода была в три раза больше предложенной туркестанским генерал-губернатором: 775 тыс. руб. Предполагалось вводить этот налог в виде 10% надбавки к главным прямым налогам — кибиточной подати и государственному поземельному сбору — и 15% к прочим поземельным сборам и промысловому налогу. В 1904 году проект закона о военном налоге в Туркестане был внесен в Государственный совет, но не был одобрен из-за начавшейся Русско-японской войны.

Поскольку необходим был полный пересмотр податной системы в крае, введение военного налога, разумеется, рассматривалось как в большей степени символическое мероприятие и не могло существенно повлиять на баланс окраины в имперских финансах. Основным способом повышения доходности окраины должна была стать реорганизация прямого и косвенного налогообложения.

Основы податной организации в Туркестанском крае были сформулированы в выработанном Степной комиссией проекте Положения об управлении в Семиреченской и Сыр-Дарьинской областях 1867 года<sup>21</sup>. Местное население было обложено сборами, существовавшими при ханских правительствах: податями херадж и танап (для оседлого населения) в размере 1/10 урожая и кибиточной податью (для кочевников) в размере 2 руб. 75 коп. с юрты. Сборы с оседлого населения основывались на принципе подоходности. Эта архаичная модель выглядела «очень справедливой» и эффективной на фоне российской системы налогообложения, более современной, но в то же время и более запутанной, подвергавшейся со всех сторон критике.

Руководствуясь принципом сохранения основ прежней налоговой организации, комиссия предоставила местному населению

полномочия по раскладке и сбору податей. Мотивы такого «доверия» к местному населению были следующие: российская администрация не в силах контролировать правильность сборов, «вмешательство» в сбор податей обременит и само государство, и население, а справедливое распределение податей возможно только путем раскладки внутри самих обществ. Таким образом, как в отношении кибиточного сбора с кочевого населения, так и в отношении танапа и хераджа правительство «благоразумно устранило себя от сбора податей». Число кибиток и, следовательно, сумма сбора (из расчета 3 руб. с кибитки) определялись выборными представителями от волости, которые сообщали эти данные волостному управителю. Внутри волости сумма сбора раскладывалась между аулами, причем размеры обложения каждого аула и каждого владельца кибитки определялись «благосостоянием» семей.

Взимание сборов с оседлого населения было доверено местным выборным органам — хозяйственным общественным управлениям. Им предстояло составлять так называемые хераджные и танапные списки: определять величину запашки и категорию земель (некоторые категории земель, например вакуфные, принадлежавшие духовным учреждениям, не облагались), а также оценивать урожай. Составленные выборными списки представлялись областному правлению, и оно, в свою очередь, определяло сумму сбора<sup>22</sup>. Члены выборных хозяйственных управлений получали вознаграждение в размере 5% от собранного налога, что, как оказалось, не стало гарантией от злоупотреблений.

Излишнее доверие к туземной общественности стало причиной достигшего огромных масштабов налогового мошенничества. По словам М.А. Миропиева, туземные сборщики дошли до виртуозности в обмане русских властей. Они вели два списка по сбору податей: официальный и «свой домашний». Наиболее распространенным был раздел суммы подати между плательщиком и сборщиком, иначе говоря, взятки<sup>23</sup>. В результате сумма поступавших сборов ежегодно существенно уменьшалась, и это вынудило генерал-губернатора Кауфмана внести изменения в налоговую систему некоторых областей.

В 1869 году Кауфман, руководствуясь, по его словам, ходатайством Туркестанской казенной палаты о введении окладных сборов, установил ежегодную сумму окладной поземельной

подати, по образцу применяемой для внутренних губерний раскладочной системы. За основу была принята несколько увеличенная сумма поступивших в 1869 году поземельных сборов по Сыр-Дарьинской области (288 504 руб.). Эта сумма была распределена на основе хераджных и танапных списков 1869 года по волостям. Таким образом, Кауфман рассчитывал гарантировать ежегодное поступление определенной суммы доходов, так как прежняя система не только не давала никаких гарантий, но и не позволяла прогнозировать налоговые поступления. В дальнейшем сумма поземельной подати постепенно увеличивалась процентными надбавками и к 1882 году была доведена до 505 024 руб. С 1876 года аналогичная податная система была введена в Заравшанском округе. Оседлое население Аму-Дарьинского отдела с 1877 года было обложено оброком в размере 1 руб. 80 коп. с десятины без учета доходности земель.

В Ферганской области в 1876–1881 годах население уплачивало хераджный и танапный сборы. В 1881 году Кауфман поручил специальным организационным комиссиям ввести взамен этих сборов оброчную подать с обрабатываемых земель в размере 1/10 дохода. Комиссии должны были измерить площади культурных земель и провести оценку их доходности. Измерение богарных (неорошаемых) земель не производилось, и в 1882 году, когда организационные работы были прекращены распоряжением генерал-губернатора М.Г. Черняева, только обрабатываемые земли были обложены новым оброком<sup>24</sup>.

Введение новых налогов являлось частью запланированной Кауфманом реформы поземельного устройства и административного управления. По его проекту, представленному в 1873 году, предполагалось закрепить за населением обрабатываемые им земли на праве постоянного пользования (при сохранении верховной собственности государства). Такого рода земли предполагалось обложить государственным оброком и земским сбором. Важным нововведением было включение в эту общую категорию заселенных сельскими жителями земель ранее не облагаемых налогами земельных участков служилой аристократии, так называемых мильков, а также части вакуфных земель, свободных от налогообложения. Размер государственной оброчной подати определялся в зависимости от разряда земли (всего предполагалось 8 разрядов)

и от валовой доходности, но не более 10% от урожая. Земли, закрепленные в собственности посредством выданных русскими властями купчих, а также принадлежавшие на правах собственности ненаселенные вакуфные земли и мильки, подлежали обложению лишь земским сбором.

Проект Кауфмана в целом вызвал критику министерств, в том числе со стороны Министерства финансов, — главным образом из-за нового земельного устройства (утверждения государственной собственности на состоящие в пользовании земли). Поскольку проект не был утвержден, введенная Кауфманом в некоторых областях податная реформа действовала без формального узаконения. Таким образом, вводя в Ферганской области новую систему обложения, основанную на положениях проекта 1873 года, Кауфман действовал заведомо вопреки позиции финансового ведомства.

Введенная Кауфманом податная система стала одним из главных объектов критики и со стороны ревизовавшего край Ф. Гирса. Прежде участвовавший в работе Степной комиссии по подготовке проекта Положения об управлении Семиреченской и Сыр-Дарьинской областей 1867 года, Гирс считал, что Кауфман заменил справедливую и выгодную для правительства систему налогообложения несправедливой и убыточной. Прежде всего, Гирс признал ошибочным сам принцип поземельного устройства, положенный в основу податных реформ. По его словам, Кауфман, руководствуясь якобы исходящим из шариата правом собственности завоевателя на покоренные земли, трактовал все находящиеся в пользовании населения участки как государственную оброчную статью. В действительности же все операции с землями, находящимися в постоянном пользовании, производятся по нормам права частной собственности. Государство не должно было претендовать на них, тем более в то время, когда эволюция земельного строя в России шла в направлении укоренения института крестьян-собственников.

Обращаясь непосредственно к податной системе, Гирс отметил несостоятельность ее «коренного начала» — обложения по валовой доходности. По проекту Кауфмана, вся тяжесть поземельных налогов ложилась на беднейшее население, не имевшее собственности на землю. Реальная ставка налога доходила до 13% от урожая, так как обложению подлежали и земли под паром. Та-

кой уровень обложения оказался очень обременительным для населения, которое должно было еще уплачивать и земские сборы. Кроме того, введенная Кауфманом система раскладки по административным единицам — волостям и уездам — не давала возможности учитывать при распределении податей условия земледелия и другие обстоятельства, влиявшие на доходность земель. В результате эта система не создала ни единства, ни гарантии налоговых поступлений, ни равномерного и справедливого обложения. И главное — она привела к понижению общей суммы доходов. Сходные последствия, по мнению Гирса, имели другие нововведения Кауфмана в Заравшанском округе и Аму-Дарьинском отделе<sup>25</sup>.

Сам Гирс не решился представить альтернативный проект податного устройства, сославшись на недостаточность данных. Он ограничился изложением «общих начал» податной организации, которые в принципе не слишком существенно отличались от системы Кауфмана. По мнению Гирса, в основание поземельного дохода нужно было положить доходность земли, так как ее ценность резко колебалась в зависимости от условий орошения. Гирс признал «практическую невозможность» для русской власти сохранить неокладную систему, но в целях согласования с принципом доходности оклад государственного налога должен был периодически пересматриваться. Самым важным, пожалуй, отличием системы Гирса являлся перенос раскладки обложения с уровня волости на как можно меньшие податные единицы: селения и мелких собственников. Раскладка должна была производиться представителями местного населения, а итоговый уровень обложения не должен был превышать 10%<sup>26</sup>.

Окончательно основные принципы земельной и податной организации были оформлены в Положении об управлении Туркестанским краем 1886 года. Земельный вопрос был решен в пользу закрепления частной собственности на землю, обрабатываемую населением. Таким образом, понятие государственного оброка, введенное Кауфманом, стало неприменимо, так как подразумевало собственность государства. Вместо этого положение установило новый государственный поземельный налог в размере 10% валовой доходности земли<sup>27</sup> для искусственно орошаемых земель, а неорошаемые земли (богарные или ляльми) не облагались. От уплаты налога были освобождены ненаселенные вакуфные земли,

доход от которых поступал в пользу духовных учреждений. По сути, большая часть вакуфных владений потеряла свои привилегии. Размер поземельного налога определялся с орошаемых земель отдельно по каждому земельному участку, принадлежавшему «целому обществу или частному лицу».

Таким образом, подразумевалось, что «общества» станут главными единицами обложения, а раскладка внутри обществ будет осуществляться выборными лицами. Точно так же — путем раскладки внутри обществ — должна была распределяться кибиточная подать с кочевников, размер которой определялся исходя из нормы 4 руб. с кибитки. На деле, однако, в большинстве случаев раскладка осуществлялась не выборными лицами, а представителями местной администрации с нарушениями принципа обложения земель по их доходности.

Как выяснилось впоследствии, правительство имело весьма неточное представление о социальной организации потенциальных налогоплательщиков, в том числе и относительно общины. Введение раскладочной податной системы, аналогичной российской, основывалось на убежденности, что в Туркестане существует община с круговой порукой, как и во внутренних губерниях России. В 1887 году генерал-губернатор Н.О. Розенбах даже ходатайствовал о законодательном закреплении в крае круговой поруки. Но Государственный совет отверг это предложение, сославшись на признанную уже нецелесообразность существования этого института в Европейской России. Лишь многолетняя практика и исследования позволили выяснить, что общинная организация в Туркестане действительно существует, но основывается она не на земельных отношениях, а на общем водопользовании<sup>28</sup>.

Оценка площади и валовой доходности ирригационных земель, подлежавших обложению государственным поземельным налогом, была поручена поземельно-податным комиссиям. Работа комиссий продвигалась очень медленно: к 1894 году ими были охвачены лишь два уезда — Ташкентский и Андижанский. Между тем финансовое положение края оставляло желать лучшего: податные поступления практически не изменились и составляли от 2 до 7,5% валовой доходности землевладений, вместо ожидавшихся 10%. Там же, где работы поземельно-податных комиссий были закончены, оклады поземельного налога увеличились — на

35% в Андижанском и 97% в Ташкентском уездах. В Самаркандском уезде, где работы комиссий только начинались, в некоторых сельских обществах с введением новых окладов размер налога должен был увеличиться в 10 и более раз<sup>29</sup>. Чтобы ускорить процесс обложения земель налогом и скорректировать обнаружившиеся в ходе деятельности комиссий недостатки положения, в 1894 году под председательством Д.Ф. Кобеко была учреждена специальная комиссия.

В конце 1890-х годов вопросом о финансовом состоянии Туркестана особенно заинтересовалось Министерство финансов. Как свидетельствует описанная выше полемика министра финансов с местными властями, С.Ю.Витте настаивал на изменении положения окраин в бюджете империи. С этой целью необходимо было поскорее завершить обложение поземельным налогом и привлечь население к несению прочих повинностей (отсюда возник упомянутый законопроект 1898 года о введении военного налога в Туркестане). В 1899 году по инициативе Витте на основании предложений комиссии Кобеко были подготовлены проект Положения об уездных поземельно-податных присутствиях в Туркестанском крае и проект изменений некоторых статей Положения об управлении 1886 года и Правил о введении поземельно-податного устройства.

Финансовая сторона этих предложений состояла в распространении поземельного обложения на богарные (неорошаемые) земли, в том числе необрабатываемые, ненаселенные вакуфные земли, а также земли кочевников, перешедших к оседлому образу жизни. Для упрощения поземельно-податных работ изменялись способы определения доходности земли. Для усиления контроля и координации податного обложения учреждались уездные поземельно-податные присутствия и должности уездных землемеров. Не менее важной стороной внесенных комиссией Кобеко предложений было регулирование процесса закрепления земель в собственность, которое было отчасти направлено на ограничение перехода земель в руки местного населения. С этой целью требовалось провести межевание только тех участков, которые орошаются и используются владельцем. Таким образом, все богарные необрабатываемые земли, в том числе земли кочевников, автоматически считались государственными, и за их использование полагалось взимать плату. Все эти положения были утверждены и введены в действие 10 июня 1900 года.

Изменения в системе прямого обложения, несомненно, занимали центральное место в программе налоговых реформ в Туркестане. Вместе с тем они сопровождались преобразованиями других пошлин и сборов. Одним из важнейших источников доходов казны при ханских правительствах был «зякет» — общий для всех мусульман налог в размере  $1/40$  (2,5%) стоимости имущества. По существу, зякет взимался с торгового капитала и имел характер таможенных сборов. Посылая свой караван в какой-нибудь город, купец обязан был сообщить зякетчию о стоимости товара и после уплаты зякета получал ярлык на торговлю в течение года на сумму, соответствующую уплаченному налогу. Немусульмане должны были платить зякет в два раза больше — 5%. Высокие сборы обеспечивались тем, что зякет отдавался на откуп.

Действовавший на территории Туркестана Проект Положения об управлении Семиреченской и Сырдарьинской областями 1867 года внес некоторые изменения в систему зякетных сборов, главным из которых была отмена откупов. Кроме того, в крае было распространено действие русского торгового положения, предусматривавшего совершенно иной порядок сборов с торговли: сбор за свидетельства на право торговли и промыслов и билеты на торговые и промышленные заведения. Под действие российско-го законодательства попадали лица русского происхождения, а также купцы, торговавшие в Семиреченской области и Казалинском и Петровском уездах Сырдарьинской области. Эта попытка совместить две абсолютно разные системы обложения оказалась неудачной: она вызвала массу затруднений и существенно снизила налоговые поступления.

Резкое снижение доходов от торговых сборов поставило под сомнение необходимость вообще каких-либо изменений в зякетной системе. Защитники зякета рассматривали его как своего рода промысловую подать с дохода и считали, что зякет должен быть сохранен в первоначальном виде. Но, по мнению Туркестанской казенной палаты, возвращение к прежнему порядку было немыслимо. С приходом русской администрации зякет утратил первоначальный смысл обязательной для каждого мусульманина подати. Кроме того, откупная система — как, впрочем, и вся нерегулярная налоговая администрация ханств — была достаточно гибкой. В этом, как и во многих других случаях, высокий уровень

обложения при прежних правительствах компенсировался иногда отсутствием правил. Размер зякета часто зависел от потребностей государственной казны, и зякетные зачастую обходились без всяких предварительных оценок имущества. Напротив, «правильная» русская администрация не могла действовать по своему усмотрению. Она не могла применять прежние нормы зякетного обложения, так как при нормальной доходности в 20% 2,5%-й налог с капитала составлял 12,5% дохода: такой налог не существовал «ни в одном из государств, финансовые начала коих выработаны на здравых основаниях политической экономии»<sup>30</sup>. Мусульманский зякет был несовместим с российской системой обложения еще и потому, что требовал обнародования размера оборотов и торгового капитала, что в России составляло предмет коммерческой тайны.

В 1872 году в Ташкенте была создана специальная комиссия для обсуждения системы торговых сборов. Мотивируя отмену зякета необходимостью «органического слияния» генерал-губернаторства с империей, комиссия предложила распространить на Туркестан действие Положения о торговле с некоторыми изменениями. Решением Комитета министров по представлению министра финансов с 1 января 1875 года взимание зякета было отменено. Постепенно на Туркестан было распространено действие и других положений о налогах и сборах: о гербовом сборе, о налоге с недвижимых имуществ в городах, об акцизных сборах<sup>31</sup> и т.д.

Унификация налогообложения на окраинах никогда не была полной. Специфика налоговой политики правительства в Туркестане, как и в некоторых других регионах, определялась экономической специализацией региона. Главным богатством Туркестана являлся хлопок. Поэтому с середины 1880-х годов решение почти всех вопросов финансовой политики рассматривалось в перспективе развития хлопководства.

Хлопок был также главной причиной пристального внимания Министерства финансов и правительства в целом к финансовому состоянию окраины. Так, бюджетный дефицит Закавказья намного превышал затраты казны в Средней Азии. Но здесь при дефиците бюджета быстрыми темпами развивалось хлопководство, и доходность орошаемых земель, на которых выращивался хлопок, например, в Ферганской области, была просто сказочной.

Однако развитие хлопководства не сильно сказывалось на улучшении состояния бюджета.

Сохранение льготного налогообложения хлопководства являлось частью особой политики протекционизма. Повышенные пошлины на ввозимый иностранный хлопок (в 1868 году хлопок ввозился беспошлинно, но с 1878 по 1903 год пошлины выросли с 40 коп. до 4 руб. с пуда брутто), льготные железнодорожные тарифы и поземельное обложение (иногда не достигавшее и 1% валовой доходности, например в Ферганской области) позволили русскому хлопководству развиваться «гигантскими шагами». За 1890–1907 годы производство хлопка увеличилось в шесть раз<sup>32</sup>. Цены на хлопок с 1877 по 1904 год выросли на 15–20%, что тоже способствовало повышению доходности хлопковых хозяйств.

Система льготного обложения хлопковых посевов была введена с начала 1890 года. Еще в 1884 году — в самый пик так называемой хлопковой лихорадки, вызванной неожиданным успехом разведения американского хлопчатника в Средней Азии, туркестанский генерал-губернатор М.Г. Черняев обратился с ходатайством об освобождении плантаций хлопка от налога. Ходатайство Черняева было отклонено: министр финансов Н.Х. Бунге предложил вместо установления льгот поощрять хлопководов почетными отличиями и медалями. Положение об управлении 1886 года ввело новую систему поземельного обложения, которая не создавала никаких особых режимов обложения для хлопководческих хозяйств.

Руководствуясь статьями положения, в 1888 году Совет туркестанского генерал-губернатора принял решение при определении валовой доходности считать средним урожаем 30 пудов с десятины (по мнению Совета, при меньшей урожайности «туземцы» заменяли хлопок другими культурами). Обложение десятины американского хлопчатника должно было составить 8 руб., а туземного — 6 руб. Ташкентские хлопководы обжаловали это решение перед министром финансов И.А. Вышнеградским, требуя либо вообще освободить их от налога, либо ввести обложение не выше 1 руб. 50 коп. с десятины.

Вышнеградский поддержал ходатайство хлопководов, но в данном случае от него не зависело утверждение окладов поземельного налога: это была прерогатива генерал-губернатора. Как ни странно, губернаторы туркестанских областей были настроены

решительно против льгот для хлопководов, утверждая, что большая их часть — не «пионеры хлопководства в крае», не представители «наиболее высокой культуры», а спекулянты, ведущие хозяйство хищническим образом. В итоге местная администрация отказала в установлении льгот для хлопковых плантаций.

Министерство финансов было заинтересовано в покровительстве хлопковым хозяйствам. В этом сыграла свою роль поездка министра в Туркестан осенью 1890 года. Еще в мае Вышнеградский высказывал некоторые сомнения относительно желательности замены импортного хлопка отечественным (он опасался уменьшения поступлений таможенных пошлин от ввоза хлопка, составлявших 8 млн. руб. в год). Но уже несколько месяцев спустя он заявлял о том, что «заботы о поддержании и об упрочении отечественной культуры хлопка должны возобладать над опасением за слишком быстрое сокращение одной из крупных статей дохода в государственном бюджете». Министр финансов был захвачен идеей развития хлопкового дела в крае и убедился в том, что туркестанское хлопководство, которому была непосильна конкуренция с американскими поставщиками, может погибнуть без покровительства со стороны государства<sup>33</sup>.

Главной проблемой регулирования налогообложения хлопковых посевов была несовместимость льгот с системой раскладок, введенной положением 1886 года: окончательная сумма налога с каждого хозяйства определялась сельскими сходами, которые по причине большей доходности хлопка перекладывали основную массу налогов на хлопководов. Чтобы действительно уменьшить обложение хлопковых посевов, председатель Туркестанской казенной палаты Мордвинов предложил ввести дифференцированное обложение не по разрядам земель и валовой доходности, а по специализации на сельскохозяйственных культурах: виноградники и сады, рис, сухие посевы (в том числе хлопок), пар с перелогам.

По мнению Совета туркестанского генерал-губернатора А.Б. Вревского, осуществить это предложение на практике было невозможно, так как контроль за соблюдением раскладки по разрядам пришлось бы возложить на администрацию, а не на сельские общества. Вместо налоговых льгот Совет предлагал ввести другие формы поощрения: ссуды, премии, пониженные тарифы на перевозку и т.д.

Однако Министерство финансов было уверено в том, что только льготный налоговый режим может действительно поддержать хлопководческие хозяйства. Единственным способом защиты хлопководов являлось предложенное разделение на 4 категории по возделываемым культурам. В 1891 году Министерство финансов подало представление в Государственный совет о даровании льгот хлопководам Туркестана. Решением Государственного совета 11 июня 1891 года посеvy хлопка были обложены по доходности «сухих посевов» — зерновых культур, бахчевых, кормовых и т.д. В 1897 году срок действия льгот закончился, и, несмотря на достаточно строгое отношение Витте к налоговым поступлениям в Туркестане, действие льгот было продлено в 1900 году еще на шесть лет; оно, по сути, стало постоянным режимом<sup>34</sup>.

Поощряемое льготным обложением увеличение площади земель под хлопчатником имело не только положительные, но и отрицательные стороны. Стали расти цены на продукцию текстильных фабрик, за что приходилось платить потребителям в Европейской России и других областях. Увлечение разведением хлопка, приносившего несравненно больший доход, чем другие культуры, вытеснило другие зерновые культуры. В результате Туркестан испытывал большую потребность во ввозе пшеницы из соседних областей. По мнению некоторых критиков хлопкового протекционизма, неумеренное развитие хлопководства привело к истощению почвы и нарушению правильного севооборота<sup>35</sup>. Однако боязнь «хлопкового голода», зависимость от зарубежных поставщиков хлопка (главным образом, США) и стремление освободиться от этой зависимости (даже в период максимального развития хлопководства в Туркестане производимый там хлопок покрывал только 50% потребности легкой промышленности в этом сырье) заставляло правительство придерживаться политики финансовых льгот по отношению к среднеазиатскому хлопководству.

Развитие хлопковой индустрии в Туркестане требовало еще больших вложений. Главным условием расширения площадей под хлопковыми посевами являлась ирригация земель. В поиске средств для выполнения ирригационной программы правительство (не без содействия со стороны промышленников-текстильщиков<sup>36</sup>) обратило внимание на перспективу обложения самих хлопковых хозяйств. В 1908 году организованное при Главном

управлении земледелия совещание при участии представителей текстильной промышленности Москвы и Лодзи высказалось за установление налога на «русский», бухарский и хивинский хлопок в размере 50 коп. с пуда. Полученные таким образом средства должны были пойти на орошение новых земель. Проект соответствующего закона был внесен в Совет министров и затем в Государственную думу.

Перспектива введения налога на хлопок вызвала энергичный протест со стороны производителей хлопка. Они требовали понижения ставки налога до 15 коп. с пуда и — главное — протестовали против использования этих средств для финансирования ирригационных работ. В попытке получить деньги для ирригации туркестанские хлопководы справедливо угадывали влияние московских и польских промышленных кругов, ищущих возможности приобретения новых источников сырья<sup>37</sup>.

В свою очередь Главное управление землеустройства и земледелия (ГУЗиЗ) заявляло о неэффективности дальнейшего существования режима протекционизма, ведущего к «крупным жертвам» со стороны населения империи. Оно считало справедливым переложить расходы на развитие хлопководства с потребителей на производителей. По оценкам ГУЗиЗ, введение налога в размере 50 коп. с пуда брутто позволило бы сформировать «хлопковый капитал». В управлении хлопковым капиталом могли бы принимать участие, наряду с уполномоченными ГУЗиЗ, наместником на Кавказе и туркестанским генерал-губернатором, и сами представители хлопководства и местной торговли и промышленности. Ожидалось, что доход от «хлопкового капитала» составит 4–5 млн. руб. в год<sup>38</sup>.

Внесенный ГУЗиЗ законопроект о налоге на хлопок не удовлетворил не только туркестанских производителей, но и промышленников, являвшихся едва ли не инициаторами этого законопроекта. Образованная при ЦК «Союза 17 октября» комиссия пришла к выводу, что ГУЗиЗ, скорее всего, вовсе не намерено тратить деньги на хлопководство. Правительство уже несколько раз пользовалось предлогом поиска денег на ирригацию, очередной раз повышая таможенные пошлины на привозное сырье, но из полученных миллионов только «какие-то жалкие 100 000 рублей» были действительно затрачены на ирригацию. Чтобы гарантировать правильное использование полученных за счет введения

налога денег, промышленники требовали привлечь представителей текстильщиков Москвы, Петербурга и Лодзи к рассмотрению смет хлопкового капитала и расходованию этих средств<sup>39</sup>.

Таким образом, в дискуссии о налоге на хлопок столкнулись интересы различных кругов: среднеазиатских производителей хлопка, московских, петербургских и польских промышленников и ГУЗиЗ. Судьба этого вопроса была решена финансовой и сельскохозяйственной комиссиями Думы. Заявив, что введение налога на хлопок приведет к почти двукратному увеличению поземельных сборов, непосильному для хлопковых хозяйств, комиссии отклонили законопроект. Между тем налог на хлопок был введен год спустя, в 1914 году, решением Совета министров по представлению Хлопкового комитета<sup>40</sup>.

Дискуссия о налоге на хлопок как нельзя лучше выявила несовершенство созданной положением 1886 года системы поземельного обложения в Туркестане. Составители положения, очевидно, не могли в тот момент предвидеть особенностей развития сельского хозяйства в крае, поскольку местное хлопководство тогда только начинало набирать силу. Унифицированная система обложения оказалась неприменима в крае: различия в условиях земледелия на орошаемых и богарных землях, на землях, засеянных хлопком и другими культурами, не только обусловили неравномерность распределения налогового бремени, но и препятствовали росту доходов казны в крае. Вероятно, дифференциация налога и введение специального налога на хлопок позволили бы исправить ситуацию и увеличить (по крайней мере, в полтора раза) поступления прямых сборов в бюджет<sup>41</sup>. Но из-за боязни падения производительности хлопковых хозяйств и сопротивления местных производителей правительство не смогло отказаться от политики налогового протекционизма.

Развитие хлопководства в Туркестане сулило не только финансовую прибыль в виде налоговых поступлений. Правительство мечтало о возможности освободиться от ежегодных затрат миллионов рублей на покупку хлопка из-за границы. И если в момент приобретения Туркестана российское правительство не имело отчетливого плана использования ресурсов края, то к концу 1880-х годов не только у местной администрации, но и в Петербурге сложилось на этот счет определенное мнение: Туркестан

должен превратиться в «хлопковый рай», аналог «хлопкового пояса» Америки.

Туркестан, действительно, представлял собой идеальный регион для развития хлопковой индустрии: климатические условия и качества почвы полностью соответствовали потребностям хлопководства. В середине 1880-х годов в результате долгих опытов по разведению различных сортов хлопчатника российским агрономам удалось добиться положительных результатов в разведении американского хлопка высокого качества, приносявшего обильный урожай. Не хватало только одного: орошаемых земель. Не более 2% земель в Туркестане было охвачено ирригационными системами. Таким образом, развитие хлопководства в крае означало прежде всего развитие ирригации.

Политике ирригации в Туркестане посвящено довольно много исследований. Одна из последних работ — статья Мюриэл Джоффе «Самодержавие, капитализм и империя: Политика ирригации»<sup>42</sup>. Джоффе проанализировала дискуссии вокруг одного из главных вопросов программы ирригации — участия частных капиталов в осуществлении оросительных работ. Анализ подготовки законодательства об ирригации в 1908–1912 годах показывает, что правительство «металось» между двумя императивами: экономическим развитием края и финансовыми выгодами, с одной стороны, и усилением политического влияния в регионе путем русского переселения — с другой.

В одном из бюллетеней заседаний Хлопкового комитета в марте 1914 года констатировалось противоборство «двух течений» в «деле орошения земель в Средней Азии», между которыми «колебалась общественная и государственная мысль». Главная идея одного из них состояла в том, что «Туркестан — прежде всего южная колония, богатая производительными силами, а не страна для переселения, как Сибирь. Поэтому на первый план следует поставить государственную необходимость быстрого орошения для целей хлопководства и лишь в связи с этой задачей вопрос о колонизации русским элементом». Сторонники этой точки зрения довольно скептически относились к перспективе создания в Туркестане «оплота» русских переселенцев, не веря в их способность приспособиться к новому хозяйственному укладу. Вторая концепция основывалась на приоритете колониационной политики

и «сплочения русского центра с окраиной» с помощью переселенцев. Поскольку концессионеры вряд ли подчинились бы требованию заселять русскими переселенцами орошаемые земли, то крупные ирригационные работы следовало осуществлять на средства государства<sup>43</sup>.

Высокая стоимость ирригационного строительства ставила под вопрос возможность его осуществления за счет казны. В 1904–1913 годах ГУЗиЗ, созданный при нем специальный Хлопковый комитет, туркестанская администрация, представители биржевых комитетов Москвы, Лодзи, Коканда, а также других общественных организаций, выражавших интересы хлопководов и текстильщиков, участвовали в обсуждении проектов закона и условий, на которых частные капиталы могли быть привлечены в ирригационное строительство. Камнем преткновения стали положения, касавшиеся перехода части земель в собственность предпринимателей, условия распределения воды и получения правительственной гарантии на капитал. К началу Первой мировой войны в ГУЗиЗе было рассмотрено более 20 предложений от частных инвесторов, включая грандиозный проект группы московских промышленников<sup>44</sup> по орошению 225 тыс. десятин земли в Ферганской области. Правительству, однако, так и не удалось ни договориться с предпринимателями об условиях концессии, ни провести в Думе закон о привлечении частных капиталов к оросительным работам. В этом ему помешало главным образом стремление сохранить земли Туркестана в государственной собственности и использовать их для целей колонизации, а также боязнь утратить влияние в пограничном регионе<sup>45</sup>.

Таким образом, из двух целей — государственная ирригация для колонизации или частная ирригация для промышленности — первая оказалась приоритетной. Впрочем, проблема подобного выбора была знакома не только российскому правительству. Важным аспектом имперской идеологической доктрины как русского, так и, например, британского империализма была «цивилизаторская миссия» по отношению к населению покоренных территорий. Носителями цивилизации должны были стать поселенцы из метрополии: предполагалось, что они обогатят местное население не только европейской культурой, но и более прогрессивными технологиями хозяйствования.

Однако реализация этой миссии посредством колонизации в Туркестане была невозможна. Колонизация в Средней Азии была экономически неоправданна. Русские переселенцы сами должны были постигать искусство выращивания хлопка, и, по словам главы изыскательной партии ГУЗиЗ в бассейне Амударьи В.В. Цинзерлинга, только при помощи местного населения в северных степных областях Туркестана им удалось добиться некоторых результатов. Один из наиболее амбициозных проектов — колонизация Голодной степи — окончился неудачей: поселенцы не смогли приспособиться к климату и условиям обработки почвы, большая часть работ в русских поселках выполнялась наемными рабочими из среды местного населения. Результатами деятельности русских хлопководов стали низкая урожайность, заболачивание и осолонение земель<sup>46</sup>.

Как показала Джоффе в своем исследовании политики добычи полезных ископаемых в Туркестане, те же причины, которые помешали развитию частных инвестиций в хлопководство — главным образом отсутствие соответствующего законодательного регулирования, — препятствовали и привлечению капиталов к разработке недр<sup>47</sup>.

Богатый ресурсами край не приносил дохода, что ставило под вопрос целесообразность дальнейшего расширения империи. В 1901 году М.А. Миропиев, ранее служивший в Туркестане, опубликовал сочинение «О положении русских инородцев», в котором утверждал, что продвижение в Среднюю Азию не принесло России ничего, кроме убытков. «Представьте себе, если бы мы не ходили в Среднюю Азию, а сидели бы в Оренбурге или в Омске и там охраняли свои границы и свое население от набегов киргизов и кокандцев, что вовсе не так было трудно, то ведь всех этих походов, всех этих чрезвычайных расходов мы не произвели бы; тогда ведь вся громадная денежная стоимость их осталась бы у нас дома, на нужды наших внутренних губерний». Предвидя рост имперских амбиций и стремление к дальнейшему продвижению в глубь «глиняных» территорий Средней Азии, Миропиев предрекал дальнейшее увеличение военных расходов<sup>48</sup>.

Развитие хлопководства доказало, что «глиняные» почвы Туркестана способны приносить огромные прибыли. Производство хлопка в Туркестане с 1887 по 1912 год выросло в 1 400 раз —

с 10 тыс. до 14 млн. пудов в год. Несмотря на это, доля импортируемого хлопка в 1911 году все еще составляла 51%<sup>49</sup>. Российские промышленники уплачивали «хлопковые миллионы» США, но, с другой стороны, российский бюджет получал значительные доходы на завышенных ввозных пошлинах. Средняя Азия превратилась в широкий рынок сбыта для русских товаров: взамен покупаемого хлопка российские промышленники ввозили продукцию текстильных фабрик. Важным шагом в направлении укрепления экономических связей со Средней Азией стало включение Бухары и Хивы в таможенную систему империи.

Несомненно, экономические связи России и Туркестана, особенно накануне Первой мировой войны, значительно расширились, и не только за счет торговли хлопком. В декабре 1874 года в Ташкенте было открыто отделение Государственного банка, в сферу которого до 1893 года входила вся территория Туркестанского края. Ташкентское отделение Госбанка давало кратковременные ссуды под залог процентных бумаг, драгоценных металлов и товаров, осуществляло коммерческие операции по учету векселей и других срочных документов, производило покупку и продажу золота, серебра и кредитных билетов, осуществляло размен последних. Наряду с отделением Госбанка в Ташкенте в 1881 году начал действовать Среднеазиатский коммерческий банк, осуществлявший в основном операции с процентными бумагами и по учету векселей. К 1915 году в Туркестане было открыто 10 отделений Госбанка и 40 отделений коммерческих банков. Среди коммерческих первостепенную роль играли петербургские и московские банки, занятые в основном операциями с хлопком, а также инвестициями в различные торгово-промышленные фирмы, товарищества, промышленное и железнодорожное строительство и т.д.<sup>50</sup>

Подсчитать все выгоды, полученные от приобретения Туркестана, не представляется возможным. Можно лишь констатировать, что край действительно был способен приносить еще больше доходов при условии дальнейшего развития хлопковой индустрии, разработки ископаемых и развития торговли. Многолетние дискуссии о роли Туркестана в российском бюджете закончились признанием относительного равновесия доходов и расходов: к этому выводу пришел сенатор К.К. Пален, ревизовавший край в 1910 году. Он признал, что как оценка значения Туркеста-

на в имперских финансах со стороны местных властей, так и вынесенный Министерством финансов приговор об убыточности края страдали тенденциозностью. Используемые сторонами данные Государственного контроля, отражающие лишь перемещение сумм между центральными и местными казначействами, не могут отражать реальное положение Туркестана в финансовой системе империи, считал Пален. Эти данные не учитывали множество факторов, таких, как особенности структуры доходов, товарообмен между внутренними губерниями и окраиной. По мнению Палена, эти и другие факторы не поддавались математическому расчету. Даже если бы подобные расчеты были возможны, они не учитывали бы «множество совершенно неуловимых зависимостей между разными частями государства», зависимостей, подкрепленных «прочной связью политической и экономической». И потому «судить о значении отдельных частей государства было бы столь же трудно, как, например, трудно было бы оценивать значение того или иного органа в целом организме»<sup>51</sup>. Склоняясь тем не менее к мнению о чисто бюджетной прибыльности Туркестана, Пален полагал, что этот край мог бы принести значительно больше в казну империи, если бы правительство больше внимания уделяло организации и развитию местного хозяйства.

По мнению же главы ГУЗиЗ А.В. Кривошеина, после полувекового обладания богатым краем государство было вправе рассчитывать на большее, чем «ноль»<sup>52</sup>. Однако общее убеждение в том, что империя «недостаточно полно использует эту южную, щедро одаренную природой окраину», не было воплощено в конкретной политике «развития производительных сил» края, о которой писали и Пален, и Кривошеин. Законодательные реформы, которые могли способствовать развитию предпринимательства и экономики края (пересмотр земельного законодательства, законов о воде, административном управлении и т.д.), были подготовлены накануне Первой мировой войны, но уже не могли быть реализованы<sup>53</sup>.

Завершая анализ развития дискурса «цены империи» и институционального решения проблем «цены», необходимо сказать несколько слов о динамике рассматриваемых здесь процессов. Как уже было отмечено, экономическая оправданность завоеваний

беспокоила правительство по крайней мере с начала XIX века. К тому времени высокая цена территориальных приобретений уже стала очевидной: помимо роста военных издержек империя вынуждена была принимать на себя расходы по содержанию новых окраин и даже долги государств, вошедших в ее состав (Речи Посполитой). Рационализация бюджетного процесса, в результате которой бюджет из фикции превратился в реальное отражение функционирования имперской экономики, создала предпосылки для формирования политики территориального распределения ресурсов. Созданное в 1802 году Министерство финансов обратилось к поискам оптимальной модели, позволявшей империи расти, но не разоряться.

Желание заставить окраины оплачивать имперские расходы оставалось долгое время несбыточным: для повышения доходности окраин требовалось создание эффективных методов экономического управления. До этого у правительства просто «не доходили руки». Пример Закавказья показывает, как в течение нескольких десятилетий центральное правительство не имело даже ясных представлений о ресурсах «колонии», социальной структуре, формах землевладения и т.д. Поэтому единственным методом повышения доходности являлась бюджетная централизация и упорядочение ранее существовавшей системы налогов при незначительных ее усовершенствованиях.

Таким образом, до середины столетия проблема издержек и задача перераспределения расходов между империей и окраинами в основном решалась путем упорядочивания бюджетного взаимодействия и контроля, то есть рассматривалась в прагматической перспективе. Восстание 1830 года, а затем и второе польское восстание 1863 года привели к резкой политизации и национализации дискурса «цены империи» — сначала по отношению к Польше (после 1830 года), а затем и по отношению ко всем окраинам.

Соображения эффективности и полезности отошли на второй план, уступив место национальным и политическим императивам. Споры о том, «кто получает, а кто дает» выводили к более острой проблеме — «единства империи». Особенно в истории с финляндскими пособиями видно, как стороны забывали о предмете спора — сумме этих пособий. Финляндский Сейм говорил об автономии и конституции, правах, нарушенных правительством,

а правительство — о попоранной справедливости, о «равенстве народов», о государственном единстве и приоритете общегосударственных интересов. Те же аргументы звучали и в ходе дебатов о налоговых реформах в Польше.

Нельзя сказать, что «цена» как таковая перестала волновать правительство. Дискурс «цены» как бы раздвоился на национально-политический и экономико-прагматический. Причем в первом случае, говоря о «цене», участники дискуссий вкладывали в это понятие более широкое значение: бремени не только экономических издержек, но более — социальных. Отсюда дискурс «жертвенности» (вспомним речь В.Н. Коковцова в Думе в 1911 году, где «русский народ» приносил себя в жертву «малым соседям»).

Какой бы высокой ни была цена, вряд ли это могло остановить рост территориальных appetитов империи. Предположу, что это было характерно для всех без исключения имперских государств. Проблема «цены» возникла в конце XVIII столетия, как раз накануне эпохи «империализма», и развивалась параллельно росту территориальной экспансии. Но какими бы ожесточенными ни были дебаты о целесообразности приобретения новых земель, отказаться в принципе от экспансии империя не могла. Как отметил Святослав Каспэ, имперская экспансия превращалась «в самоценное и сверхценное предприятие, заведомо оправдывающее любые возможные издержки приобретениями сакрально-символического характера». Никакие препятствия, в том числе экономического характера, не только не могли остановить этот процесс, напротив, они даже катализировали его. Используя терминологию М. Вебера, Каспэ называет такой тип экспансии «ценностно-рациональным», в противовес «целерациональному»<sup>54</sup>. Каспэ применяет по отношению к России введенный в оборот А.Г. Фоновым термин «мобилизационное развитие», основанное на действии внеэкономических факторов. Соответственно формирующаяся в результате такого развития экономика более близка, по мнению автора, к понятию «хозяйство»<sup>55</sup>.

Полностью отказать империи в рациональности и прагматизме, конечно, нельзя. Не отказываясь от завоеваний, правительство могло и должно было искать способ эффективного управления имперским хозяйством. Эффективность определялась двумя показателями: снижением издержек центра на «окраинные», или

«колониальные», расходы и сглаживанием неравенства экономического и социального развития регионов. Последняя проблема, не столь важная для колониальных империй, для империй континентальных, таких, как Россия, имела особенно большое значение.

Насколько эффективна была российская политика снижения имперских издержек и повышения доходов от периферии? Правительство действительно пыталось избежать «надрыва» своих финансовых возможностей в результате территориальной экспансии. Причем правительство боялось, что этот надрыв может произойти не только на периферии, но и где-нибудь в центральных областях. Отсюда такое внимание к проблеме (отчасти сконструированной) «оскудения центра». Перенести тяжесть расходов на окраины — такое решение виделось одним из способов погасить социальную напряженность «в ядре». Добиться успеха в этом было, конечно, невозможно из-за ложности исходной предпосылки: проблему хотели решить экстенсивным путем переложения или перераспределения, а не поиска эффективных методов использования ресурсов. Крестьяне центральных губерний беднели отнюдь не из-за того, что «богатели» декхане в Туркестане или текстильщики в Лодзи.

Альтернативный путь получения прибыли — через повышение эффективности использования ресурсов колоний — использовался довольно слабо. Так, сетуя на то, что Туркестан не дает ничего казне, правительство тем временем блокировало инвестиционные проекты развития хлопководства, аргументируя это тем, что русификация края и колонизация — важнее пополнения кошельков русских капиталистов и даже самой казны (через те же налоги). В тех случаях, когда экономика периферии росла слишком быстрыми темпами, правительство смотрело на нее как на конкурента, требуя «делиться» заработанным и чиня препоны промышленному росту.

Что же касается выравнивания в регионах экономического и социального развития, то не будет преувеличением утверждать, что правительство к этому особенно и не стремилось, несмотря на часто использовавшуюся риторику «единства» и «справедливости». Население окраин обладало иными правами и обязанностями, чем жители внутренних губерний, поэтому экономическая асимметрия была лишь проявлением неравенства наций — пра-

вового, политического. Как показывает анализ налоговой политики, одной из причин неудач в поиске принципа равномерного распределения налогового бремени была привычка строить различно политику «для своих» (для русских) и «для чужих» («иностранцев»), или, иными словами, — для метрополии и колоний, противопоставляя интересы населения Европейской России и окраин. Описанный выше эпизод с отказом ввести равный уровень налогообложения в городах Польши и Европейской России ярко демонстрирует, как правительство, руководствуясь принципом территориальности налогообложения, поддерживало конфликты вокруг национального вопроса. Нет нужды доказывать, что политика распределения через «пособия» и налоги отнюдь не снижала накала национальных конфликтов.

Таким образом, региональная финансовая политика, часто служившая в многонациональных государствах одним из главных методов интеграции, в Российской империи использовалась как рычаг русификации, для решения внутренних проблем метрополии, решения конституционных и политических конфликтов, но отнюдь не в рамках стратегии территориального экономического развития.

ИМПЕРСКАЯ

ПОЛИТИКА

И ПРОБЛЕМЫ

ДЕНЕЖНОЙ

ИНТЕГРАЦИИ

### 13. Регулирование денежного обращения и кредита как методы финансовой интеграции

Особенность историографической ситуации, сложившейся в изучении вопросов регионального денежного обращения не только России, но и зарубежных стран, состоит в том, что эта тема традиционно входит в круг интересов в основном исследователей нумизматики и экономистов. Исторические исследования, в которых делается акцент на связи вопросов денежного обращения с национальной и региональной политикой, с общими вопросами имперского строительства, до недавнего времени были, пожалуй, единичными<sup>1</sup>. С другой стороны, исследователи, работающие над проблемами возникновения, развития и упадка империй, а также становления национальных государств, недооценивали значение регулирования денежного обращения в этих процессах.

Своего рода стимулом для развития исследований в этой области стало обсуждение перспектив введения и функционирования единой европейской валюты. Вопрос о целесообразности существования национальных, региональных валют и наднациональных денежных систем, как оказалось, имел свою историю. Сам принцип «одна нация — одна валюта» не всегда и не для всех был очевидным. Отождествление государственного суверенитета с национальной валютой — явление относительно новое в политической культуре<sup>2</sup>. Об этом свидетельствуют новейшие исследования, в частности, опубликованные под редакцией Эрика Хэллинера и Эмили Гилберт статьи в сборнике «Национальные государства и деньги: Прошлое, настоящее и будущее национальных валют» и монография Хэллинера «Создание национальных денег»<sup>3</sup>. Авторы пришли к выводу, что возникновение национальных денег

в большинстве стран во второй половине XIX — начале XX века тесно связано с двумя важными процессами: формированием национальных государств и индустриальным развитием.

До начала XIX века денежные системы большинства стран отнюдь не представляли собой единства. Отличительными чертами систем денежного обращения были: широкое обращение иностранных денежных знаков, неупорядоченность системы мелких денег, зачастую не имевших определенного курса обмена на основные денежные единицы. Недостаток мелких денег восполнялся неофициальными денежными знаками, выпускавшимися торговыми фирмами, городскими властями, частными лицами и т.д. С другой стороны, и официальная, государственная система денежного обращения также не была четко стандартизирована: в результате отсутствия стандартов в стране могли циркулировать выпущенные государственными монетными дворами монеты разной формы и ценности и различные бумажные денежные знаки.

Преодоление всех этих проблем составляло главное условие создания единой национальной валюты. Пионером в области унификации денежного обращения была Англия, впервые установившая золотой стандарт в 1816 году. Эта реформа не только упорядочила систему денежных единиц, но и позволила ввести в обращение четко стандартизированные мелкие денежные знаки. Примеру Англии последовало большинство европейских государств. Введение денег высокого качества и разнообразного номинала, в том числе низкого, позволило правительствам запретить обращение зарубежных и местных (региональных) валют.

Принятие нового единого стандарта денежных знаков во многих случаях совпадало с реформами, связанными с политической унификацией, объединением или приобретением суверенитета (реформы в Японии 1868 года, создание национальной валюты в Швейцарии в 1850 году, распространение, несмотря на возражения Венгрии, австрийской валюты в Австро-Венгрии периода дуализма, принятие единой валюты в Италии после объединения, в Германской империи — в 1873 году). Хотя строгой зависимости в этих процессах нет: некоторые государственные союзы продолжали существовать довольно долго без единой денежной системы. И все же, по мнению Хэллинера, именно национальное государство могло себе позволить существование единой валю-

ты: поддержание этого стандарта и борьба с подделкой денег требовали наличия централизованной администрации и развитого бюрократического аппарата, которые являются одними из главных элементов государственных систем этого типа<sup>4</sup>.

С другой стороны, правительства национальных государств были заинтересованы во введении общей валюты, так как это позволяло снизить транзакционные издержки, что способствовало развитию национального рынка и интеграции в единую экономическую систему регионов государства (особенно беднейших областей, нуждавшихся в мелких денежных единицах высокого качества и гарантированного стандарта). Наконец, введение новых денег с особым дизайном и символикой служило важнейшим средством формирования национальной идентичности, основой для идеологической консолидации или просто методом пропаганды определенных национальных идей. Национальные деньги играли роль, аналогичную роли языка, служа одним из главных каналов социальной коммуникации<sup>5</sup>.

Вместе с тем, как утверждает Юрген Наутц, исследовавший процесс интеграции денежной системы Австро-Венгрии, регулирование функционирования единой валюты являлось предметом политических конфликтов и сферой реализации национальных амбиций разных национальных групп. Дизайн денежных знаков, выбор единицы обращения, переход на золотой стандарт — эти и другие вопросы денежного обращения решались в дискуссиях между представителями доминирующих наций и национальных меньшинств. В некоторых случаях денежная унификация не только не способствовала политическому объединению, но, даже напротив, усугубляла национальные противоречия, так как зачастую воспринималась как национальная и экономическая дискриминация<sup>6</sup>.

Известный пример национального компромисса в вопросах денежного обращения представляет случай Германии: Пруссия, доминировавшая в процессе объединения империи, стремилась навязать империи свою денежную единицу — талер. Южные государства, вошедшие в союз, требовали сохранения гульдена в качестве главной единицы денежного обмена. Спорный вопрос был решен путем создания новой денежной единицы — марки, меньше талера и гульдена и по ценности почти равняющейся английскому шиллингу. Впрочем, и после этого Пруссия продолжа-

ла предпринимать попытки снизить для себя трудности перехода на новый стандарт: она настаивала, чтобы по крайней мере номинал основной новой золотой монеты составлял 30 марок, равноценных десяти талерам. На юге этому сильно сопротивлялись из опасения, как бы в Пруссии не сохранился прежний счет на талеры и как бы он не был впоследствии насильственно навязан всей Германии. В результате согласились на чеканке золотой монеты номиналом 10 и 20 марок<sup>7</sup>.

Особую роль регулирование денежного обращения играло в имперской и колониальной политике. Правительства колониальных империй стремились насколько возможно приблизить принципы денежного обращения в колониях к тем, которые существовали в империи. Это объяснялось желанием снизить трансакционные издержки как для государства, так и для частных предпринимателей и инвесторов, способствовать экономическому развитию колоний, привлечь некоторые, в основном аграрные, территории и группы населения к участию в торговых оборотах и экономической активности и тем самым ввести их в число налогоплательщиков. Особую роль играло идеологическое и символическое значение колониальных денег. Кроме того, задача регулирования денежного обращения в колониях диктовалась соображениями безопасности обращения собственной валюты<sup>8</sup>.

Стратегии регулирования были многообразны. В ряде колоний были введены национальные валюты метрополий, хотя далеко не всегда этот опыт был удачен. Так, попытка ввести британские деньги в 1825 году в ряде колоний вызвала сопротивление со стороны населения, и ввиду этого, а также из-за опасения потери престижа национальных денег от этой идеи на время пришлось отказаться<sup>9</sup>. В результате основным методом интеграции стало создание так называемой «стерлинговой зоны» (sterling area). С 1870 года британские деньги были признаны как единое средство денежного обращения, что не исключало существования отдельных колониальных валют.

Наиболее распространенной моделью денежного обращения в колониях и на периферии являлся выпуск особой колониальной или региональной валюты по стандарту и под контролем правительства метрополии специально уполномоченными институтами. В этом отношении интересен пример функциони-

рования денежной системы Османской империи. До начала XVI века Турция обладала единой унифицированной денежной системой, основанной на золотом «султане» и серебряном «акче». С территориальным расширением империи сохранение единства обращения оказалось невозможным. Поэтому на всей территории империи было сохранено хождение единственной золотой монеты — султана — как символа имперского суверенитета, а чеканка серебряных монет предоставлялась местным монетным дворам. В результате многие новоприобретенные регионы сохранили свои денежные знаки. По мнению автора истории денежного обращения в Османской империи Севкета Памука, сохранение региональных валют должно было уберечь от разрушения сложившихся хозяйственных связей и протестов населения. Кроме того, вполне возможно, что правительство просто не располагало достаточными ресурсами для введения единой валюты<sup>10</sup>.

Несмотря на существование региональных валют, османское правительство контролировало функционирование денежных рынков на окраинах. На региональных денежных знаках изображался султан, присутствовала другая имперская символика, кроме того, они чеканились в соответствии с некоторыми общими правилами. Зачастую дизайн монет диктовался финансовым ведомством империи. Степень контроля и интеграции денежных систем центра и периферийных территорий, конечно, была различна: в тех областях, где было введено прямое административное управление из Стамбула, монетные дворы упразднялись и вся монета присылалась из центра. Но, как ни странно, процессы финансовой и административной интеграции центра и периферии не всегда совпадали. Как отмечает Памук, в то время как общей тенденцией XVIII столетия было движение к административной децентрализации, именно в этот период наблюдалась усиленная интеграция региональных денежных рынков и усиление связей со Стамбулом. Даже после утраты прежних политических связей, например, с Египтом, экономическая взаимозависимость сохранялась. Египетский паша Мухамед Али практически добился самостоятельности от Стамбула и круто переориентировал финансовую политику на Европу, например, перевел египетскую денежную систему на биметаллизм на 10 лет раньше, чем это сделала Турция (в 1834 году), активно брал займы в Европе. Но, несмотря на это, египет-

ские деньги носили имена турецких султанов до Первой мировой войны", и валюты двух государств одновременно испытывали кризисы и подъемы. Любопытно, что опыт египетской денежной реформы 1834 года был затем использован турецким правительством при проведении аналогичной реформы в 1844 году. На него же ориентировались и при переходе на биметаллизм в Тунисе. Однако, как отмечает Памук, одинаковое направление реформ денежного обращения Османской империи и ее бывшей периферии было проявлением уже скорее не интеграции, а общего европейского влияния<sup>12</sup>.

Как мы увидим в дальнейшем, российское правительство использовало разнообразные стратегии регулирования денежного обращения: создание контролируемых региональных валют и распространение рубля. Идеальное видение империи как целого подразумевало, конечно, единство денежного обращения. Однако включение окраин в денежную систему империи зачастую растягивалось на десятилетия. Вытеснению денежных единиц прежних государств, в состав которых входили вновь приобретенные земли, порой препятствовали глубокие различия основ организации денежных систем, привычка населения к старым деньгам, нехватка российской монеты, военные действия на приграничных территориях и множество других обстоятельств.

Особенно существенным препятствием являлись различия в организации монетного дела, с одной стороны, в России, с другой — в государствах, денежные знаки которых были распространены во вновь присоединенных областях империи. Российское правительство неоднократно сталкивалось с этой проблемой на западных окраинах (в Малороссии, Северском крае, Прибалтике, Белоруссии и Польше). Польско-литовские и западноевропейские монеты, имевшие хождение на этих территориях, были значительно удобнее в счете, имели более высокое качество чеканки, чем русские полновесные, но неудобные и мелкие копейки<sup>13</sup>. Население малороссийских земель, с 1654 года принявшее подданство российского царя, было незнакомо с русскими деньгами, придерживалось привычного ему счета и не принимало новых денег. Таким образом, на этих землях сложилось две принципиально различные системы денежного обращения: малороссийская и российская. Для того чтобы установить связь между этими системами, российское правительство предприняло выпуск монет, внешне похожих на

польские денежные знаки. В 1686–1687 годах в городе Севске чеканились так называемые «севские чехи», специально предназначенные для обращения на территории Малороссии и Речи Посполитой<sup>14</sup>. Эти деньги были изготовлены по образцу монет Сигизмунда III, но имели на лицевой стороне российскую символику: двуглавого орла с двумя коронами и имена великих князей Ивана и Петра Алексеевичей. Результаты этой имитационной эмиссии не оправдали ожиданий. Новые монеты бойкотировались населением, и в 1689 году, после свержения царевны Софьи в результате дворцового переворота, обращение «чехов» было запрещено.

В дальнейшем российское правительство неоднократно прибегало к выпуску так называемых «монет чрезвычайных обстоятельств». Целью подобных эмиссий чаще всего являлось обеспечение деньгами российских войск во время военных кампаний за рубежом. Так, в 1707–1709 годах были отчеканены «шестаки» и «тинфы» для армии, воевавшей в Литве, Польше, Саксонии и Пруссии<sup>15</sup>. В 1759–1762 годах вышли в обращение предназначенные для русской армии, участвовавшей в Семилетней войне, прусские талеры и гроши с изображением Елизаветы Петровны<sup>16</sup>. В 1771–1774 годах на территории Молдавии чеканились так называемые *пары* — монеты с вензелем Екатерины II и российским гербом<sup>17</sup>. Как и талеры, эти денежные знаки предназначались для закупки продовольствия для русских войск на завоеванных землях и для компенсации дефицита монеты при избытке ассигнаций. Вместе с тем присутствовавшая на парах российская государственная символика должна была обозначать установление власти российского монарха<sup>18</sup>.

В некоторых случаях политические и идеологические мотивы выпуска специальных монет для завоеванных территорий и окраин преобладали над финансовыми целями эмиссии. Так, функционировавший в Феодосии монетный двор в 1787 году чеканил так называемую «таврическую» медную и серебряную монету, аналогичную российским деньгам, причем на серебряной монете под вензелем Екатерины II была помещена надпись: «Царица Херсониса Таврического»<sup>19</sup>. Эти монеты должны были символизировать окончательное присоединение Крыма к России. Однако, как и в случаях с прусской и молдавской монетами, выпуск новых денежных знаков изначально рассматривался как временная мера.

Выпуск монет «чрезвычайных обстоятельств» не означал, что правительство отказывалось от идеи ввести русские денежные знаки на присоединенных территориях. В некоторых случаях распространение рубля на окраинах было невыгодным и просто невозможным. В Лифляндии с 1710 года формально было введено обращение русских денег, но реально денежное обращение оставалось преимущественно шведским. Русские же деньги усиленно вывозились за границу для переплавки. Поэтому в 1756 году Монетная канцелярия предпочла «прекратить обращение в этих провинциях» русской монеты с тем, чтобы русские деньги не могли поступать в Лифляндию и лифляндские — в Россию<sup>20</sup>. В 1756–1757 годах для обращения в Лифляндии и Эстляндии были выпущены специальные монеты — *ливонезы*. Временно допускалось хождение нескольких видов иностранных монет — польских, шведских, прусских и т.д., а также российских денег. Чеканка ливонезов была остановлена через год после ее начала (из-за военных действий), количество поступивших в обращение новых монет было чрезвычайно мало, и иностранные монеты продолжали довольно долго циркулировать в денежном обращении этих провинций<sup>21</sup>. Прием иностранных денег в империи неоднократно запрещался (в 1810, 1814 годах и в дальнейшем), но окончательно хождение прусских и других монет в Лифляндии было прекращено только после решения, принятого в 1846 году.

Аналогичные трудности сопровождали и введение рубля в Закавказье. Первоначально правительство отказалось от распространения российских денег в регионе. С 1804 года на Тифлисском монетном дворе чеканилась особая монета, предназначенная для Закавказья: серебряные абазы и медные пули. По желанию Александра I, на монетах не было «ничего русского»: номинал обозначался на грузинском языке, отсутствовала российская государственная символика<sup>22</sup>. Однако чеканка грузинской монеты оказалась очень дорогой: уже в 1806 году целесообразность существования монетного двора в Тифлисе была поставлена под сомнение. Из-за убыточности производства с 1811 года был прекращен выпуск медной монеты. Попытка введения ассигнаций в крае в 1810 году окончилась неудачей: Закавказье было ориентировано на торговлю с Турцией и Персией, и в торговом обмене с этими государствами использовались лишь серебряные и золотые монеты.

В 1822 году Государственный совет принял решение об уничтожении Тифлисского монетного двора и высылке монеты в Грузию из России, но это решение не было утверждено Александром I. В 1832 году монетный двор был все-таки упразднен. Однако введения российских денег и запрета на хождение «азиатских» монет — денежных знаков бывших ханств — не последовало. Предложение барона Г.В. Розена 1836 года об обмене всех денег, кроме тех, которые были отчеканены при российском правлении, не было одобрено министром финансов Е.Ф. Канкриным. По мнению министра, провести эту операцию было невозможно. «Азиатские» монеты были распространены не только в Закавказье, но и в Персии и Турции. Для проведения обменной операции как минимум было необходимо устройство множества пробирных палат, для которых не нашлось бы специалистов<sup>23</sup>.

Канкрин и впоследствии не изменил своей точки зрения. В 1840 году, критикуя предложение П.В. Гана распространить на Закавказье российские деньги, министр финансов заявил, что Россия и так несла большие потери из-за вывоза монеты за границу, а население еще не привыкло к рублям и предпочитало «азиатские» монеты. Привычка населения играла решающую роль и в вопросе о введении русской системы мер и весов. Опыт административной политики на других окраинах доказал, что «одними указами и настояниями нельзя ввести в общее употребление российскую столь удобную и правильную метрическую систему»<sup>24</sup>. Бесполезно было уповать и на быстрое укоренение русских монет. В 1843 году введение в Закавказье русских денежных знаков, преимущественно ассигнаций, и изъятие из обращения местной монеты было предложено статс-секретарем М.П. Позеном и одобрено Николаем I. Но и на этот раз Канкрину удалось убедить императора в несвоевременности реформы<sup>25</sup>. Решение о постепенном изъятии из обращения местной монеты и ее обмене на русские деньги было принято лишь в 1853 году, когда пост министра финансов занимал П.Ф. Брок.

Таким образом, Российская империя к середине XIX века не имела однородной и единой системы денежного обращения, не являясь, впрочем, исключением среди других стран. Как мы знаем, исключение разнообразия денежных единиц, выведение из обращения иностранных и региональных денег было достигнуто в большинстве стран Европы лишь к концу столетия.

С начала XIX века Министерство финансов предпринимало попытки ввести в некоторых регионах единообразное денежное обращение, но сталкивалось с сопротивлением населения окраин, которое отдавало предпочтение иностранным деньгам. Так, запрет на хождение турецкой монеты в Бессарабии в 1825 году поставил под угрозу всю местную торговлю, и по требованию купечества области это решение было отменено<sup>26</sup>. В Туркестане правительству приходилось мириться с обращением «туземной» монеты (на самом деле, бухарских и хивинских денег) до середины 1890-х годов. Прием этих денег в подати и другие государственные платежи был окончательно прекращен лишь в 1895 году<sup>27</sup>. Но даже на тех территориях, где охотно принимались металлические рубли, практически отсутствовали русские бумажные деньги. В некоторых областях, напротив, правительство отказалось от введения российских денег, заменив рубли особыми монетами, более привычными для населения по номиналу и внешнему виду.

Регулирование денежного обращения и распространение единой валютной зоны на периферийные территории в империях или на территории членов государственных союзов шло рука об руку с развитием банковской системы. Учреждение государственных центральных банков наряду с созданием национальной валюты часто являлось символом обретения национального суверенитета или создания нового государственного единства. С другой стороны, создание системы государственных банков служило одним из важнейших средств финансовой интеграции империй.

Дэвид Гуд, исследовавший процесс экономической интеграции земель Австро-Венгрии после Компромисса 1867 года, выделил два важнейших фактора процесса объединения: железные дороги и создание рынка капитала, связавшего финансовый центр империи — Вену — с очагами развивающейся индустрии на окраинах. Сеть учреждений Австрийского национального банка, насчитывавшая в 1852 году всего 5 филиалов в более развитых западных землях (Прага, Линц, Грац, Брюнн и Троппау) и один филиал в Триесте, в 1864 году состояла уже из 17 единиц. В 1879 году территория империи была разделена на банковские округа, около 30 тыс. кв. км, в каждом из которых осуществлялись операции одного из отделений. С 1887 по 1893 год было создано 11 новых филиалов, с 1900 по 1907-й — еще 12 и с 1911 по 1913-й — 10. В результате осуществление

кредитных операций стало возможно во всех уголках империи, и доля операций, производившихся в территориальных филиалах банка, к началу Первой мировой войны возросла до 65% по сравнению с 40% в конце 1870-х годов. Примеру Австрийского национального банка последовали другие крупные кредитные учреждения.

Развитие сети кредитных учреждений сыграло особенно большую роль в усилении экономических связей между Австрией и Венгрией. Австрийские капиталы стали главным источником инвестиций для венгерской экономики, отодвинув на второй план иностранные инвестиции. Если в 1867–1873 годах зарубежные фонды составляли 60% инвестиций, то в 1900–1913 годах их доля сократилась до 25%<sup>28</sup>.

Не менее впечатляюще выглядит рост сети учреждений Банка Османской империи, основанного в 1863 году группой британских и французских финансистов в качестве государственного банка страны. Расширение сети филиалов началось с 1890-х годов. К 1914 году банк открыл 91 филиал на Балканах, в Анатолии, на Кипре, в Сирии, в Египте, в Триполи и Бенгази, а также в Ираке<sup>29</sup>.

Как и в случае унификации валют, централизация и упорядочение региональных сетей банков в многонациональных государствах требовали известного компромисса сторон. Так, в Германии еще при обсуждении денежной реформы большинство соглашалось с идеей создания нового имперского центрального эмиссионного банка, наделенного монопольным правом регулировать денежное обращение в империи. Главной проблемой для законодателей являлось существование в Берлине Прусского банка, явно доминировавшего в кредитной системе немецких государств. Предстояло либо создать новый банк наряду с Прусским банком (в этом случае новому банку было бы тяжело выдержать конкуренцию, даже при наличии монополии на эмиссию), либо уничтожить Прусский банк (что было бы непрактично — принимая во внимание его авторитет и влияние), или же преобразовать его в центральный, но при условии как бы прерывания его «местной» прусской традиции и переподчинения власти имперского правительства (вместо прусского).

В результате переговоров прусское правительство пошло на уступки и согласилось на ликвидацию дел Прусского банка. Ему были возвращены деньги, вложенные прусской казной при его

акционировании, половина резервного капитала и компенсация за отказ от участия в прибылях. Новый банк стал преемником старого Прусского банка: обязательства прусского кредитного учреждения перешли на баланс имперского банка, акционеры Прусского банка обменяли акции на акции нового банка по номиналу, и все служащие получили новые назначения<sup>30</sup>.

Как показывает в своем исследовании Ю. Наутц, управление единым Австро-Венгерским банком также являлось предметом постоянных национальных разногласий. Организация банка являлась ярким проявлением системы дуализма: представительство национальных групп в управлении банком, участие в принятии решений, раздел прибыли и т.д. — все эти вопросы являлись предметом компромисса двух доминирующих наций. Так же как и в других сферах политики и управления, мадьярское и немецкое доминирование в управлении национальным банком энергично оспаривалось представителями других наций, в частности чешскими националистами<sup>31</sup>.

В Российской империи государство традиционно играло большую роль в развитии финансовых и экономических институтов. Поэтому отделения Государственного банка чаще всего являлись первыми кредитными учреждениями на окраинах. Госбанк, созданный в 1860 году, унаследовал довольно скромную по масштабам сеть территориальных учреждений Коммерческого банка (7 контор и 4 временных отделения) в городах с наиболее развитой торговлей и промышленностью. В 1870 году Госбанк располагал уже 45 территориальными учреждениями, в 1880-м — 54, в 1890-м — 91, в 1900-м — 113, в 1910-м — 122 и в 1917-м — 191 отделениями и конторами<sup>32</sup>.

В 1860–1870-х годах сеть региональных банков расширялась в основном за счет создания отделений в крупных губернских городах Европейской России. В Тифлисе отделение Госбанка было учреждено по просьбе наместника в 1866 году. Основание отделения в Ташкенте было отложено до 1875 года из-за отсутствия телеграфа. В других городах окраин отделения появились значительно позже: не хватало денежных средств и квалифицированного персонала (несмотря на то что служащим в отделениях Госбанка Сибири, Закавказья и Туркестана выплачивалось жалование с 50%-й надбавкой).

Отсутствие кредитных учреждений, несомненно, сдерживало развитие нефтяной промышленности, хлопководства и торговли. Например, в Эривани — одном из центральных пунктов торговли с Персией — в начале 1890-х годов насчитывалось 568 заводов, но не было ни одного банка. По просьбе местных промышленников отделение Госбанка было открыто в 1893 году<sup>33</sup>. Промышленники Батума после безуспешных попыток добиться открытия отделения в городе предложили директору Госбанка «оказать материальную помощь» и обязались ежегодно в течение двух лет выделять по три тысячи рублей на наем помещения для банковского отделения, а администрация города пообещала безвозмездно выделить один из лучших участков земли для постройки здания. Батумское отделение было открыто в 1886 году<sup>34</sup>. К 1900 году в образованных по новому уставу Госбанка 1894 года Кавказском и Среднеазиатском банковских округах функционировало 14 банковских отделений (Владикавказское, Екатеринодарское, Новороссийское, Ставропольское, Бакинское, Батумское, Тифлисское, Эриванское; Асхабадское, Бухарское, Самаркандское, Ташкентское, Кокандское, Семипалатинское)<sup>35</sup>.

В начале XX века Государственный банк почти утратил положение монополиста на окраинах, уступив место более гибким частным коммерческим банкам, финансировавшим, в частности, «хлопковый бум» в Средней Азии<sup>36</sup>. В Туркестане к 1914 году учетно-ссудные операции Госбанка в общей сумме таких операций кредитных учреждений Туркестана составляли только 20%. В 1912 году в регионе существовало 40 филиалов коммерческих банков и 7 — Государственного банка<sup>37</sup>.

И вместе с тем Закавказье и Туркестан страдали от недостатка кредита, особенно мелкого. На одно учреждение мелкого кредита в Центральном районе приходилось 1580 хозяйств, в Промышленном — 1659, в Польше — 991 хозяйство, в Сибири — 1461, а средняя по империи цифра равнялась 1477. Тогда как в Закавказье это соотношение составляло 2737 хозяйств на одно учреждение, в Туркестане — 2970<sup>38</sup>. В Туркестане эта проблема стояла особенно остро, так как развивавшееся преимущественно за счет мелких хозяйств хлопководство из-за отсутствия дешевого кредита превращалось в источник обогащения для ростовщиков и посредников. Хлопководы вынуждены были брать кредиты под вы-

сокие проценты, отдавая в залог часть своего урожая. В течение нескольких лет местная администрация и представители отрасли пытались добиться создания сети государственных мелких кредитных учреждений, действующих под контролем Государственного банка и Министерства финансов в виде уездных касс. В отличие от уже существовавших подобных учреждений новые кассы должны были обеспечить возможность получения ссуды быстро, без лишних формальностей, под низкие проценты и в достаточном для хозяйств размере, причем сеть новых касс должна была быть достаточно разветвленной, чтобы сделать этот кредит доступным для большинства хлопководов».

Деятельность отделений Государственного банка и других государственных кредитных учреждений в регионах империи представляет собой отдельный сюжет, заслуживающий особого исследования, и я оставляю эту тему за пределами своей работы. В следующих главах будут рассмотрены некоторые эпизоды процесса создания «рублевой зоны» в Польше и Финляндии, а также связанное с этим процессом создание учреждений Государственного банка в данных регионах.

Выбор двух объектов для этого case study обусловлен, во-первых, тем, что «польский случай», практически не изученный в литературе, чрезвычайно интересен и обильно обеспечен источниками. Особенность «польского случая» состоит в том, что на этой окраине правительство испробовало целый ряд моделей: существование особой региональной денежной системы, ее постепенная русификация через изменение внешнего вида и номинала денег, и наконец, введение русского рубля и кредитных денег и запрет региональной валюты. В осуществлении этой политики проявилось большинство описанных выше тенденций территориальной денежной политики: использование денежных реформ как средства политического и идеологического влияния; экономически мотивированное стремление Министерства финансов ликвидировать обособленность края (для снижения транзакционных издержек, вызванных существованием разных валют); «вертикальная» (термин Э. Хэллинера) интеграция региона в экономическую систему империи.

Вместе с тем Польша представляла собой особенный случай: подверженная европейскому влиянию, она обладала рядом

финансовых институтов, значительно более совершенных, чем российские. Так, Польский банк по своей организации существенно превосходил кредитные учреждения империи, но унификация финансовых систем Польши и России привела к его поглощению Государственным банком. Этот процесс тоже будет рассмотрен здесь.

В отличие от мало исследованного «польского случая» денежная политика в Финляндии намного более известна исследователям, в первую очередь благодаря публикации материалов о денежной реформе в начале XX века, работам П.В. фон Винклера, К. Ордина, Б.В. Ананьича и др. Между тем судьбу финляндской валюты необходимо рассмотреть в контексте общего процесса создания рублевого пространства, а также в контексте национальной политики в империи. Это тем более интересно, поскольку история финляндской марки началась тогда, когда прекратил свое существование польский злотый. Началась — чтобы затем едва ли не повторить судьбу польской валюты.

## 14. Денежная политика России в Царстве Польском

### От польского злогого к рублю

После разделов Польши на каждой из ее частей были введены монеты той страны, к которой отошли польские провинции. Соответственно в польских губерниях, отошедших к России, были введены русские монеты и ассигнации. Но, несмотря на появление русских денег, население продолжало вести счет на старые польские деньги. Переход к новым деньгам в польских губерниях России, как, впрочем, и на других западных территориях, был затруднен тем, что польские деньги были основаны на серебряном стандарте и прусской единице веса. В России же серебряный рубль еще не получил статуса основной единицы счета. Поэтому польская система обладала более рациональной организацией, чем российская, страдавшая от избытка бумажных денежных знаков — ассигнаций.

Различие между распространенной в приобретенных Россией западных областях европейской и российской системой денежного обращения являлось одним из стимулов для проведения денежной реформы в России. В 1810 году М.М. Сперанский в «Плане финансов» аргументировал необходимость введения «счета на серебряный рубль» тем, что это даст возможность «тотчас... запретить и в Лифляндии и в Польше всякий другой счет, и сие есть единый способ присоединить финансовую систему сих провинций к системе российской и изгладить, наконец, ущерб и укоризну, столь давно финансы наши тяготящую»<sup>1</sup>. Однако окончательный переход на серебряный стандарт денежного обращения был осуществлен в России только в результате денежной реформы 1839–1841 годов.

Разделы польских земель, войны начала XIX столетия, деятельность нескольких сменявших друг друга правительств — эти и другие факторы привели денежное обращение польских земель в состояние хаоса. Помимо разнообразных монет польской и иностранной чеканки с 1810 года в Герцогстве Варшавском обращались выпущенные в Дрездене по декрету саксонского короля беспроцентные ассигнации. Обеспечением выпущенных ассигнаций должны были служить таможенные сборы. К моменту падения правительства Герцогства и установления власти переходного Верховного временного совета в обращении находилось ассигнаций на сумму около 5 млн. злотых. Однако точное количество выпущенных билетов и их отличительные знаки были неизвестны, так как прежнее правительство вывезло из страны и разменный капитал, и документы, содержавшие сведения о выпуске ассигнаций. Между тем ассигнации активно обращались, несмотря на потерю 20% стоимости. Их дальнейшее хождение могло еще более дестабилизировать денежное обращение, так как отсутствие сведений о правилах выпуска ассигнаций давало полную свободу для выпуска фальшивых денег. Таким образом, обращение этих денежных знаков должно было быть прекращено к моменту определения политической судьбы Герцогства Варшавского.

Российское Министерство финансов установило срок завершения обмена выпущенных в Германии ассигнаций — 1 декабря 1814 года. Министерство надеялось, что с завершением обмена будет положен конец приливу ассигнаций на российские биржи для размена на золото и серебро. Опасаясь негативного воздействия на денежную систему империи, министр финансов Д.А. Гурьев предложил, во-первых, запретить ввоз и вывоз ассигнаций через границу с Германией и, во-вторых, сразу после установления власти российского императора в Польше ввести на новой территории единообразное с империей обращение российских монет и бумажных денег. Настаивая на распространении российской денежной системы в Польше, Гурьев ссылаясь на пример входящей в состав империи Габсбургов Венгрии, где обращались австрийские деньги<sup>2</sup>.

19 ноября (1 декабря) 1815 года был издан указ о монетной системе в Царстве Польском — один из первых и важнейших для Польши актов, принятых имперской властью<sup>3</sup>. Указ сохранил существовавшую в Польше основную денежную единицу — злотый,

а также главные принципы польской денежной системы. Вместе с тем он связал монетную систему Царства Польского с монетной системой России, установив постоянный курс злотого к рублю: польский злотый составлял 15 коп. серебром. Монетный двор в Царстве должен был чеканить новые денежные знаки: золотые монеты достоинством 25 и 50 злотых, серебряные — достоинством 1, 2 и 5 злотых и разменную монету — биллон: неполновесную серебряную в 5 и 10 грошей и медную в 1 и 3 гроша. В отличие от российской системы, не допускавшей примеси меди в мелкой серебряной монете, организация денежного обращения в Польше предполагала понижение содержания серебра в грошовых монетах, что давало возможность компенсировать связанные с чеканкой денег расходы казны.

Золотые и крупные серебряные монеты чеканились с профилем Александра I на лицевой стороне. На их оборотной стороне изображался двуглавый орел, на груди которого располагался щит с одноглавым орлом — гербом Царства Польского. При составлении проекта указа Александр I первоначально возражал против помещения своего изображения на монете, так как на российских монетах его не было. Но затем решили все же поместить профиль императора, чтобы «польский народ, видя на монетах изображение своего монарха», «привязывался» к нему<sup>4</sup>. Надписи (титул императора и достоинство монеты) были сделаны на польском языке. Разменная монета чеканилась без портрета царя. С 1818 года на медных и серебряных монетах появилась надпись «из местной меди» и «из местного серебра».

В 1826 году после вступления на престол Николая I наместник подал представление о замене портрета Александра I портретом нового императора. Однако Николай I пожелал «закрепить навсегда» на монетах Польши изображение Александра I, увековечив память о монархе, коему «Польша обязана своим бытием»<sup>5</sup>. Императорским указом 23 апреля (3 мая) 1826 года была изменена лишь надпись на новом рисунке золотой и серебряной монеты. К титулу Александра I было добавлено «воскреситель Царства Польского», а на другой стороне должен был чеканиться титул Николая I. Штемпель для чеканки разменной монеты остался без изменений<sup>6</sup>.

Появившаяся с 1815 года новая польская монета по-прежнему являлась не единственным денежным знаком на террито-

14. ДЕНЕЖНАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ В ЦАРСТВЕ ПОЛЬСКОМ  
рии Царства. Указ о монетной системе допускал неограниченное хождение российских монет. Но и новые польские, и российские монеты не могли ликвидировать дефицита денежных знаков, особенно мелкой разменной монеты. Несмотря на неоднократные эмиссии, недостаток денег компенсировался хождением иностранных денежных знаков. В то же время польские деньги быстро распространились и за пределами Царства, особенно в бывших польских губерниях, а также в Прибалтике.

Дело в том, что проблема нехватки денежных знаков и хождения иностранной монеты была характерна почти для всех окраин империи. Появление новых польских денег частично вытеснило иностранные монеты из прибалтийских и западных губерний. Но для России польские деньги представляли собой все же иностранную монету. Кроме того, с точки зрения министра финансов Е.Ф. Канкрин, польская денежная система строилась на «неправильных» основаниях. Примесь меди в серебряном биллоне делала более удобным использование этой монеты, но это же поощряло подделку. Канкрин заявил, что он «не полагает возможным отступить» от принятой в России «правильной монетной системы»<sup>7</sup>.

Распространение польских денег в западных и прибалтийских губерниях имело большое преимущество: оно частично компенсировало недостаток там денежных знаков. Запрет хождения польских монет существенно затруднил бы денежное обращение в этих областях. Однако Министерство финансов, взяв на себя обязательство обеспечить необходимое количество монеты в бывших польских губерниях, пообещало ввести запрет на обращение польских монет наравне с иностранными<sup>8</sup>.

В 1827 году вопрос о запрете хождения иностранной монеты, в том числе польского биллона, в пограничных губерниях был внесен на обсуждение Государственного совета. Министерство финансов отстаивало жесткий запрет на хождение иностранных мелких монет, а губернаторы окраинных областей — маркиз Ф.О. Паулуччи, гр. М.С. Воронцов, гр. М.И. Пален, а также Н.Н. Новосильцев утверждали, что обращение иностранного биллона служило почти единственным «средством торгового обращения между местными обывателями» и что все предпринятые ранее меры против хождения иностранных монет оказались безуспеш-

ными. Государственный совет, вняв мнению губернаторов, принял решение не вводить запрет на хождение мелких иностранных монет и «допустить или, лучше сказать, терпеть» биллон, но подтвердить запрет на ввоз биллона из-за границы». Это решение полностью распространялось на польскую монету. Отныне польский биллон получил легальное хождение в западных губерниях, хотя таможи, беспрепятственно пропуская золотые и серебряные 1, 2 и 5-злотовые монеты, не разрешали вывоз из Царства Польского серебряных и медных грошей<sup>10</sup>.

В 1828 году в денежной системе Царства появились новые денежные знаки — банковские билеты, выпускавшиеся Польским банком. Он не имел прямого отношения к монетному делу, так как польский Монетный двор был подчинен Комиссии финансов и казначейства. Но банк, согласно уставу 1828 года, получил право эмиссии. Билеты Польского банка могли быть в любой момент обменены на монеты, для чего в капитале банка всегда должна была присутствовать сумма в серебряных монетах, равная  $1/7$  части суммы выпущенных билетов. Несмотря на достаточно высокий номинал билетов — 5, 10, 50, 100, 500 и 1000 злотых, они получили широкое распространение, в основном благодаря беспрепятственному обмену на звонкую монету. Билеты Польского банка, по сути, выполняли функцию бумажных денег, тем самым существенно облегчая денежное обращение в Царстве.

Таким образом, в 1815–1830 годах в Царстве Польском сложилась новая система денежного обращения, которая соответствовала его автономному статусу в имперской системе и его финансовой самостоятельности того времени. Эта система была только внешне связана с российским денежным обращением. Польская монета постепенно стала вытеснять иностранные и российские денежные знаки, однако сама она рассматривалась российским правительством как монета иностранного происхождения. Дальнейшее финансовое развитие Царства должно было привести к еще большему укреплению польской денежной системы, но этому помешало начавшееся в 1830 году восстание.

Одним из первых решений правительства восставших стало подчинение Монетного двора Польскому банку<sup>11</sup>. Это было сделано для того, чтобы облегчить осуществляемое банком финансирование военных действий. В распоряжении восставших оказались

суммы в звонкой монете, полученные банком по только что заключенному внешнему займу. С марта 1831 года правительство начало чеканку серебряных 2-х и 5-зловых монет с новым штемпелем и голландских дукатов из золота, поступавшего из-за границы<sup>12</sup>. Вскоре все ресурсы серебра и золота не только Польского банка и Монетного двора, но и вообще в стране были исчерпаны, а нейтральное прусское правительство отказалось пропускать в Польшу транспорт с оружием и монетой. Восстание фактически оказалось на грани финансового поражения. На заключительной стадии восстания основным платежным средством стали 1-зловые банковские билеты. И все же, по мнению польского исследователя Владислава Терлецкого, совместная деятельность Польского банка и Монетного двора позволила обеспечить страну достаточным количеством денег, что, однако, не могло предотвратить военное поражение восстания<sup>13</sup>.

После подавления восстания Временное правление Царства Польского постановлениями 21 ноября (3 декабря) и 18 (30) декабря 1831 года отменило все решения революционного правительства, касавшиеся денежного обращения. Отчеканенные в 1831 году монеты с революционным гербом подлежали изъятию и перечеканке, а Монетный двор должен был перейти в ведение Комиссии финансов и казначейства. Однако по представлению главы Польского банка Й. Любовицкого перевод Монетного двора в ведение Комиссии финансов был отложен на четыре месяца. Причиной отсрочки являлись не очевидные преимущества совместной работы Польского банка и Монетного двора, а угроза падения курса банковских билетов в случае немедленной передачи монетного дела в ведение Комиссии финансов и казначейства<sup>14</sup>.

Разумеется, политические мотивы решения об изъятии монетного дела из компетенции банка превалировали над финансовыми интересами, хотя банк как эмиссионное правительственное учреждение вполне успешно справился бы с задачей регулирования денежного обращения в стране. В 1833 году глава Комиссии финансов и казначейства Р.Ф. Фурман вновь предложил передать Варшавский монетный двор в управление Польского банка. Он мотивировал это тем, что, несмотря на получаемую от чеканки невесомой монеты прибыль, Монетный двор не приносил дохода в казну. Деятельность Польского банка по управлению «менни-

цей» могла бы повысить эффективность эмиссии. Однако министр финансов империи Е.Ф. Канкрин ответил очень резким отказом, заявив, что передача монетного дела в ведение банка «вопрос не необходимости, а спекуляции или может быть даже амбиций для повышения собственного веса, своего влияния и своего превосходства над частными спекулянтами»<sup>15</sup>.

Сохранение монетного дела в ведении Польского банка, то есть фактическое превращение его в главный эмиссионный банк, вовсе не соответствовало новым принципам финансовой политики в Польше. С 1830 года финансовая автономия Царства Польского стала стремительно сокращаться, и одним из первых шагов в направлении финансового инкорпорирования Польши в империю стала реформа денежного обращения. В ноябре 1831 года император поручил министру финансов Канкрину рассмотреть вопрос о введении в Польше русских денег. Канкрин предложил ввести в Царстве Польском русские деньги с польской надписью и «приказать вести счет рублями, а не флоринами»<sup>16</sup>. В качестве новой русско-польской монеты он предложил серебряные 15-копеечники, равнявшиеся 1 злотому.

Против введения русских денег в Польше выступил глава российской администрации в Царстве, наместник И.Ф. Паскевич. Он считал, что в отличие от вполне возможного введения российской системы мер и весов распространение денежной системы представляло собой трудно осуществимое мероприятие. Дело в том, что помимо монет в Царстве Польском обращалось значительное количество ценных бумаг — билеты Польского банка общей суммой 30 млн. злотых, а также закладные листы Земского кредитного общества, выпущенные под залог недвижимого имущества. «Внезапная перемена» единицы, в которой исчислялось достоинство ценных бумаг, привела бы к путанице в расчетах и вообще парализовала бы денежное обращение.

Но главным аргументом против подобной денежной реформы являлось расстройство собственно денежного обращения в империи. Рубль как «единица, выражающая все ценности», «есть только идеальная единица, которой нет на самом деле». Ассигнационный рубль потерял свою первоначальную стоимость, и привязывать польский злотый к ассигнационному рублю было бессмысленно. С другой стороны, переход на счет серебряными

рублями с установлением русско-польской монеты в 1 злотый, равный 15 копейкам, принципиально ничего не изменит, так как счет по-прежнему будет вестись на злотые, а не на рубли<sup>17</sup>.

В случае же, если правительство решит все же немедленно приступить к осуществлению монетной реформы, то, по мнению наместника, следовало начать с обмена польской монеты на русскую, приостановки выпуска банковских ассигнаций и закладных листов Земского кредитного общества и выпуска ценных бумаг с рублевым номиналом, затем, не ранее 1834 года, ввести счет на рубли в правительственных учреждениях, и с 1835 года — в торговых расчетах. Во всяком случае, было бы бессмысленно вводить русское счетоводство до замены польских монет русскими. Паскевич предложил чеканить в Польше монеты либо только с русскими надписями, либо с польскими, но «с русскими названиями и таким же рисунком клейма, какой существует на русских монетах»<sup>18</sup>.

Отвергая возражения наместника, Канкрин заявил, что Министерство финансов действительно было намерено сохранить в Царстве Польском в качестве единицы счета польский злотый, но чеканить монеты с двойным номиналом: в рублях (копейках) и злотых. Таким образом, предполагалось выпустить в обращение серебряные монеты: 15 копеек (1 злотый), 5 копеек (1/3 злотого), 10 копеек (2/3 злотого), 30 копеек (2 злотых), 75 копеек (5 злотых) и 1 рубль (6 2/3 злотых); а также золотые монеты: 20 злотых (1 червонец) и 30 злотых. При этом следовало уничтожить полностью биллон, так как хождение неполновесных монет могло подорвать новую денежную систему. Этих мер было бы достаточно для того, чтобы «достигнуть цели соединения монетарных систем Империи и Царства»<sup>19</sup>.

Единственную сложность представляла дробность обозначения стоимости монет. Поэтому Министерство финансов решило отказаться от чеканки русско-польской монеты достоинством 1 руб., равнявшейся 6 2/3 злотых. Таким образом, говорить о введении рубля в денежное обращение нет оснований, так как сам рубль чеканить не предполагалось. Из-за дробности многих монет, осложнявшей счет, Николай I принял решение ограничиться чеканкой только 15-копеечной монеты<sup>20</sup>.

26 мая Канкрин представил императору проекты штемпеля новых монет. На рисунке штемпеля было изображение Алек-

сандра I, что соответствовало указу Николая I (1826 года) о сохранении «навсегда» портрета «воскресителя Царства Польского». Но, очевидно, чеканка профиля Александра I в новых политических обстоятельствах оказалась неуместной, так как она, во-первых, подчеркивала бы особенность монеты Польши, а во-вторых, напоминала бы о дарованной Александром I автономии. Николай I распорядился заменить портрет императора российским гербом, чеканившимся на русских монетах<sup>21</sup>. Новый рисунок удовлетворил Николая I, и Санкт-Петербургскому монетному двору было поручено приготовить штемпель 15-копеечника. Когда штемпель был вновь представлен императору, он распорядился сделать «сколько можно... явственнее»<sup>22</sup> изображение на крыльях двуглавого орла польского герба.

Это перемещение польского герба было одним из важнейших символов изменения политического статуса Царства. Польский одноглавый орел уступил место Георгию Победоносцу на груди имперского двуглавого орла. Ранее чеканка польского герба на груди имперского орла подчеркивала самостоятельность денежной системы (именно так впоследствии финляндский герб изображался на штемпеле финской марки<sup>23</sup>). После 1833 года польский герб помещался только на крыльях имперского орла наряду с гербами Казанского, Астраханского, Сибирского Царств, Херсонеса Таврического и Великого княжества Финляндского.

Еще одно нововведение на штемпеле монет должно было продемонстрировать изменение отношений между Россией и Польшей: 14 сентября 1832 года при докладе министра финансов о чеканке на Санкт-Петербургском монетном дворе 15-копеечников Николай I потребовал убрать слово «польский» из надписи, обозначающей номинал монеты в польских злотых<sup>24</sup>.

15 октября 1832 года последовал императорский указ о введении 15-копеечной монеты в денежное обращение в Царстве Польском<sup>25</sup>. Монета имела с одной стороны — изображение герба империи, с другой — две надписи: сверху — по-русски («15 копеек»), а внизу — по-польски («1 złoty»). Под польской надписью указывался год, а по окружности — содержание чистого серебра.

Выпуск 15-копеечников представлял собой первый шаг в направлении сближения польской денежной системы с российской. Однако говорить о введении рубля в денежную систему Поль-

14. ДЕНЕЖНАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ В ЦАРСТВЕ ПОЛЬСКОМ  
ши было рано, так как даже сама монета с номиналом, выраженным в целых рублях, отсутствовала. Выпуск этих монет имел, несомненно, идеологическое значение, но принципиально ничего не изменил в организации денежной системы Царства. Поэтому уже спустя две недели после подписания указа о 15-копеечнике император предложил Канкрину рассмотреть вопрос о том, «не хорошо ли было бы выдать монету и в 20 злотов или 3 руб. серебром, дабы ввести название рублей в Польшу? Или импералы в 12 руб. или 80 злотов»<sup>26</sup>.

Николай I, рассмотрев предложенные Канкриним варианты выпуска русско-польских монет, остановился на серебряных монетах в  $3/4$  рубля и  $1\ 1/2$  рубля, а также золотой 3-рублевой монете и распорядился сделать рисунки их штемпелей. В январе 1833 года последовал указ о введении новых 5 и 10-злотовых монет. Рисунок их штемпелей в целом совпадал с рисунком 1-злотовой монеты. 1 мая 1834 года Николай I подписал указ Сенату о чеканке этих монет, а также 15-копеечников не в Санкт-Петербурге, а в Варшаве<sup>27</sup>. Этим же указом учреждалась новая золотая 3-рублевая монета, а также поручалась Варшавскому монетному двору чеканка серебряной монеты в 2 злотых, или 30 копеек. Чеканка монет со старыми штемпелями должна была прекратиться.

С середины 1830-х до 1841 года в денежном обращении Царства наряду с прежними польскими монетами, отчеканенными на основе законов 1815 и 1826 годов, революционными денежными знаками (их хождение было прекращено только в 1838 году) и польским и иностранным биллоном обращались новые русско-польские монеты. Их введение было промежуточным этапом в процессе объединения монетных систем России и Польши. Хождение этих монет, не отменяя счет на злотые, должно было приучить население к русским денежным единицам и к имперской символике, помещенной на новых деньгах. Вероятно, с этой же «идеологически-просветительской» целью с 1835 года Николай I распорядился чеканить 10-злотовые монеты с изображением императорской семьи. Императору понравился талер с портретом баварского короля и его семьи, который он получил от посланника в Баварии князя Г.И. Гагарина, и он велел изготовить штемпель монеты с изображением своего профиля с одной стороны, а с другой — профили императрицы и детей<sup>28</sup>. В 1835 и 1836 годах последовали из-

менения и в штемпеле польского биллона — серебряных и медных монет. Перевести номинал грошей на копейки без дробей было невозможно, как и поместить на небольшом поле монеты две надписи — на русском и польском языках<sup>29</sup>. Поэтому было решено максимально приблизить штемпель биллона к штемпелю российской разменной монеты. Новые утвержденные в 1835 и 1836 годах штемпели серебряных и медных монет лишились слова «польские» в обозначении номинала в грошах. Кроме того, исчезла надпись «Царство Польское» с монет, отчеканенных на Варшавском монетном дворе<sup>30</sup>.

Окончательное и полное слияние монетных систем Польши и России последовало в 1841 году. Реформы денежного обращения в России 1839–1841 годов и переход на серебряный стандарт формально устранили все препятствия для создания единой денежной системы. 7 января 1841 года министр финансов Канкрин поручил Департаменту горных и соляных дел подготовить рисунки золотых и серебряных монет с российскими и польскими надписями. Их штемпель был изготовлен в точности по образцу и номиналу монет, обращавшихся во внутренних губерниях империи. Новые монеты не были приспособлены к счету на злотые, в отличие от старых рублевых монет. 5-рублевая российская золотая монета составляла  $33\frac{1}{3}$  злотых, 1 рубль —  $6\frac{2}{3}$  злотых, полтина —  $3\frac{1}{3}$  злотых, 25 копеек —  $1\frac{2}{3}$  злотых, 20 копеек —  $1\frac{1}{3}$  злотых и т.д.

21 января был издан указ на имя наместника о введении единой монетной системы в Царстве Польском и империи. Проведение реформы было отчасти мотивировано тем, что появилась возможность применить основания новой денежной системы империи, установленные манифестом 1 июля 1839 года. Указ 21 января устанавливал русский серебряный рубль «монетной и числительной единицей», предписывал вести все казенные и частные расчеты только на рубли, «превратить» ассигнации Польского банка в «ассигнации на русские рубли» с двуязычными надписями, а всю старую монету, за исключением русской монеты с двуязычной надписью, перечеканить на русские рубли. Указ требовал постепенно изъять из обращения польский биллон, но в то же время допускал его временную чеканку «до новых распоряжений». Отказаться сразу от использования биллона правительство не могло из-за недостатка разменной монеты<sup>31</sup>.

Указом от 16 (28) апреля 1841 года об уравнивании монетной системы Царства Польского и империи<sup>32</sup> польская денежная система была переведена с европейского на русский стандарт: единицей монетного веса вместо кельнской марки стал российский фунт. Предполагалось, что на Варшавском монетном дворе будут чеканиться золотые монеты (5-рублевого достоинства) и серебряные монеты в 1 рубль, 50, 25, 20, 15, 10 и 5 копеек. Золотые монеты и крупные серебряные монеты не должны были иметь отличий от имперских, за исключением знака Варшавского монетного двора (MW — *Mennica Warszawska*). На серебряных 25, 20, 10 и 5 копейках предполагалось поместить обозначение номинала в грошах, однако на 20, 10 и 5-копеечных монетах эти надписи так и не появились. Чеканка двуязычных 20, 10 и 5-злотовых монет была прекращена. Таким образом, двойную надпись имели только 25-копеечники. Польская Комиссия финансов и казначейства представила проект рисунка для мелкой серебряной и медной монеты (10, 5, 3 и 1 грошовой) с изображением портрета Александра I и надписью «Царство Польское». Этот проект не был одобрен в Петербурге. Напротив, был подготовлен проект указа, требующего установления соответствия изображений на русских мелких монетах и польском биллоне<sup>33</sup>.

В целом объединение российской и польской монетных систем было завершено. Однако в единой денежной системе существовала брешь: польский биллон. В вопросе о польском биллоне правительство вынуждено было согласовывать свои политические цели с необходимостью поддерживать жизнеспособность денежного обращения. Польский биллон должен был быть, как требовали постановления, постепенно изъят из обращения в Польше. Однако в том же, 1841 году наместник получил разрешение на эмиссию биллона на сумму 450 тыс. руб., но монеты должны были датироваться 1840 годом, так как законы 1841 года не допускали новой чеканки старого биллона<sup>34</sup>. Мелкие польские монеты со штемпелем 1840 года продолжали чеканиться на Варшавском монетном дворе вплоть до 1865 года наряду с российскими медными монетами. Притом сумма отчеканенного биллона многократно превышала сумму выпущенных медных российских денег<sup>35</sup>.

В 1857 году по предложению наместника было принято постановление «об оставлении биллона в обращении в Царстве

Польском». Мотивировка этого решения сводилась к тому, что биллон, как разменная монета, более удобен для употребления, нежели медная монета. Его хождение, по словам наместника, представляло очевидную выгоду как для народа, так и для правительства, поскольку его приготовление обходилось в 66% от нарицательной стоимости. По оценке наместника, с 1815 года всего было выпущено биллона на 2 млн. руб., и к настоящему моменту в обращении находилось не менее 1,3 млн. руб. этих монет. Их изъятие привело бы к потере 700 тыс. руб., что могло быть весьма болезненно для финансов Царства. Кроме того, изъятием биллона правительству не удалось бы достичь поставленной цели, то есть замены польской монеты российской, так как недостаток разменных денег был бы компенсирован прусским или другим иностранным биллоном. Министр финансов согласился на сохранение биллона в обращении с тем условием, чтобы дальнейших выпусков этих монет не производилось. Это решение и получило утверждение Александра II<sup>36</sup>.

И тем не менее в 1858 году министр финансов представил всеподданнейший доклад о чеканке биллона еще на 100 тыс. руб. Глава финансового ведомства империи вынужден был признать, что «все принятые доселе меры к возможному устранению обнаруживающегося там недостатка в разменной монете не достигли желаемой цели и тамошние жители, особенно рабочий класс, постоянно терпят нужду в разменных деньгах»<sup>37</sup>. В 1859 году было получено разрешение на чеканку еще 300 тыс. руб. в биллоне. Последний раз разрешение на выпуск биллона было дано в 1865 году<sup>38</sup>.

Непрекращающиеся ходатайства о разрешении отчеканить биллоновую монету свидетельствовали о кризисном состоянии денежного обращения. В 1846–1852 годах польская администрация неоднократно получала разрешение на чеканку медных копеек на Варшавском монетном дворе, несмотря на то что Министерство финансов предпочитало присылать в Польшу отчеканенную монету и не давать возможности чеканить деньги самостоятельно<sup>39</sup>. Царство Польское испытывало дефицит мелкой разменной и полноценной звонкой монеты.

Денежный кризис был вызван целым рядом обстоятельств. Главная причина его заключалась даже не в самом объединении денежных систем Царства Польского и империи, распространении

в Польше русских монет и введении счета на рубли, поскольку, благодаря относительной самостоятельности польского финансово-управления, реформы денежного обращения не поколебали курс польской валюты и цены ее фондов на зарубежных рынках. Поворотным пунктом в истории финансов Царства Польского стало появление в денежном обращении российских кредитных рублей<sup>40</sup>.

В 1848 году, когда вследствие революционных событий в государствах, граничивших с Польшей, постепенно стала исчезать звонкая монета и большое количество билетов Польского банка было вывезено за границу, польский наместник И.Ф. Паскевич собственной властью, без законодательного оформления, разрешил прием русских кредитных билетов в правительственных учреждениях, но, как было оговорено, «в виде временной меры». С подавлением революции и восстановлением торговых отношений эта временная мера должна была быть отменена, но вслед за тем, как писал С.А. Старынкевич, автор составленной в 1865 году записки, «началась Венгерская кампания, с окончанием оной проявился вопрос Восточный, потом поход на Дунай и вскоре Крымская война»<sup>41</sup>. Финансовый кризис в империи, обусловленный участием России в Крымской войне и ее поражением, привел к наводнению не только российских, но и польских территорий русскими кредитными билетами. В 1854 году в России был прекращен свободный обмен кредитных билетов на звонкую монету. Сосредоточение значительного числа войск и вооружение крепостей в Царстве Польском привлекли туда огромную массу бумажных денег. К 1854 году через главное казначейство Царства прошло около 71 млн. рублей серебром в кредитных билетах. С 1856 года было принято решение принимать эти денежные знаки во всех платежах в казначействах Царства для предотвращения падения их курса. Вскоре эта мера привела к вытеснению кредитными билетами звонкой монеты.

Помимо негативного влияния на монетную систему Царства, распространение кредитных билетов, особенно усилившееся после ликвидации таможенной границы между Польшей и Россией в 1850 году, нанесло вред и эмиссионной деятельности Польского банка. Еще в 1847 году, предвидя такое развитие событий, глава Комиссии финансов и казначейства М. Бернацкий и руководитель Польского банка Б. Непокойчицкий обратились к наместнику

с просьбой инициировать решение вопроса о приеме ассигнаций Польского банка в казначействах империи. В противном случае российские кредитные билеты, имеющие права обязательного приема, могли вытеснить билеты Польского банка, такого права не имеющие. В случае же массового предъявления билетов к размену банк оказался бы на грани разорения, так как сумма выпущенных билетов превышала размер его основного фонда. С точки зрения Непокойчицкого и Бернацкого, существовало два пути предотвращения краха главного кредитного учреждения Польши: восстановление особой денежной системы в Царстве или прием билетов Польского банка в казначействах России<sup>42</sup>.

Предложение о приеме билетов Польского банка было представлено Паскевичем министру финансов и внесено в российский Комитет финансов в апреле 1848 года. В качестве уступки Паскевич предлагал установить прием польских ассигнаций с потерей нескольких процентов. Однако и это условие не могло склонить министра финансов и членов комитета к уравнению билетов Польского банка и русских кредитных билетов. Аргументы против приема польских ассигнаций сводились к тому, что билеты Польского банка часто подделывались и что ценные бумаги Польского и Финляндского банков учреждены не на том же основании, что государственные кредитные билеты, и предоставление им «силы ходячих денег было бы противно принятой у нас денежной системе»<sup>43</sup>.

Тем временем потребность Царства Польского в звонкой монете отнюдь не уменьшалась. С каждым днем все большее количество государственных кредитных бумаг Царства поступало на иностранные биржи для платежей по внешним займам. На их осуществление требовалось 2 040 000 руб. серебром. На размен банковских билетов — не менее 600 000 руб. серебром, всего 3 040 000 руб. Для переговоров с министром финансов в Санкт-Петербург был послан глава Польского банка Непокойчицкий. Ему предстояло убедить имперское финансовое ведомство в необходимости обеспечения банка звонкой монетой. В противном случае, уверял Непокойчицкий, Царство Польское не в состоянии будет платить по своим многочисленным обязательствам, в том числе по внешним займам, сделанным «за высочайшим ручательством», то есть под гарантией императора<sup>44</sup>.

Основной причиной сложившегося положения Непокойчицкий считал введение российской монетной системы в Царстве Польском. До 1841 года, когда Польша имела свою собственную монету, не выходящую за пределы Царства, и обладала правом самостоятельной чеканки, а также и в первые годы после введения русских денег казна Царства и Польский банк «имели еще возможность к производству платежей звонкой монетой». Но начавшееся в 1848 году распространение русских кредитных билетов привело, по мнению главы банка, к истощению металлических запасов казны. Польское казначейство в свою очередь перестало снабжать звонкой монетой банк. В результате правительство Царства вынуждено было обратиться к Министерству финансов с требованием высылки звонкой монеты для размена кредитных билетов и уплаты по долгам. Ходатайствуя о предоставлении банку 2,2 млн. руб. ежегодно, Непокойчицкий заявил, что «необходимость в подкреплении Польского Банка из разменного фонда империи прекратится лишь тогда, когда поднимется вексельный курс... или изъяты будут из обращения кредитные билеты, излишеством своим вытеснившие из Империи и Царства всю звонкую монету»<sup>45</sup>. По всеподданнейшему докладу министра финансов о требованиях Польского банка было решено ежегодно отпускать в обмен на кредитные билеты 1,6 млн. руб. золотой монетой и 600 тыс. руб. серебром.

Даже ежегодная высылка сумм для размена кредитных билетов и исполнения обязательных платежей в звонкой монете не могла преодолеть кризис денежного обращения. В 1858 году польский наместник М.Д. Горчаков обратился в Министерство финансов с просьбой санкционировать прекращение приема русских кредитных билетов в кассах Царства Польского и назначение шестимесячного срока для их размена<sup>46</sup>. В ответ на просьбу наместника министр финансов П.Ф. Брок, обязавшись в дальнейшем снабжать казначейство Царства звонкой монетой, распорядился выслать 400 тыс. руб. золотом на заграничные платежи и 100 тыс. руб. серебром для размена кредитных билетов. Но в мае того же 1858 года наместник вновь обратился с предложением пополнить ресурсы звонкой монеты Царства в размере 400 тыс. руб. золотом на платежи по займу и 150 тыс. руб. серебром для размена, и в дальнейшем высылать ежемесячно на размен кредитных билетов по 50 тыс. руб. На этот раз Министерство финансов, согласившись

предоставить 400 тыс. руб. золотом и лишь 50 тыс. руб. серебром, заявило, что в дальнейшем оно не сможет предоставлять такие суммы в звонкой монете, и, учитывая неплохое состояние торговых дел Польши, польское правительство могло бы использовать для обмена кредитных билетов не звонкую монету, а векселя<sup>47</sup>.

В конце 1850-х годов на приграничных территориях вновь появились иностранные монеты. Повышение спроса на мелкие деньги привело к тому, что за них уплачивалось до 5% при размене кредитных билетов, билетов Польского банка и даже полноценных серебряных монет. Земское кредитное общество и Польский банк, в нарушение своих уставов вынуждены были принимать кредитные билеты и сами производить ими платежи. Население, несмотря на запреты, начало изготавливать марки — денежные знаки из металла и даже других материалов. Торговые фирмы, земледельческие торговые дома и даже богоугодные заведения выпускали билеты на предъявителя стоимостью от 5 до 50-ти копеек. По оценкам администрации, общая сумма таких «денег» достигала одного миллиона рублей. Чтобы оградить население от спекуляций, глава администрации Варшавы выступил с предложением разрешить магистрату выпускать мелкие билеты.

В ноябре 1861 года кризисная ситуация в денежном обращении обсуждалась Государственным советом. Министр финансов М.Х. Рейтерн признал, что причины «затруднительного» положения денежного обращения в Польше состояли в избытке бумажных денег, количество которых резко увеличилось с введением там кредитных билетов, а также в отсутствии размена этих билетов в самой России и в невыгодном балансе внешних платежей вследствие перевода за границу значительных сумм в звонкой монете. Вместе с тем, заявил Рейтерн, Министерство финансов сделало все, что могло, для нормализации денежного обращения в Царстве, ежегодно отправляя значительные суммы в звонкой монете, разрешив выпуск биллона и предоставляя мелкие билеты взамен крупных<sup>48</sup>. Чем еще могло помочь Министерство финансов — это открыть дополнительные кассы для размена крупных кредитных билетов на мелкие и предоставить дополнительно некоторую сумму билетов низкого номинала из резервов Государственного банка. Это решение и было утверждено Государственным советом в марте 1862 года.

В 1863 году Совет управления Царства подал представление о выпуске процентных и беспроцентных билетов польского казначейства в четырех сериях на общую сумму 4 млн. руб. Билеты должны были частично компенсировать недостаток мелких монет и принести некоторый доход казне. Это предложение Совета управления было категорически отвергнуто Комитетом финансов. В принципе министр финансов и члены комитета не возражали против процентных бумаг, хотя время для их выпуска было не совсем удачным. Но выпуск беспроцентных билетов, то есть фактически польских бумажных денег, Комитет финансов допустить не мог, так как «выпуск таковых бумаг имел бы самое невыгодное влияние на кредитные билеты Империи», ценность которых упала бы после появления беспроцентных билетов польского казначейства<sup>49</sup>.

В 1864 году для обсуждения кризисной ситуации при польском наместнике был создан специальный комитет под председательством генерал-лейтенанта Гегевича. По предложению комитета Совет управления Царства Польского принял решение вновь потребовать от Министерства финансов подкрепления в российской серебряной монете, исходатайствовать разрешение о выпуске Варшавским монетным двором биллона по мере необходимости и по распоряжению наместника, без получения предварительной санкции из Петербурга, принять меры по ужесточению запрета на выпуск «марок», а также выпустить в обращение казначейские билеты мелкого достоинства для частичного удовлетворения спроса на мелкие деньги<sup>50</sup>.

Предложенные Советом управления мероприятия по пресечению хождения марок и выпуску биллона были одобрены Комитетом по делам Царства Польского. Но выпуск беспроцентных билетов вновь был отвергнут по указанным ранее Комитетом финансов мотивам: вследствие выпуска беспроцентных бумаг «в Царстве Польском могли бы образоваться свои бумажные деньги, отличные от наших кредитных билетов, чего при нераздельности Царства и Империи допустить невозможно»<sup>51</sup>. Таким образом, восстание в принципе закрыло путь к развитию денежного обращения в Польше вне связи с имперским.

В апреле 1864 года и в январе 1865 года Комитет по делам Царства Польского дважды санкционировал выпуск биллона по

500 тыс. руб. серебром. Однако выпуск 1865 года стал действительно последним. Это означает, что кризис денежного обращения был преодолен. Российские кредитные билеты по-прежнему наводняли Царство. По мнению автора записки о финансовых взаимоотношениях Польши и империи С.А. Старынкевича, ситуация могла быть исправлена тремя путями: легализацией хождения кредитных билетов в Царстве (до сих пор эта мера не была законодательно оформлена) с обеспечением со стороны Государственного казначейства наличия в польской казне постоянного разменного фонда для этих билетов. Вторым путем могло стать полное изъятие из обращения кредитных билетов в Царстве на условиях, некогда предложенных Горчаковым. Третий путь состоял в том, чтобы установить «взаимность» в кредитных отношениях между Царством и империей. Поскольку казна и частные лица в Царстве вынуждены были принимать русские ценные бумаги, следовало также установить свободный прием и обращение ассигнаций Польского банка в полном нарицательном достоинстве, с назначением в пользу казны империи соразмерного разменного фонда.

Эта последняя мера, по мнению Старынкевича, представляла наилучший выход из сложившегося положения, так как она, «облегчая взаимные торговые сношения, заинтересовала бы оба края, то есть обе части одного и того же государства, одними и теми же денежными средствами и со времени привлекла бы к одному общему бюджету с прекращением всяких взаимных между ними расчетов и с облегчением уплаты внешних долгов Царства... а это материальное между ними сближение, быть может, было бы лучшим, надежнейшим путем и к нравственному, или в самой сущности, слиянию их в одно государство»<sup>52</sup>.

Действительно, в следующем, 1866-м году бюджеты Царства Польского и империи были объединены. Но о взаимной заинтересованности, о которой писал Старынкевич, речи не было. Польский банк был лишен права выпуска ассигнаций, и тем самым вопрос о взаимодействии денежных систем Польши и России был решен путем поглощения финансовой системы окраины имперской системой. Дальнейшее восстановление денежного обращения в Польше стало частью общих мероприятий, направленных на нормализацию денежной системы империи после восстания 1863 года, сорвавшего попытки денежной реформы в самой России.

## Польский банк и российское Министерство финансов

В проектах и дискуссиях 1850–1860-х годов будущее системы денежного обращения напрямую связывалось с дальнейшим развитием деятельности Польского банка — главного эмиссионного учреждения края. Польский банк (ныне Национальный Польский Банк) — одно из старейших государственных кредитных учреждений Европы. Созданный в 1828 году по образцу передовых европейских банковских институтов, Польский банк, пожалуй, не имел равных среди кредитных учреждений Российской империи, по крайней мере, до учреждения Государственного банка в 1860 году — ни по идеологическому значению, ни по экономической эффективности.

Польский банк по праву считается детищем главы Комиссии финансов и казначейства Царства Польского Ф.К. Друцкого-Любецкого, автора программы экономических реформ в Польше в 1820–1830-х годах. По замыслу Любецкого банк, выступая в качестве финансового агента польского правительства, должен был участвовать во всех кредитных операциях казначейства, в том числе заключении внешних займов, а также в выплате государственного долга. Все казенные и общественные учреждения обязаны были хранить свои свободные средства на депозитах Польского банка. Создание банка должно было не только служить поддержкой финансовой автономии Царства, но и обеспечить экономический рост — развитие промышленности и сельского хозяйства.

Основным видом деятельности Польского банка на рынке капиталов являлись операции с векселями. Банк принимал векселя с двумя подписями, размер кредита зависел от мнения авторитетных представителей торгового и промышленного сообщества и торговых советников. В период 1829–1838 годов сумма учтенных векселей составляла ежегодно от 2 до 5,2 млн. руб.<sup>53</sup>, а после 1865 года объем этих операций резко вырос, составив в 1884 году 69 млн. руб. в год. Особенность вексельного кредита Польского банка состояла в том, что им могли воспользоваться не только промышленники и купцы, но и земледельцы, владевшие торговыми свидетельствами.

Существенное значение для поддержки промышленности и сельского хозяйства в Польше имело предоставление банком ссуд под залог ценных бумаг, сельскохозяйственной и промышленной

продукции. С 1828 по 1870 год ежегодный объем ссуд составлял в среднем около 1 млн. руб. Большой популярностью пользовались краткосрочные ссуды — сроком до 9 месяцев, выдававшиеся под залог фабричного оборудования. В то же время Польский банк являлся, пожалуй, единственным в империи кредитным учреждением, дававшим долгосрочные ссуды промышленным предприятиям под залог недвижимости или фабричных машин сроком до 12 лет. К 1870 году общая сумма долгосрочных ссуд составила 7 259 975 руб., из нее больше трети получили сахарозаводчики, следом шли металлургические заводы. В целом в течение первых 50 лет своего существования банк выдал на торговые и промышленные нужды ссуды на сумму 90 606 964 руб.<sup>54</sup>

При учреждении банка в его основной капитал было перечислено 10 млн. злотых из казначейства и еще 8,1 млн. злотых поступило в закладных листах Земского кредитного общества. Впоследствии капитал банка был увеличен за счет поступивших в него сумм по государственному займу и за счет прибылей самого банка. Несмотря на то что он не был ориентирован на коммерческую прибыль, уже в первый год своего функционирования (1829) банк получил чистого дохода 11% по основному капиталу. В 1840 году капитал составил 42 млн. злотых. Операции Польского банка и в дальнейшем всегда приносили прибыль (за исключением революционного 1831 года). За период 1828–1878 годов сумма общей прибыли составила 28,6 млн. руб.<sup>55</sup>

Несмотря на активную и довольно успешную деятельность банка, особенно в области кредитования сельского хозяйства, торговли и промышленности, уже в середине 1840-х годов правительство подняло вопрос о реформе главного кредитного учреждения Польши<sup>56</sup>. Возросшие потребности в кредитовании промышленности и сельского хозяйства требовали изменения характера деятельности и статуса банка — превращения его из органа финансовой администрации в активно действующее кредитное учреждение. Варшавский генерал-губернатор в отчете за 1856 год писал, что для развития земледелия и «рукодельного промысла» необходимо «движение капиталов, а между тем Польский Банк, учрежденный более 30 лет тому назад, неподвижно держится на черте, первоначально ему назначенной»<sup>57</sup>. В том же, 1856 году председатель банка Бенедикт Непокойчицкий поручил составление проекта преоб-

разования Польского банка известному польскому финансовому деятелю Леопольду Кроненбергу.

В подготовленном Кроненбергом проекте синтезировались различные принципы организации европейских банков. С помощью акционирования Польского банка Кроненберг рассчитывал привлечь необходимые для кредитования промышленности и сельского хозяйства капиталы. Акционерный капитал, сформированный путем выпуска акций, должен был быть равен в сумме казенному капиталу (Кроненберг был готов сам предоставить 10 млн. руб.). Но главная идея реорганизации состояла в привлечении акционеров к участию в управлении банком. Тем самым предполагалось уничтожить «бюрократический дух» учреждения, сделать его более независимым от администрации и ориентировать на работу с промышленниками и земледельцами. Эти идеи были заимствованы Кроненбергом из практики организации Прусского банка. Проект предусматривал создание «надзорного» комитета, состоящего из выбранных акционерами лиц, глав важнейших подразделений банка, а также выборного главы банка — презеса.

Предполагалось, что банк будет выдавать кредиты земледельцам под залог сельскохозяйственной продукции, предоставлять им в период дороговизны различные сорта хлеба для посева, приобретать и продавать имения, кредитовать железнодорожное строительство, строительство заводов, осуществлять ипотечное кредитование, а также многие другие кредитные операции, в том числе от лица правительства. Проектируя расширение сферы деятельности Польского банка, Кроненберг опирался на опыт французского *Crédit Mobilier* и немецких банков. Этому расширению должно было способствовать создание филиалов в городах Царства, увеличение эмиссии банковских билетов, выпуск процентных облигаций и другие мероприятия<sup>58</sup>.

Проект банковской реформы Кроненберга был несколько изменен Непокойчицким. Он, внося коррективы в проект, сохранил главные идеи — привлечение акционеров к управлению, а также расширение сельскохозяйственного кредита, но усилил бюрократический элемент в руководстве банка и вычеркнул из проекта почти все, что касалось промышленного кредита. По мнению польского исследователя Францишека Долежала, Непокойчицкий был хорошо осведомлен о настроениях российской бюрократии

и полагал, что предложенный проект реформы не будет одобрен в Санкт-Петербурге.

В 1857 году Кроненберг, учтя замечания Непокойчицкого, составил новый вариант проекта, в котором функции в области промышленного кредита были существенно сужены (для этих целей Кроненберг наряду с реформой Польского банка проектировал создание специального независимого кредитного учреждения). В новом проекте права акционеров на участие в управлении банком были сформулированы иначе, чем в первом. Значительно большее влияние получило правительство. Акцент в этом значительно более скромном проекте был сделан на создании условий для развития сельскохозяйственного кредита и увеличении капитала банка<sup>59</sup>. В 1857 году проект был представлен Непокойчицким на рассмотрение наместника и российского правительства.

Однако и этот проект ограниченной реформы был отвергнут. Идея акционирования, по мнению российских министров, полностью противоречила принципам организации государственного кредитного учреждения<sup>60</sup>. Несмотря на уверения Кроненберга, что именно такими принципам, какие он предложил ввести в устав Польского банка, и руководствуются ведущие европейские кредитные учреждения, принося при этом доход и акционерам и государству, проект реформы не был одобрен. Такая же участь ожидала и проект учреждения Промышленного банка, который должен был дополнить формирующуюся кредитную систему Царства Польского.

И все же Непокойчицкий не оставлял мысль провести реорганизацию главного кредитного учреждения Польши и тем самым «оживить» лежащие в нем капиталы. В 1861 году, выступая с отчетом о деятельности банка за предыдущий год, Непокойчицкий заявил, что «Банк, будучи учреждением чисто правительственным, а тем самым не возбуждая личного интереса, подчинен еще и стеснениям и контролю, неизбежным при каждом правительственном расходовании общественного достояния и вместе с тем уничтожающим дух инициативы и усыпляющим специальные способности». По мнению председателя, Польский банк мог перейти «на путь более приличный коммерческому учреждению» и расширить свои обороты, прежде всего за счет развития личного кредита<sup>61</sup>. Идеи банковской реформы были одобрены Комиссией финан-

сов и казначейства и Советом управления Царства Польского<sup>2</sup>. Более того, решение Совета управления относительно подготовки реформы, основанной на «соучастии частных лиц и капиталов» и ориентированной на содействие развитию польской промышленности, получило одобрение Александра II, который поручил приступить к разработке проекта.

Вспыхнувшее в 1863 году восстание приостановило работы над преобразованием банка. Назначенный уже после подавления восстания в конце мая 1864 года новый глава Польского банка возобновил подготовку реформы и пригласил представителей торговых и финансовых кругов Варшавы к обсуждению проекта. Члены совещания единогласно признали, что единственно возможный путь реформы состоял в акционировании банка.

Руководство банка предложило обсудить подготовленный несколько лет назад первый проект реформы — проект Кроненберга, а также устав Прусского банка, на который Кроненберг частично опирался при разработке реформы. Большинство участников совещания признали, что модель, предложенная Кроненбергом и зафиксированная в уставе Прусского банка, вполне применима к Польскому банку, так как предоставляет права на активное и вместе с тем ограниченное участие акционеров в управлении банком<sup>3</sup>. Единственный спорный вопрос состоял в том, существует ли необходимость освободить банк от обязанности принимать кредитные билеты империи или обязательный прием этих ценных бумаг вполне совместим с акционированием.

В результате по инициативе директора Комиссии финансов Совет управления Царства принял решение учредить комитет для подготовки проекта нового устава банка<sup>4</sup>. В состав комитета под председательством главы Польского банка Александра Крузе вошли представители Комиссии финансов и казначейства, Комиссии погашения долгов, Контрольной палаты, Учредительного комитета, Ликвидационной комиссии, а также представители польской финансовой элиты — И. Блюх, А. Ляский, М. Эпштейн, Л. Кроненберг и др.

В течение четырех лет комитет рассматривал и обсуждал различные модели и концепции банковской реформы. Польский исследователь Ф. Долежал сообщает о проектах Александра Ляского, Станислава Мясковского, а также о новом проекте Леопольда Кроненберга, составленном специально для комитета. По словам Доле-

жала, Кроненберг попытался максимально согласовать правительственное влияние на управление банком с интересами акционеров. Сравнение содержания проекта Кроненберга с окончательным вариантом, подготовленным комитетом в марте 1869 года, свидетельствует о том, что именно идеи Кроненберга составили его основу<sup>65</sup>.

Главные принципы реформы Польского банка, сформулированные в проекте комитета, состояли в привлечении частных акционеров к управлению банком «с сохранением, однако, преимущественного влияния правительства», в присвоении банковским операциям направления, «более соответственного коммерческому учреждению», и в распространении деятельности банка, «поныне сосредоточенной главным образом в Варшаве», на все Царство<sup>66</sup>. Перечень производимых банком операций был пересмотрен. С одной стороны, предполагалось лишить банк функций, не соответствующих целям кредитного учреждения, таких, как содержание промышленных предприятий и управление ими<sup>67</sup>, осуществление операций с публичными фондами, которые имели характер «биржевой игры», и т.д. Вместо этого банк получал право производить ряд новых коммерческих операций.

Предполагалось, что одновременно с реформой банка будет произведен пересмотр законодательства о векселях, и проект нового устава банка оговаривал активное проведение операций с векселями, в том числе предполагалось увеличение срока их погашения до 6 месяцев. Кроме того, банку планировалось поручить ведение счетов казны. Большой новизной для польской кредитной системы являлось введение практики операций с чеками, заменявшей расчеты с наличностью. Вместе с тем банк сохранил за собой привычные для населения коммерческие операции, а также право эмиссии банковских билетов на сумму, равную основному капиталу.

Согласно проекту устава, банк заключал договор с акционерами сроком на 15 лет. Акционеры должны были предоставить половину основного капитала банка — 5 млн. руб. Акционерный капитал формировался путем выпуска 10 тыс. акций по 500 руб.

Администрацию банка предполагалось сформировать из главного директора, комитета акционеров и правления. Главный директор назначался императором и являлся членом Совета управления Царства. В состав правления банка входил его председатель, председатель комитета акционеров и директора отделений. Коми-

тет акционеров формировался из 9 членов, избираемых на три года общим собранием акционеров. Комитету акционеров предоставлялось право составлять список кандидатов на должность директора отделения торговли, промышленности и земледелия, рассматривать и оценивать ведомость о состоянии кассы и всех оборотов банка, представлять директору мнения и предложения относительно операций банка, изменений в регламенте, определения процентной ставки при учете векселей, штатов банка и т.д. Общее собрание акционеров должно было рассматривать годовой отчет и баланс банка, выбирать членов комитета акционеров и куратории — контрольного органа, а также высказывать мнения о состоянии основного капитала, о выпуске банковских билетов и об изменении устава банка<sup>68</sup>. Проект предусматривал также возможность создания отделений банка в тех местностях, где это будет необходимо.

Проект реформы, представленный комитетом, так и не был реализован и даже серьезно не обсуждался<sup>69</sup>. Напротив, в 1869 году, когда был уже практически завершен процесс объединения финансовых систем России и Польши, в Петербурге была созвана специальная комиссия для обсуждения вопроса о порядке подчинения Польского банка Министерству финансов. Таким образом, вместо акционирования и де бюрократизации Польскому банку предстояло не просто стать подобием Государственного банка империи, являвшегося, по сути, одним из департаментов министерства<sup>70</sup>, но и превратиться в одно из территориальных подразделений главного банка империи.

Сама необходимость подчинения Польского банка Министерству финансов, очевидно, не подвергалась сомнению. Комиссии предстояло ответить лишь на вопрос: «Может ли Польский банк с подчинением Министерству финансов сохранить то устройство, которое определено действующим его уставом, и оставаться самостоятельным кредитным учреждением, каким он был до настоящего времени, или же надлежит слить его с Государственным банком Империи?» Комиссия рассуждала таким образом: поскольку Польский банк «есть учреждение правительственное», основной капитал его образовался из сумм Государственного казначейства, прибыли оборотов банка составляют принадлежность казны и, помимо этого, все проведенные в последние несколько лет реформы были направлены на унификацию финансовых и административных инс-

титуты империи и Царства, то «и Польский банк не может сохранить на будущее время значение самобытного учреждения и подлежит присоединению к Государственному банку». Предполагалось, что Польский банк будет обращен в Варшавскую контору Государственного банка и получит «то же устройство, какое имеют конторы банка в других значительных городах Империи»<sup>71</sup>.

Особое мнение о дальнейшей судьбе банка высказал участвовавший в работе комиссии барон А.Л. Штиглиц. Как ни парадоксально, бывший управляющий Государственным банком (он первым занял этот пост в 1860 году и занимал его до 1866 года) выступил против подчинения Польского банка Государственному банку. Он отметил, что Польский банк имеет хорошую репутацию в деловых кругах Европы и что «внезапное исчезновение фирмы этого учреждения могло бы произвести невыгодное для промышленных интересов и для кредитов края впечатление». Поэтому Штиглиц предложил подчинить Польский банк Министерству финансов, не объединяя его с Государственным банком<sup>72</sup>.

На защиту самостоятельности банка встал и его глава Крузе. Он заявил, что обращение Польского банка в контору с прекращением не свойственных конторе операций отзовется неблагоприятно на промышленности страны, привыкшей находить в Польском банке в течение 40-летнего его существования легкий и дешевый кредит. Большинство членов комиссии сочло опасения Штиглица и Крузе необоснованными. Один из членов комиссии — Иванов заявил: «...опасение неблагоприятных впечатлений от исчезновения фирмы Польского банка несогласно... с достоинством правительства, которое не может допустить, чтобы замена ее фирмой Государственного банка могла иметь какие-либо иные последствия, кроме выгодных для государственного кредита»<sup>73</sup>.

Таким образом, комиссия приняла решение о слиянии банков. Конечно, такая операция не могла быть проведена в течение года-двух. Польский банк впредь до окончательного его преобразования в Варшавскую контору Государственного банка мог продолжать свои операции, но с существенными ограничениями. Круг деятельности банка должен был соответствовать его новому статусу — провинциальной конторы. Было решено прекратить выдачу ссуд под залог имений, не допускалась выдача новых ссуд промышленным заведениям, землевладельцам и арендаторам на покупку земель-

ческих машин, скота и др. Это решение лишило возможности промышленников и землевладельцев пользоваться долгосрочным кредитом, так как, кроме Польского банка, ни одно кредитное учреждение не предоставляло таких услуг. Кроме того, банк был лишен права выпуска банковских билетов. Против последнего ограничения особенно энергично возражал глава банка Крузе, полагая, что следовало бы по крайней мере сохранить право выпуска кредитных билетов, которые гарантировались бы капиталами банка. Но в этом вопросе рассчитывать на согласие со стороны Министерства финансов было бессмысленно. Оно и ранее в течение 1860-х годов неоднократно отказывало банку в разрешении на эмиссию бумаг<sup>74</sup>.

Мнение комиссии было одобрено министром финансов, который высказался за постепенное преобразование банка. 26 марта 1869 года последовал указ о подчинении Польского банка Министерству финансов.

Еще в течение 15 лет после принятия решения о лишении Польского банка самостоятельности он продолжал свою деятельность. Уже в 1870 году было решено восстановить право банка выдавать ссуды под залог земледельческих орудий и для покупки сельскохозяйственной техники для всех видов имений<sup>75</sup>. Таким образом, банк мог, по крайней мере, выполнять одну из основных своих функций — кредитование сельского хозяйства. С другой стороны, попытки банка восстановить свое право эмиссии банковских билетов оказались безуспешными.

Разумеется, приостановление выпуска билетов и прекращение некоторых видов деятельности, прежде всего связанных с кредитованием промышленности, уменьшило значение банка в кредитной системе Польши. Ограничение роли Варшавской конторы Государственного банка чисто торговыми краткосрочными операциями вывело на первое место акционерные банки<sup>76</sup>. И хотя обороты банка за пятнадцатилетие с 1870 по 1885 год значительно выросли, характер и объем его деятельности не соответствовали интенсивности экономического развития польских губерний. По мнению польской прессы, банк «был не в состоянии удовлетворить даже в скромных размерах местным нуждам и неоднократно вынужден был за недостатком соответствующих капиталов временно уменьшать, а иногда даже совсем приостанавливать крупные платежи по открытым кредитам»<sup>77</sup>.

Существенным препятствием для развития деятельности банка был недостаток оборотного капитала. В 1874 году гильдейский комитет Варшавы выступил с инициативой увеличения капитала Польского банка с 8 до 12 млн. руб. из казенных средств путем перечисления банку 4 млн. в возврат причитающихся ему ипотечных и других сумм. Министр финансов М.Х. Рейтерн признал увеличение капитала в принципе желательным, но считал, что казна не может быть источником пополнения банковского капитала. Рейтерн предложил банку продать принадлежавшие ему процентные бумаги. Дирекции банка не оставалось ничего другого, как сделать это<sup>78</sup>.

В следующем, 1875-м, году Польский банк обратился в Министерство финансов за кредитом в размере 3 млн. руб. под залог государственных ценных бумаг. Кредит был предоставлен, но на очень тяжелых условиях. Под залог ценных бумаг удалось получить лишь 600 тыс., залогом остальной суммы являлись векселя. Кредит предоставлялся на трехмесячный срок, по истечении которого мог быть не продлен. В случае, если банк нуждался в его продлении, он должен был уплатить причитающиеся проценты, размер которых равнялся размеру процентов кредита для коммерческих предприятий. В 1876 году Польский банк опять вынужден был просить о ссуде Государственного банка под залог векселей в размере 1,5 млн. руб., но получил лишь 0,5 млн. руб. Условия займа были настолько тяжелы, что банк уже через неделю полностью вернул его. В дальнейшем Польский банк старался обходиться без кредита Государственного банка<sup>79</sup>.

Таким образом, несмотря на то что правительство рассматривало Польский банк как учреждение сугубо государственное и стремилось к его объединению с Государственным банком, взаимоотношения между этими кредитными учреждениями складывались по принципу отношений между коммерческими организациями, без уступок и взаимной поддержки.

Последняя попытка восстановить значение Польского банка и расширить сферу его деятельности была предпринята в 1885 году. Варшавское «Общество для содействия русской промышленности и торговли» предложило Центральному комитету общества в Петербурге ходатайствовать перед министром финансов о расширении операций Польского банка и изыскании средств к увеличению его оборотных капиталов<sup>80</sup>. Но практически одновремен-

но с представлением этого доклада стало известно о том, что Государственный совет принял решение об окончательном преобразовании Польского банка в Варшавскую контору, а его отделений — в отделения Государственного банка. Таким образом, Польский банк прекратил свое существование.

Польские коммерческие круги выражали некоторый оптимизм по поводу будущей деятельности Варшавской конторы Государственного банка, рассчитывая, что это учреждение сохранит традиции Польского банка и вместе с тем будет иметь возможность более активно осуществлять поддержку местной промышленности. Но для того, чтобы новая контора Государственного банка не только могла «с успехом заменить упраздняемое кредитное учреждение в таких операциях, как выдача ссуд под процентные бумаги и учет векселей, но даже принести, благодаря значительным средствам, какими располагает Государственный Банк, гораздо большую пользу краю, чем какую приносил ей лишенный многих из своих атрибутов Польский Банк», необходимо было учитывать особенности потребностей местного хозяйства в кредите. Так, большой популярностью у населения пользовались осуществлявшиеся Польским банком операции с некрупными суммами: размер векселя Польского банка был в 3 раза меньше, чем в Государственном банке, при приблизительно равной сумме учтенных векселей. Чтобы население могло активно пользоваться кредитом, следовало понизить для Польши минимальный размер кредита до 500 руб. (в Польском банке треть кредитов составляли ссуды до 1000 руб.), а также распространить учетные операции и на векселя землевладельцев. В Польше большое значение имела ипотека, поэтому в Варшавской конторе Государственного банка необходимо было сохранить эти операции, а также выдачу ссуд на покупку сельскохозяйственных машин и орудий. Эти операции не приносили большого дохода, но были очень важны для населения<sup>81</sup>.

Любопытным документом, свидетельствующим об отношении российских кредитных учреждений к польскому коллеге, является отчет специальной комиссии, созданной в 1885 году, после упразднения Польского банка и учреждения Варшавской конторы Государственного банка. Комиссии было поручено сравнить и проанализировать организацию и деятельность двух кредитных учреждений. Комиссия признала, что уставы Государственного

банка и Польского банка существенно отличаются друг от друга. Коренные различия заключались в направлениях и целях операций банков. Польский банк, ориентируясь на кредитование промышленников и сельских хозяйств с небольшим капиталом, создавал максимально удобные условия для своих клиентов. Комиссия отметила, что Польский банк оказывал более дешевые услуги по денежным переводам, а также совершенно иначе организовывал обслуживание депозитных счетов. Он в отличие от Государственного банка выступал не только хранителем, но и «администратором» вклада. Инструкция Польского банка предусматривала более простую процедуру открытия расчетных счетов, благодаря чему в банке к 1885 году было открыто 700 таких счетов — в два раза больше, чем в Государственном банке и его отделениях. Клиентам, имевшим подобные счета, Польский банк выдавал простые квитанции, а не расчетные книжки, как Государственный банк, что упрощало процедуру перевода денег третьим лицам. Польский банк не имел временных вкладов, выплачивая проценты по вкладам в расчете не по целым месяцам, а по дням. Эти и другие особенности осуществления операций не должны были иметь место в дальнейшем ввиду унификации инструкций Государственного банка и Варшавской конторы<sup>82</sup>.

В целом комиссия весьма строго отнеслась к деятельности Польского банка, осудив его за чрезмерное развитие практики вексельного кредита. После введенного в 1870 году ограничения на предоставление кредитов землевладельцам банк стал активно практиковать выдачу ссуд под векселя, причем размер ссуд иногда составлял от 75 до 100 руб., а клиентами банка были не только промышленники, но и ремесленники и даже «особы свободных профессий». Таким образом, Польский банк, используя практику немецких кредитных учреждений, в частности имперского Райхсбанка, по мнению комиссии, превратился в «заемное место»<sup>83</sup>.

Таким образом, Польский банк был осужден за чрезмерную активность и коммерциализированность, что не пристало, видимо, государственным кредитным учреждениям. В результате комиссия рекомендовала унифицировать правила осуществления кредитных операций, согласовав их с правилами Государственного банка, пересмотреть список лиц, которые могли пользоваться кредитом в Варшавской конторе, предоставлять кредиты землевладельцам

только под залог недвижимости. Эти и другие изменения были зафиксированы в новой, появившейся во второй половине 1885 года инструкции Варшавской конторе Государственного банка.

И все же критика в адрес банка не могла повлиять на его репутацию как одного из наиболее активных кредитных учреждений на территории империи. Косвенно его заслуги были признаны и правительством: опыт деятельности и организация операций Польского банка были взяты за образец при составлении в 1884 году Положения о соло-векселях и при обсуждении вопроса о «промышленных ссудах» в Комиссии по пересмотру Устава Государственного банка в 1892 году<sup>84</sup>.

Причины упразднения Польского банка очевидны, особенно если сравнить его судьбу с судьбой второго по значению кредитного учреждения Царства Польского — Земского кредитного общества.

Земское кредитное общество также имело хорошую репутацию среди финансовых институтов и служило образцом для создания аналогичных учреждений в России. Созданное по инициативе К. Любецкого в 1825 году на основе круговой поруки, Общество выпускало 4% закладные листы, выдавая кредит под залог земельной собственности. С 1825 по 1860 год состоялось три выпуска закладных листов (в 1825, 1838 и 1860 годах). Общество представляло особое в своем роде учреждение земского кредита<sup>85</sup>, и поэтому не случайно организация общества была предметом тщательного изучения в Петербурге в период подготовки устава о российских земских банках. Второй том материалов Комиссии по подготовке реформы земского кредита в России большей частью состоит из публикаций устава, инструкций и других документов, касающихся организации Земского кредитного общества. Публикация материалов мотивировалась тем, что его опыт заслуживал «особенно тщательного изучения в нашем отечестве, не только вследствие единоплеменности Польского Кредитного Учреждения, но и также вследствие многих образцовых его достоинств, признанных во всей образованной Европе»<sup>86</sup>.

С середины 1860-х годов и само Общество подверглось реформированию. В 1867 году оно было подчинено Министерству финансов. 12 июля 1869 года были утверждены новые правила о выдаче ссуд, которые определили следующие радикальные из-

менения в основаниях поземельного кредита. Систему периодических выпусков закладных листов они заменили постоянной выдачей ссуд. Основанием для оценки имений и для нормальных ссуд они определили поземельную подать, а для крупных ссуд предложили составление особых правил подробной переоценки земельной собственности (taksa)<sup>86</sup>. Таким образом, Земское кредитное общество из временного института кредитования (формально оно существовало только в период погашения выпущенных закладных листов) было превращено в постоянно действующее учреждение. Кроме того, получение кредита не было ограничено какими-либо сроками.

В 1871 году был представлен проект нового устава Общества, основанный, в частности, на изданных в 1869 году правилах. Проект допускал к кредитованию широкую категорию землевладельцев, в том числе крестьян. Проект был в целом одобрен Комитетом по делам Царства Польского, но окончательное решение об утверждении было отложено до введения в Царстве Польском судебной реформы. После повторного представления проекта в 1877 году его рассмотрение опять было отложено — так же как и в 1882 и 1885 годах<sup>88</sup>. Ожидаемая кодификация правил, изданных в течение 60 лет, последовала в 1888 году, и Общество получило новый устав<sup>89</sup>.

В целом Земское кредитное общество почти не пострадало от подчинения его Министерству финансов. Его организация была даже несколько усовершенствована, что позволило Обществу развивать ипотечный кредит в крае. Почему же соображения эффективности и полезности не повлияли на решение правительства о Польском банке? Очевидно, дело в том, что Польский банк для правительства служил таким же символом польской обособленности, как и злотый. В случае акционирования Польский банк стал бы серьезным конкурентом Государственному банку на рынке кредитования и, что немаловажно, усилил бы свой потенциал идеологического воздействия. Вопрос о Польском банке оказался предельно национализирован: петербургским чиновникам банк представлялся средоточием еврейского капитала, охватившего своим влиянием весь Западный край и Польшу. Сосуществование Польского банка и Государственного банка в условиях политического и экономического слияния было невозможно.

## 15. «Финляндский вопрос» и русский рубль

Взаимосвязь имперской политики и проблем денежного обращения, так очевидно проявившаяся в польском случае, становится еще яснее при сопоставлении судьбы польской валюты с историей финляндской марки.

К моменту создания Великого княжества Финляндского русские деньги были практически неизвестны в крае. Основной валютой страны являлись шведские серебряные риксдалеры, но вследствие финансового кризиса к концу XVIII века они почти исчезли из обращения, и население пользовалось бумажными и медными деньгами<sup>1</sup>. После окончания военных действий, завершившихся провозглашением Великого княжества Финляндского, денежную систему приходилось создавать почти с нуля. В этой ситуации переход на новую валюту выглядел вполне закономерным, он символизировал новый политико-правовой статус Финляндии.

Вопрос о монетной системе был предложен первому созыву Сейма в 1809 году. При обсуждении денежной реформы рассматривались два основных варианта: переход к рублю и сохранение шведского риксдалера. В итоге прений было принято решение признать серебряный рубль основной денежной единицей Великого княжества. Сейм ходатайствовал об организации национального заемного и разменного банка и просил выделить для этого заем из российской казны. Предложение Сейма о введении рубля сразу же получило одобрение Александра I, а разрешение на организацию «вексельной, ссудной и депозитной конторы» и выделение кредита в миллион рублей последовало в 1811 году<sup>2</sup>.

Несмотря на начавшийся обмен старых денег на новые, шведские риксдалеры, разменные монеты и ассигнации продолжали довольно активно обращаться в крае. Правительство вынуждено было разрешить прием шведских денег при уплате податей и в других расчетах, так как русских рублей просто не хватало. В 1819 году, в очередной раз соглашаясь на прием шведских денег в податные платежи, Александр I потребовал, чтобы Сейм устанавливал казенный курс обмена на уровне, заведомо выше рыночного. Тогда платить подати шведскими деньгами стало бы невыгодно, и население перешло бы на рубли. В 1822 году прием шведских денег должен был прекратиться. В 1834 году шведские ассигнации были выкуплены и обменены в Швеции на металлическую валюту, на которую в Петербурге закупили русское серебро<sup>3</sup>.

Установленное этими мероприятиями единство денежного обращения империи и Великого княжества было подкреплено распространением в 1840 году на Финляндию реформы 1839 года, в результате которой российский серебряный рубль был признан главной платежной единицей. Политика интеграции денежной системы Финляндии и России в первой половине XIX века действительно привела к объединению денежных систем. Поэтому и разразившийся в России кризис середины 1850-х годов в полной мере коснулся финансов Великого княжества. Вслед за прекращением обмена кредитных билетов в империи Финляндский банк вынужден был также объявить о прекращении обмена своих депозитных билетов.

1 декабря 1859 года финляндский Сенат обратился к Александру II с всеподданнейшим докладом, в котором ходатайствовал об объявлении серебряного рубля в Финляндии единственным законным платежным средством, о приеме русских кредитных билетов по биржевому курсу и о предоставлении билетам Финляндского банка права обращаться по номинальной цене наравне со звонкой монетой. Желание Сената, таким образом, состояло в том, чтобы ограничить влияние российского кризиса на экономику Великого княжества и по возможности сохранить металлическое денежное обращение в стране. Эта просьба, однако, не была поддержана генерал-губернатором П.И. Рокассовским, который считал, что Финляндия, процветающая «под покровительством сильной державы», «обязана разделять все могущие случиться временные монетные кризисы»<sup>4</sup>.

Финляндскому банку было все же разрешено со следующего года ежегодно предоставлять 50 тыс. руб. серебром в обмен на кредитные билеты империи. Кроме того, Сенату поручалось разработать меры по нормализации денежного обращения, в том числе обсудить возможность чеканки для Финляндии особой разменной монеты. В марте 1860 года Сенат представил предложение о введении новой денежной единицы — финской марки. Это представление, мотивированное необходимостью понизить номинал основной монетной единицы края, и послужило основанием для издания манифеста 23 марта (4 апреля) 1860 года об изменении монетной единицы для Великого княжества Финляндского<sup>5</sup>.

Манифест объявлял о выпуске новой денежной единицы, равнявшейся 25 коп. серебром, предоставлял право Финляндскому банку чеканить разменную медную монету номиналом 1, 5, 10 и 20 пенни и выпускать банковские билеты в 1 и 3 марки серебром. Затем 12 июня (31 мая) 1860 года было издано постановление о чеканке серебряной монеты и выпуске бумажных денег разного достоинства. Правительству разрешалось чеканить серебряные монеты в 1 и 2 марки и 75, 50 и 25 пенни, а Финляндский банк получил право выпустить билеты номиналом в 12<sup>6</sup>, 20, 40 и 100 марок.

На лицевой стороне серебряных марок чеканился герб Российской империи, на груди орла изображался герб Великого княжества. На оборотной стороне обозначался номинал монет на финском языке. На медных монетах с лицевой стороны вместо герба чеканился вензель императора с императорской короной. На банковских билетах на лицевой стороне изображался двуглавый орел, а на обороте — надпись на русском языке. Первоначально изображение орла было выполнено в том же цвете, что и фон, хотя и было рельефным. В результате герб довольно быстро стирался от употребления. Поэтому шесть лет спустя Сенат, по инициативе генерал-губернатора Н.В. Адлерберга, распорядился печатать герб черной краской<sup>7</sup>.

В России издание законов о переходе Финляндии на новую денежную систему вызвало много толков и недоумений. Особенно удивительным казалось то, что одновременно правительство предпринимало меры по унификации российской и польской денежных систем. Но, с другой стороны, в контексте общей либеральной политики Александра II в Финляндии — политики, призванной отчасти продемонстрировать расположение к лояльным финнам — эта мера

выглядела вполне логичной. Помимо политических обстоятельств, вероятно, имел значение и личностный фактор: решение об одобрении ходатайства Сената было принято министром финансов А.М. Княжевичем, которому, как пишет П. Винклер, не удалось провести запланированную реформу деноминации рубля. Княжевич рассчитывал, что понижение номинала финских денег послужит примером для проведения аналогичной реформы в империи<sup>8</sup>.

Денежная реформа началась в 1860 году и была завершена лишь пять лет спустя. Введение в оборот новых денег требовало значительных средств, и для этих целей было решено заключить внешний заем. В 1862 году член Сената Финляндии Лангеншельд отправился во Франкфурт-на-Майне для переговоров с банковской конторой Ротшильдов о заключении займа в размере 4,4 млн. талеров (16,3 млн. марок). Заем был получен. Это был первый внешний заем Финляндии, положивший начало установлению долгих коммерческих связей между Финляндией и европейскими банкирами.

К несчастью, неурожай 1862 года почти не оставил средств на те цели, для которых заем был предназначен — «приобретение звонкой монеты на устройство денежного обращения в крае». Без разменного фонда начинать реформу было бессмысленно, да и Министерство финансов требовало снабдить Финляндский банк валютой перед началом операции. Банку предстояло выпустить в обращение значительное количество металлических денег и впредь придерживаться установленной пропорции между звонкой монетой и кредитными билетами — 7:15.

Необходимый фонд валюты удалось получить путем другого займа. Летом 1863 года финляндское Общество поземельного кредита ходатайствовало о предоставлении гарантии Сейма на планируемый Обществом внешний заем в 30 млн. марок (при помещении 8 млн. марок в Финляндский банк). Вместе с тем Общество просило о скорейшем проведении монетной реформы, которая позволила бы ему без потерь вносить ежегодные платежи по займу. Это оказалось довольно удобным поводом для начала реформы. Как вспоминал впоследствии член финансовой экспедиции Сената Иоганн Снельман (принявший на себя после ухода Карла Лангельшеда ведение операции), ему удалось убедить и Петербург и Сейм, от которого зависело предоставление гарантии, что в случае получения этого займа монетная реформа будет проведена успешно<sup>9</sup>.

Несмотря на благосклонное отношение Министерства финансов к плану реформы, вся операция едва не была им приостановлена. Дело в том, что тогда же, в 1862–1863 годах, министерство готовило проведение денежной реформы в империи — переход на золотой стандарт обращения. Государственный банк открыл размен денег на звонкую монету, и одновременное прекращение обмена русских бумажных денег в Финляндии было неуместным. Но польское восстание сорвало денежную реформу в империи и отчасти притормозило начало реформы в Финляндии.

Восстание 1863 года в Царстве Польском ознаменовало собой существенный перелом в национальной и региональной политике правительства. В каждом действии, исходившем от окраин, мерещился призрак сепаратизма. Тем более подозрительным должно было выглядеть обособление монетной системы Финляндии<sup>11</sup>. Против реформы активно выступал генерал-губернатор Рокассовский. Не только правительство, но и общество было не расположено к этой реформе. В России подготовка реформы вызвала толки об отпадении Финляндии и о негативных последствиях реформы для России. Даже в некоторых районах Финляндии реформа была непопулярна, так как население, жившее за счет торговли с Россией, боялось утраты торговых связей.

Министерство финансов рекомендовало отложить реформу, что фактически означало отказ от ее проведения. Именно это попытался доказать Снельман в докладной записке, поданной в министерство. Он уверял, что Финляндия «уже более года ожидает реформы, все коммерческие дела сообразованы с нею, банк... ограничил свою ссудную операцию и выпуск кредитных билетов, дабы подготовиться к той же реформе». Снельман пытался убедить, что реформа не несет в себе ничего политического и что она жизненно необходима для экономического развития края. Сенатор ссылался на невыгодный курс, по которому Финляндия оплачивает заключенный по предложению императора железнодорожный заем и на убытки, связанные с необходимостью «оплачивать миллионы банковских кредитных билетов, выпущенных в пределах империи»<sup>12</sup>.

Чтобы придать проекту приемлемую для российской стороны форму, Снельман предложил сохранить двойной стандарт денежного обращения — рубль и марку, равняющуюся 1/4 рубля. Комитет финансов, рассмотревший проект реформы, отредактировал

это положение таким образом, что рубль признавался не просто одной из двух, а основной монетой Финляндии, о чем и было специально объявлено 1 февраля (21 января) 1865 года рескриптом Александра II. В январе 1865 года во Франкфурте был подписан контракт с банкирским домом Ротшильдов о займе для Общества поземельного кредита с условием помещения 8 млн. марок в Финляндский банк. 8 ноября манифест провозгласил начало реформы: металлическая монета была объявлена единственным законным платежным средством в Финляндии.

В России эта реформа вызвала неоднозначную реакцию, часто даже негативную. Выше уже цитировалась статья, опубликованная в «Голосе» в 1866 году. Автор упрекал инициаторов реформы в том, что они ставят «финляндские государственные интересы вне общих интересов Русского государства». Именно в этом политическом контексте и рассматривался переход Финляндии к особой валюте. По мнению автора статьи, денежная реформа в Великом княжестве противоречила принципам государственных отношений с империей. Отказ от приема русских ассигнаций был бы уместен, если бы Финляндия являлась суверенным государством. «Если же Финляндия — провинция Российской Империи, пользующаяся по благодати русских государей особыми правами и преимуществами, то опять же непонятно, каким образом эта провинция не признает у себя обязательным обращение русских бумажных денег по тому же курсу, по какому они обращаются внутри империи»<sup>13</sup>.

«Голос» предупреждал об экономическом ущербе, который могла нанести реформа, и фактически обвинил Финляндский банк и Гельсингфорский частный акционерный банк в спекуляции российской мелкой серебряной монетой. До автора дошли слухи, что Финляндский банк предлагал в продажу 500 тыс. руб. мелкой монеты и что Гельсингфорский банк собирался купить половину для переплавки. На самом деле, действительно, Финляндский банк до издания распоряжения, ограничивавшего прием мелких монет, вынужден был аккумулировать эти деньги, поступавшие в огромном количестве из империи, и затем с существенной потерей продавать их Государственному банку.

В целом негативная реакция на реформу и распространение слухов вынудили правительство вступить в спор и разъяснить смысл преобразования. Так, в ответ на статью в «Голосе» Снель-

ман выступил с публикацией в официальной газете *Finlands Allmänna Tidning*<sup>14</sup>.

В том же «Голосе» была опубликована уже цитированная статья В.А. Чередеева, чиновника статс-секретариата Великого княжества Финляндского. Чередеев попытался перевести дискуссию из политической плоскости в финансовую. Вопрос о том, должны ли русские кредитные билеты иметь в Финляндии обязательный курс, следовало сформулировать иначе: обязан ли Финляндский банк, имеющий только 4 млн. капитала, выплачивать звонкую монету предъявителям кредитных билетов, которых находится в обращении около 650 млн.? «В продолжение 25 лет, с 1840 по 1865 год банк этот действительно подлежал таковому обязательству». В результате в период кризиса конца 1850-х — начала 1860-х годов, когда Государственный банк в России прекратил выдачу звонкой монеты, Финляндский банк был вынужден принимать эти кредитные билеты по номинальной цене и в неограниченном количестве; а затем оказался не в состоянии производить уплату по своим собственным банковским билетам, несмотря на то что имел на это средства. «Так называемая монетная реформа есть не что иное, как освобождение Финляндского банка от этого обязательства, на основании которого ныне банк выдает звонкую монету, необходимую для внутреннего обращения, по предъявлению своих собственных кредитных билетов». Кроме того, банк, по терминологии Чередеева, представлял собой «неправительственное учреждение», так как он состоял под контролем Сейма. Этой формулировкой Чередеев подчеркивал отсутствие связи между Финляндским банком, российскими правительственными институтами и Государственным банком. Тем самым он выделял специфику политической системы Великого княжества, где земские чины (Сейм) несли ответственность за государственные финансы. Капитал банка, как писал Чередеев, это «имущество народа», которое используется на финансирование общественных мероприятий, выплату пенсий и пособий. Обязательный прием билетов может лишить банк этих капиталов<sup>15</sup>.

Нельзя не признать, что денежная реформа 1865 года на некоторое время ослабила финансовые связи Финляндии с Россией. Как и в случае с другими реформами такого характера, не обошлось без ряда банкротств, главным образом тех предпринимателей, которые основывали свой бизнес на российско-финляндской тор-

говле. С другой стороны, приобретенная независимость от денежной политики империи позволила Финляндии переориентировать главные финансовые связи с России на Западную Европу. Продолжая торговать с Россией, Финляндия получала инвестиции в свою промышленность из Германии и пользовалась займами немецких, французских и английских банков.

Будучи вовлеченной в европейский рынок капиталов, а также развивая торговые связи с европейскими странами, Финляндия испытывала влияние основных тенденций финансовой жизни этих стран. Поэтому переход ряда государств на золотой стандарт денежного обращения давал основание Финляндии также последовать этому примеру. Возможно, определенное влияние также оказало происходившее в начале 1870-х годов формирование Скандинавского валютного союза, включавшего Швецию, Данию (1873) и Норвегию (1875). Валютный договор между странами был основан на золотом стандарте. Ввиду распространения идей панскандинавизма в Финляндии, связь между этими событиями — складывание Скандинавского союза и переход Финляндии на золотой стандарт (1877) — вполне вероятна. Недоброжелатели даже прямо подозревали Р. Монгомери, председателя сенатской комиссии, занимавшейся вопросом денежной реформы, в шведоманстве<sup>16</sup>.

Формальным поводом для перехода на золотой стандарт являлись понесенные казной и Финляндским банком убытки от обесценивания серебра и необходимости платить золотом по внешним займам. В 1876 году по инициативе сеймовых уполномоченных Финляндского банка Сенат выступил с представлением о введении золотой монеты. Несмотря на ранее высказанное Александром II убеждение, что Финляндия не может перейти на золотой стандарт раньше, чем это сделает Россия<sup>17</sup>, ходатайство Сената было рассмотрено и передано на решение Комитета финансов.

Ни Министерство финансов, ни Комитет финансов не возражали против предложенной реформы. Заслуживает внимания тот факт, что одной из причин удовлетворения представления Сената об установлении золотого стандарта являлось признание заслуг финляндского правительства в преодолении финансового кризиса 1850-х годов. «В таком положении дела отказ в приведении в исполнение предположенной ныне меры лишил бы Финляндию возможности довершить окончательное упрочение денежной

в сем крае системы и таким образом все те жертвы, которые понесены уже финляндским правительством, оказались если не потерянными, то, во всяком случае, не вполне достигшими своей цели»<sup>18</sup>. Против одобрения принятия золотого стандарта на заседании Комитета финансов высказался лишь Государственный контролер С.А. Грейг. Он заявил, что «не существует нигде подчиненной страны, которая бы пользовалась привилегией обладания отдельной от суверенного государства монетной системой». На это Рейтерн заметил, что «такой страной является именно Финляндия, которая уже тринадцать лет имеет свою особую монету, а теперь оказывается вынужденной довести свое монетное дело до его естественного завершения»<sup>19</sup>.

Комитет финансов одобрил план реформы и 9 августа (28 июля) 1877 года был издан закон об установлении в Финляндии золотого стандарта денежного обращения. Русский серебряный рубль и полновесная мелкая серебряная монета должны были приниматься в платежах (но не в обмен) частными лицами и казной в сумме до 2 руб. 50 коп. 16 января 1878 года Сенат представил на утверждение императора рисунки новых монет. В отличие от старых русская надпись на них отсутствовала. 12 марта 1879 года последовало постановление о выпуске банковских билетов в 50 и 100 марок серебром. Крупная надпись на русском языке, ранее украшавшая оборотную сторону билетов, была заменена пейзажами Транзунда и Гельсингфорса, а русскому тексту, по словам К. Ордина, было «оставлено лишь узенькое место под ландшафтами»<sup>20</sup>.

Введение золотого стандарта в Финляндии означало окончательное обособление финляндской денежной системы. Денежные реформы 1865 и 1877 годов вполне соответствовали политике правительства в «финляндском вопросе». Лояльная окраина получила свою денежную единицу, в то время как непокорная Польша была лишена своей валюты и банка. Финляндия, переживавшая период бурного экономического роста, оказалась способной рационализировать свою денежную систему и перейти на золотой стандарт на 20 лет раньше, чем империя. Министерство финансов, как мы видели, вполне толерантно относилось к финансовой политике финляндского Сената и одобряло успешные мероприятия финляндского правительства. Однако гармоничные отношения империи и окраины длились недолго.

Изменение направления политики в отношении Финляндии в начале 1890-х годов немедленно сказалось и на взглядах правительства на автономию денежной системы Финляндии. В 1890 году под председательством Ф.Л. Гейдена начала работу Комиссия по монетному объединению России и Финляндии. Комиссия предложила вернуть систему рублевого денежного обращения. Однако провести реформу, заменяющую золотую марку серебряным рублем, не поколебав состояние финансов страны, было нереально. Об этом писал и финляндский Сенат, и некоторые члены самой же комиссии. В результате министр финансов И.А. Вышнеградский и статс-секретарь Великого княжества Казимир Эрнрот, докладывая Александру III об итогах работы комиссии, убеждали императора отложить реформу, по крайней мере, до преобразования российской валюты. Единственным, хотя и немаловажным, плодом деятельности комиссии стал указ 14 августа 1890 года о введении с 1 января 1891 года русского рубля в денежное обращение Великого княжества при сохранении хождения финской марки. Закон обязывал принимать российские рубли в установленном размере (серебром — до 3 руб., медной монетой — 25 коп.) на правительственных железных дорогах, в качестве таможенных сборов, в других казенных платежах по периодически изменяемому курсу<sup>21</sup>.

После денежной реформы 1897 года в империи главное препятствие для объединения денежных систем было устранено. В 1903–1904 годах вопрос об объединении денежных систем вновь был внесен на обсуждение специальной комиссии под председательством Э.В. Фриша для определения оснований введения в Финляндии российской монетной системы<sup>22</sup>. Комиссия приняла решение о проведении «предварительных мер» для объединения. Российская золотая монета была признана полноценным средством платежа в Великом княжестве, обязательным для приема во всех платежах — как правительственных, так и между частными лицами. На кредитные рубли было распространено установленное с 1890 года для серебряных и медных денег правило обязательного приема в правительственных учреждениях, на железных дорогах и др. Впрочем, это вряд ли могло повлиять на положение русского кредитного рубля в Великом княжестве: эти денежные знаки были мало распространены в Финляндии, так

как роль бумажных денег успешно выполняли билеты Финляндского банка. Помимо того, комиссия рекомендовала изменение дизайна финской марки: введение обозначения ее номинала в рублях и копейках на русском языке.

Постановление о мерах к объединению монетных систем империи и Финляндии было в чистом виде результатом соглашения Министерства финансов и Сената<sup>23</sup>. Не представленное на одобрение Сейма, это постановление никогда не применялось в Финляндии. Впрочем, целесообразность предусмотренных постановлением мер вызывала сомнения даже со стороны представителей российского финансового ведомства. Директор департамента Государственного казначейства И.П. Шипов писал главе комиссии Фришу о том, что подобные мероприятия не принесут большего единства в денежное обращение, так как полное объединение возможно лишь при условии создания отделения Государственного банка и в любом случае потребует значительных средств, которых у казны нет<sup>24</sup>.

Необходимость открытия отделения Государственного банка, без которого распространение русской валюты в Финляндии было немыслимо, была очевидна для всех. Однако само существование такого отделения, во-первых, противоречило финляндским законам, основанным на принципе внутреннего протекционизма по отношению к кредитным учреждениям и не допускавшим деятельности зарубежных банков на территории Финляндии; во-вторых, было сомнительно с точки зрения экономической целесообразности: трудно было ожидать доверия населения к незаконно действующему учреждению. Кроме того, отделению Государственного банка пришлось бы конкурировать с главным кредитным учреждением страны — Финляндским банком, существовавшим с 1811 года и являвшимся главным эмиссионным учреждением страны с 1840 года.

С конца 1860-х годов Финляндский банк был передан в ведение Сейма. Хотя такой вид деятельности, как управление банком, не свойствен представительным учреждениям, эта реформа благоприятно сказалась на функционировании банка. Он утратил свой бюрократический стиль и стал постепенно приспосабливаться к потребностям деловой жизни<sup>25</sup>. Поэтому рядом с Финляндским банком бюрократический Государственный банк для населения выглядел бы весьма непривлекательным.

Первая же попытка Государственного банка начать свою деятельность в Великом княжестве закончилась неудачей. Перед Гельсингфорским отделением Государственного банка, открытым в 1905 году, была поставлена задача способствовать экономическому сближению Финляндии с империей<sup>26</sup>. Но в результате эта деятельность свелась только к переводным операциям, то есть способствовала денежному обмену с Россией. Однако с лета 1906 года установились невыгодные для Государственного банка условия обмена валют, что привело к оттоку из него золота, и в августе этого года отделение было закрыто<sup>27</sup>. Таким образом, ни полное объединение валютных систем, ни замена национального Финляндского банка филиалом российского Государственного банка не были осуществлены.

Интеграция денежных систем стала заметным явлением в финансовой жизни европейских государств XIX столетия. Этот процесс наблюдался на нескольких уровнях: на уровне надгосударственном — проявляясь, например, в переходе стран на золотой стандарт обращения, на уровне межгосударственных союзов (создание Латинского валютного союза и валютного союза Скандинавских стран). Третьим уровнем было создание денежных систем в ряде империй: региональные валюты сохранялись, но их эмиссия и обращение регулировались установленными центром правилами. И наконец, четвертый уровень представлял собой полную интеграцию, сопровождавшуюся образованием национальных государств, что характерно было также для континентальных империй — Австро-Венгрии, Германии и России. Во всех этих процессах мы можем наблюдать влияние политических, идеологических и экономических факторов. В них в разной степени присутствовали элементы как интеграции, основанной на общей заинтересованности и действии рыночных механизмов, так и принудительного объединения, основанного на доминировании одних валют и зависимости других. Нет сомнений в том, что вопрос о деньгах был вопросом о власти<sup>28</sup>.

Если в этом ракурсе посмотреть на проанализированные нами примеры денежной политики конца XIX века в Польше и Финляндии, нельзя не отметить, что введение рубля на этих окраинах представляло собой прежде всего политический акт, основанный не на экономической заинтересованности окраины,

и даже не на экономических интересах империи, а на концепции политического доминирования. Деньги как один из символов суверенитета, знак престижа и устоячивости правительства являлись мощным орудием идеологического воздействия. Рисунок банкнот или штемпель монет представляли собой самый прямой и поэтому столь важный метод пропаганды. Изменение символики, языка обозначения номинала или общего дизайна денежных знаков — все это сигнализировало о переменах в отношении правительства к окраине.

Помимо такого рода символических мероприятий правительство использовало и сугубо экономические методы идеологического воздействия — через регулирование денежного обращения. Как отмечают исследователи, стабильность валюты оказывает огромное влияние на коллективную психологию, и внешнее воздействие на денежную систему страны воспринимается обществом очень чувствительно<sup>29</sup>. Поэтому ограничению хождения (приема к платежам, конвертации и т.д.) и ликвидации национальной валюты придавалось огромное значение именно там, где вопросы легитимации власти были особенно остры. Правительство мирилось с неприятием рубля в Закавказье и даже намеренно сдерживало введение рубля в крае, но совершенно иначе относилось к задаче вытеснения польского злотого. Очевидным примером использования денежной реформы в качестве орудия политической манипуляции является введение финской марки в 1860 году — меры, в тот момент далеко не всеми приветствуемой даже в самой Финляндии.

Были ли эти меры эффективны с экономической точки зрения? По крайней мере для Польши экономическая эффективность объединения валют и тем более фактической ликвидации Польского банка довольно сомнительны. Напомню, что польская система денежного обращения была ориентирована на европейский стандарт. Если бы не была ликвидирована финансовая автономия и не был бы уничтожен польский злотый, Польша, вероятно, разделила бы судьбу Финляндии.

Финляндии удалось воспользоваться установлением собственной валюты для сближения с европейским финансовым миром. Внешние займы в Западной Европе, переход на золотой стандарт создали условия для развития торговых связей и притока иностранных инвестиций в экономику, что послужило затем

основой для индустриализации края. Польше, впрочем, удалось развить свои экономические контакты с Европой вопреки политике центра и даже стать своего рода связующим звеном между торговым миром Запада и России и даже Азии.

О том, выиграла ли империя от объединения денежных систем, судить довольно сложно. Идеологически это был, разумеется, важный шаг, обязавший жителей окраинных губерний считать на рубли. Экономически объединение валют снижало издержки обмена, открывало возможности расширения торговли, регулирования промышленности и сельского хозяйства. С другой стороны, вопрос о том, выдерживала ли довольно уязвимая денежная система империи бесконечное расширение рублевого пространства, то есть имел ли место эффект «надрыва», остается открытым (к сожалению, исследований и расчетов последствий расширения географии рубля не существует). Предположу также, что при установлении рубля на окраинах — прежде всего, южных и восточных — правительство несло большие прямые издержки, не считая негативных побочных эффектов, например вывоза монеты за границу и нехватки денежных знаков, прежде всего разменных денег.

Каков бы ни был экономический эффект объединения валютного пространства и кредитной системы, вряд ли правительство могло мириться с альтернативным вариантом. Финляндская валютная автономия была терпима только до тех пор, пока край рассматривался как обособленная часть империи. Но для единого государства, каким стремилось сделать империю правительство, очевидно выстраивавшее свою финансовую политику по шаблону национального государства, существование разных денежных систем было неприемлемо. Во второй половине XIX столетия национальное государство и национальная валюта стали неотделимы друг от друга<sup>30</sup>. В эпоху протекционизма и господства идей национальной экономики единство валюты стало догмой для правительств европейских стран. Россия не выглядит в этом ряду исключением. Особенным является лишь то значение, которое придавалось денежному регулированию в национальной политике и строительстве «единой и неделимой» России.

# Заключение

Представим, что перед нами стоит задача сформулировать стратегию успешного ведения «хозяйства империи». Главная задача управляющего финансами этого «предприятия» будет состоять в том, чтобы создать систему правил взаимодействия и распределения ресурсов между многочисленными участниками, имеющими разные интересы, и причем таких правил, которые не противоречили бы общей задаче экономического роста и сдерживали бы центробежные тенденции. Эти правила должны были бы стать основой для складывания институциональной структуры и в то же время служить идеологии единства. Согласование экономических интересов элит и властей национальных окраин и центра, целей внутреннего социального прогресса и геополитики — такова была задача имперских правительств.

Далеко не всегда это удавалось. Герберт Матиц в своей программной статье «Основные тенденции австрийской экономической политики 1848–1918 годов»<sup>1</sup> отмечает, что одной из главных характеристик экономической политики после компромисса 1867 года было отсутствие осознанной стратегии. Будучи заложником лоббирующих национальных и региональных групп, правительство не могло выбрать: либо концентрировать инвестиции в очагах индустриального роста, либо обеспечить равномерный экономический рост и стремиться к сглаживанию региональных различий. «К несчастью, эти базовые стратегии развития не были обсуждаемы и иерархизированы в зависимости от приоритетов»: они были подвержены влиянию повседневных политических дискуссий, в которых экономические требования использовались «как аргу-

менты, но не как цели». К такому же выводу об отсутствии осознанной экономической политики равномерного развития пришел и венгерский историк Георгий Ранки. «Хуже того, — пишет он, — в борьбе за национальную гегемонию (автор имел в виду межнациональное соперничество в империи. — Е.П.) экономические соображения часто уступали место политическим»<sup>2</sup>.

Современники также понимали, что национальное соперничество сужает перспективы экономического роста для всех наций. В 1902 году глава австрийского правительства Эрнст фон Кербер предложил план создания экономической инфраструктуры, отвечающей интересам нескольких национальных территорий (предусматривалось среди прочего строительство железных дорог и водных путей сообщения). Этот план, по оценке Эрнста Брюкмюллера и Романа Сандгрубера, был единственным средством против национальной дезинтеграции<sup>3</sup>. По словам Дэвида Гуда, более оптимистично оценивавшего результаты правительственной политики в Австро-Венгрии, железнодорожное строительство, а также таможенное объединение «разбили барьеры, разделявшие местные и региональные рынки разваливавшегося многонационального образования»<sup>4</sup>. Эта же стратегия создания единого экономического пространства применялась и в других государствах: классическим примером является германский таможенный союз Zollverein, который способствовал экономической интеграции немецких земель вокруг Пруссии, что предшествовало политическому объединению<sup>5</sup>.

Существовала ли подобная регионально ориентированная комплексная программа экономического развития в России? Политику Эрнста фон Кербера с легкой руки Александра Гершенкрона часто сравнивают с экономической программой Сергея Юльевича Витте. Будучи поклонником концепции национальной экономики Фридриха Листа — одного из идеологов экономического объединения Германии, Витте осуществлял политику государственной индустриализации, которая несомненно способствовала экономической интеграции Российской империи. Железнодорожный бум конца XIX века не только связал окраины с центром, но и создал межрегиональные экономические связи типа «польские текстильщики — туркестанские хлопководы». Развитие телеграфа позволило расширить сеть кредитных учреждений. В это время за-

вершился и процесс формирования единого таможенного пространства: к началу Первой мировой войны за его пределами оставалась только Финляндия". Консолидации экономического пространства империи способствовало развитие средств связи, почты и других средств коммуникации.

Вместе с тем нельзя сказать, что экономическая и финансовая программа правительства была продумана с точки зрения согласования экономического развития частей (территорий) и целого (империи). Осознанной и согласованной стратегии взаимодействия с регионами у российского правительства не было. Министерство финансов бралось за этот вопрос спорадически, бессистемно. Сказывалось и отсутствие института объединенного правительства, которое могло совместно обсуждать все — финансовые и политические — стороны экономической региональной политики. В результате правительство, иницилируя программы развития инфраструктуры окраин (строительство железных дорог, связь и т.д.), потом обвиняло те же окраины в убыточности.

В итоге финансовые взаимоотношения с окраинами не определялись четкой концепцией финансовой системы империи, а в первую очередь зависели от позиции правительства по одному из «вопросов» — «польскому», «финляндскому» и т.д., а также от общих тенденций развития политической ситуации. Упрек в отсутствии стратегии не является, как мне кажется, экстраполяцией современных представлений о принципах экономической политики. Вспомним, что в России не было даже специальных законов или институтов, занимающихся этой проблемой, тогда как в Британии и Франции система финансовых отношений с колониями была предметом особой сферы законодательства и администрирования.

Отсутствие единой концепции региональной экономической политики может показаться парадоксальным, поскольку именно в России государство играло особенно большую роль в регулировании экономического развития. Претензии правительства на централизованное управление финансами, казалось бы, должны были свидетельствовать как раз о стремлении проводить рациональное бюджетно-финансовое регулирование. Но в этом случае мы сталкиваемся с одной из характерных особенностей функционирования российской государственной системы: институциональной слабостью, иначе говоря, несоответствием между претен-

зией на роль главного регулятора и институциональными возможностями. Организация финансового управления на окраинах, проведение налоговых реформ и создание кредитной системы — чрезвычайно трудоемкие и затратные мероприятия. Одно только камеральное описание и межевание земель окраинных территорий составляло подчас неразрешимую проблему для центральных и местных администраций. Организация эффективной системы налогообложения требовала создания налоговых органов, укомплектованных обученными чиновниками, развития системы государственного кредита. Таким образом, финансовая централизация парадоксальным образом сочеталась с «недоуправляемостью» финансов окраин.

Таким образом, проблема «империи» в экономическом смысле правительством не была решена. Можно ли сказать в таком случае, что «фактор империи» был тормозом или наоборот, катализатором экономического развития? Вопрос этот далеко не праздный — не только из-за того, что он неожиданно стал актуален в начале XXI века, когда империи «вошли в моду» (не только как объект изучения, но и как модель, предлагаемая в современной геополитике для построения властных отношений между «государствами-лидерами» и остальным миром). Он важен также и с академической точки зрения, как бы ни старались историки избежать оценочности в анализе империй.

Окраины, несомненно, многим обогащали экономику империи — прежде всего, разнообразием ресурсов, производимых товаров и продуктов сельского хозяйства. Очевидным фактором роста было и то, что необходимость освоения окраин стимулировала развитие некоторых отраслей — например, железнодорожного строительства, являвшегося катализатором развития тяжелой промышленности. Многонациональность и поликультурность отразилась в существовании разнообразных национальных сообществ предпринимателей, внесших, бесспорно, большой вклад в развитие экономики.

Но, как показывает анализ дискурса «цены империи», для российского общества территориальное расширение представляло альтернативу концентрации, сосредоточения внутренних ресурсов для индустриализации и социальной модернизации. Империя росла вширь, запаздывая развиваться внутренне и не успевая

«переваривать» ресурсы новых территорий. Эти ресурсы потенциально могли служить резервом развития и роста. Но институциональная слабость, недостаток профессиональных управленцев и денег не позволяли превратить в резерв развития окраины, висевшие камнем на шее.

В этом, наверное, состояла и логика функционирования имперского хозяйства. Как только окраина начинала проявлять признаки роста, одновременно возникали и признаки центробежных тенденций. Поддерживая асимметрию экономического развития, империя сдерживала эти тенденции. Таким образом, политическая система империи сама по себе создавала пределы для ее экономического роста.

Трудно удержаться от того, чтобы не заглянуть в период, последовавший за распадом империи. После 1917 года проблемы распределения ресурсов и согласования целей национальной политики с целями экономического развития были унаследованы советским правительством. В борьбе за ресурсы между республиками и центром практически повторялся сценарий конфликта между окраинами и Министерством финансов, а дискуссии вокруг проектов закона «О бюджетных правах Союза ССР и входящих в его состав союзных республик» с начала 1920-х годов до начала 1930-х поразительно напоминают описанные мной баталии вокруг проблем бюджетного устройства империи. Теоретики экономической науки и чиновники наркомфинов республик и Союза пытались найти формулу, позволяющую концентрировать ресурсы для «общегосударственных нужд» (обороны, индустриализации и т.д.), и в то же время оставить хоть какой-то простор для самостоятельной экономической политики территорий.

Советское правительство, как ранее и имперское правительство, не могло игнорировать значения экономических связей для поддержания единства Союза и, с другой стороны, не желало превращать республики в финансовое бремя центра. Но, как оказалось, не было ни приемлемой теории, ни тем более позитивного опыта бюджетного регулирования и формирования стратегии роста в государстве с ярко выраженной экономической асимметрией и потенциальной (реальной или сконструированной) угрозой сепаратизма. Своеобразным, полностью соответствующим советской политической системе решением проблемы стало введение

практики планирования. Государственный план развития хозяйства, таким образом, стал едва ли не первым опытом выстраивания стратегии территориальной экономической политики. На его основе и должен был строиться бюджет Союза и республик. Концепция централизации политической власти, лежавшая в основе советской федерации, в экономическом смысле подразумевала централизацию бюджетного планирования и концентрацию основных источников доходов в ведении центра.

Неожиданное продолжение после 1917 года получила и дискуссия о распределении бремени имперских расходов. В 1917–1918 годах Правительство РСФСР вело переговоры с Польшей и Украиной о разделе долга бывшей империи. Таким образом, вопрос о том, кто сколько давал и получал из имперского бюджета приобрел практическое значение. Если ранее в течение многих лет дискуссия о бремени империи являлась частью политических споров о власти и правах, то теперь речь шла о деньгах в прямом смысле. Обсуждая, как делить долги и имущество, стороны вспоминали о том, кто больше платил в имперский карман.

Участники Польского экономического и расчетного совещания пытались доказать свое право на участие не только в уплате долга, но и в разделе имущества: польское население платило налоги, на которые строились железные дороги в Сибири. «Совершенно ясно, что деньги, собранные в Царстве, шли не на его нужды, а на расходы в средней и восточной России», в частности, на истощавшую в равной степени европейские и польские губернии политику Витте на Дальнем Востоке. Что же касается расходов империи в Польше, то они не отвечали нуждам края, а были направлены на его русификацию<sup>7</sup>. Автор записки о принципах расчетов между Польшей и Россией предлагал поделить имущество и золотой запас в соответствии с долей уплачивавшихся налогов, а долг поделить в соответствии с величиной территории. В пользу территориального принципа был приведен такой аргумент: «Представим себе, что России удалось перенести на Польшу часть общего долга, а затем та же Россия продает Камчатку за 20 миллиардов рублей. Если бы продажа произошла до договора с польским государством, то мы получили бы часть этой суммы, и долг наш был бы меньше... А теперь представим, что российское государство берется за эксплуатацию своих северных лесов, с которых с легкостью

можно получить хотя бы несколько десятков миллиардов рублей. Это уже не продажа территории, а только использование естественных богатств. Польша таких ресурсов иметь не будет. Отделясь от России и приняв на себя часть долгов, мы можем быть финансово подкошены»<sup>8</sup>. К этим сомнительным аргументам прилагались впечатляющие расчеты стоимости «польско-российского» имущества, вклада Польши в российский бюджет и расчеты разных вариантов участия Польши в погашении общего долга бывшей империи: в зависимости от разных принципов дележа и времени, с которого Польша могла считаться финансово независимой от России.

В переговорах с Украиной фигурировали аналогичные расчеты. Украинская сторона особенно активно настаивала на справедливом разделе имущества. При этом украинцы почти буквально повторяли аргументы польской Ликвидационной комиссии, утверждая, что они «чуть не триста лет» «охраняли» северные леса и рудники. Автор отчета российской делегации на переговорах в Киеве<sup>9</sup> отметил, что украинцы основывали свои претензии на расчетах «англичан», в соответствии с которыми «одних лишь лесов хватило бы России на покрытие всего ее долга... следовательно... получив часть этих лесов плюс других богатств [*примечание*: «в виде денежного эквивалента»] России, она (Украина — *Е.П.*) не только совершенно освободилась бы от участия в задолженности России, но могла бы на последней даже изрядно заработать»<sup>10</sup>.

Вопрос о разделе долга решился иначе: РСФСР отказалась выступать в качестве преемницы по долгам империи, а бывшим окраинам была предоставлена возможность воспользоваться декларированным правом на самоопределение. В 1920–1921 годах были подписаны договоры с Польшей, Эстонией, Латвией и Литвой, содержавшие отказ России от каких-либо финансовых притязаний. Страны освобождались от ответственности по долгам и обязательствам империи. Более того, они получили компенсации, чем признавалось значение бывших окраин в экономическом развитии Российской империи.

Но даже после заключения договоров с новыми независимыми государствами и после образования СССР расчеты взносов бывших имперских окраин и общегосударственных расходов не были забыты. С одной стороны, оказавшиеся в эмиграции

экономисты вычисляли, как они поделят долг в случае падения советской власти и восстановления прежних обязательств империи<sup>11</sup>. С другой стороны, возможность принятия долга не отрицалась и в Москве.

В 1925 году Финансово-экономическое бюро при Наркомате финансов СССР представило расчет доходности территорий союзных республик по данным 1913 года<sup>12</sup>. Автор доклада «Государственный бюджет России в 1913 г. в границах современных союзных республик» Д.М. Лебедев в своих расчетах основывался на издании Н.П. Яснопольского «О географическом распределении доходов и расходов в России». Доклад сопровождался отзывом сына Яснопольского, тоже известного экономиста, Л.Н. Яснопольского, который подчеркивал практическую и теоретическую важность подобных расчетов, на которых «быть может, в будущем будут не только строиться общие соображения, но и определяться денежные уплаты отдельных территорий (напр., распределение доли довоенных долгов России, падающей на отошедшие области и на отдельные республики СССР)». Таким образом, в возвращении к старым расчетам был еще один смысл. Они должны были послужить дополнительным аргументом в споре о распределении доходов и расходов уже между советскими республиками и центром.

Аналогичные расчеты довоенного взноса Украины в имперский бюджет были проведены украинским Госпланом и опубликованы под названием «Материалы для определения роли Украины в общегосударственном бюджете СССР в 1913, 1922/23, 1923/24 и 1924/25 гг.». Публикация этих материалов украинским плановым ведомством далеко не случайна: именно Украина выступала главной сторонницей децентрализованной модели построения союзного бюджета и передачи республикам большей части доходов, поступающих на их территориях. Основной вывод, к которому пришли составители сборника А.К. Шмидт и М.И. Шафир, заключался в том, что «доля Украины в общей сумме республиканских бюджетов всего Союза должна соответствовать тому значению, которое она имеет в общей экономике Союза, и, с другой стороны, той роли, какую Украина призвана играть в будущем»<sup>13</sup>. Таким образом, публикация материалов должна была послужить важным аргументом в споре о бюджетных правах и полномочиях и о распределении доходов между центром и республиками.

Аналогии с имперским прошлым можно обнаружить и в дальнейшей истории развития бюджетно-финансовых отношений в СССР до 1991 года, а также в Российской Федерации до сегодняшнего дня. Впрочем, вряд ли современные политики найдут в опыте империи достойные заимствования образцы гармоничного согласования национальных и региональных, культурных, геополитических и экономических целей. Эпоха империй прошла, и, к счастью, между империей и современной многонациональной федерацией существует больше различий, чем сходных черт. Политическая система империй обрекла их на исчезновение, а централизация власти в сочетании с национализмом создали неблагоприятные условия для экономического развития. Анализ функционирования имперской экономики показывает, что империи как экономические системы дают мало примеров успеха.

С другой стороны, не стоит игнорировать имперский опыт строительства финансовых отношений между центром и регионами: преемственность проблем национальной и экономической политики в Российской империи, СССР и современной Российской Федерации может оказаться значительно более глубокой, чем это кажется на первый взгляд. Формирование единой и в то же время децентрализованной стратегии экономического развития государства в целом и его регионов, согласование общегосударственных, национальных, региональных и местных интересов и внимание к национально-культурной специфике экономического быта являлись необходимыми условиями существования империй и должны учитываться при формировании современной экономической политики многонационального государства.

Публикуемые здесь данные о доходах и расходах некоторых регионов Российской империи могут служить иллюстрациями к описываемым дискуссиям вокруг проблем бюджета и распределения средств между территориями. Главным источником сведений для авторов изданий, публиковавших эти данные, являлись кассовые отчеты Государственного контроля. В графу доходов вносились суммы денег, полученные местными казначействами, в графу расходов — соответственно перечисленные туда из центра средства.

Незначительные корректировки в кассовые отчеты были внесены лишь Н.П. Яснопольским. Он пытался высчитать, сколько каждая территория приносила денег в казну, учитывая не только кассовые поступления, но и те доходы, которые формально числились по другим территориям, а не по источнику дохода (например, предположим, что на территории какой-либо губернии был произведен продукт, облагаемый налогом на потребление. Этот налог, взимаемый в других частях империи, по Яснопольскому, и являлся доходом, приносимым территорией — местом производства продукта). Впрочем, это оказалось возможным далеко не всегда и по отношению лишь к части облагаемых продуктов и услуг. Корректировка данных по расходам была минимальна: цифры составленных Яснопольским таблиц показывают, сколько государство уплатило по бюджету через свои территориальные кассы. Например, наиболее высокие цифры расходов приходятся на Санкт-Петербург, поскольку там ассигновались деньги на расходы центрального аппарата министерств и ведомств. Поправки в эти данные Яснопольский вносил лишь в том случае, когда по техни-

ческим причинам ассигнование денег по данной категории расхода произошло не по кассе места фактической выплаты.

Таким образом, публикуемые данные показывают лишь размеры кассовых выплат и сборов. Прежде всего они представляют интерес как источник формировавшихся в описываемый период представлений о финансовых отношениях центра и окраин.

Таблица 1 Доходы и расходы по Туркестанскому генерал-губернаторству (включая военные), 1868–1881, руб.

	Доходы	Расходы	Дефицит
1868	1 824 719	5 022 508	3 197 789
1869	2 504 671	6 254 342	3 749 671
1870	2 635 069	7 061 121	4 426 052
1871	2 631 761	8 780 939	6 149 178
1872	2 907 523	9 799 074	6 891 551
1873	2 616 409	8 338 097	5 721 688
1874	2 727 429	8 002 712	5 275 283
1875	2 736 354	7 964 407	5 228 053
1876	4 327 919	9 502 278	5 174 379
1877	5 410 915	11 502 388	6 091 473
1878	5 661 437	13 468 926	7 807 489
1879	6 256 895	13 608 254	7 351 359
1880	6 493 747	16 160 359	9 666 612
1881	5 979 918	15 130 565	9 160 647
Итого	54 714 766	140 595 970	85 881 204

Источник: Отчет ревизующего по выс. повелению Туркестанский край т. с. Гирса. СПб., 1885. С. 366.

Таблица 2                      Д О Х О Д Ы И Р А С Х О Д Ы П О С М Е Т А М Г Р А Ж Д А Н С К О Г О  
У П Р А В Л Е Н И Я З А К А В К А З С К О Г О К Р А Я, 1855—1880, Р У Б.

	Доходы (поступившие)	Расходы	Дефицит	Избыток
1855	3 739 455	3 640 189		99 266
1856	4 816 969	4 025 263		791 706
1857	4 895 777	3 669 785		1225 992
1858	5 312 256	4 265 105		1 047 151
1859	3 056 710	2 508 218		558 492
1860	2 993 374	2 808 103		185 271
1861	3 014 068	3 055 648	41 580	
1862	3 299 055	3 079 141		219 914
1863	2 595 867	2 991 532	31 665	
1864	3 543 762	3 538 239		5 523
1865	3 883 522	3 630 757		252 765
1866	4 200 967	3 922 402		278 574
1867	4 237 874	4 767 770	529 896	
1868	5 228 309	5 799 662	571 353	
1869	6 132 364	6 288 281	155 917	
1870	6 189 627	6 580 196	390 569	
1871	5 241 702	6 233 374	991 672	
1872	5 831 533	5 744 421		87 132
1873	8 803 333	6 244 879		2 559 454
1874	6 505 354	6 684 829	179 475	
1875	6 539 646	6 745 616	205 970	
1876	7 492 059	6 622 750		869 309
1877	7 122 199	6 650 107		472 012
1878	8 754 259	7 163 364		1 590 895
1879	8 765 157	8 632 236		132 921
Итого			3 098 097	10 365 377

*Источник: Эсадзе С. Историческая записка об управлении Кавказом. Тифлис, 1907. Т. 2. С. 306—307.*

ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблица 3 Доля расходов по группам губерний от общей суммы внутренних расходов империи, 1868–1890, %

Группы губерний	1868	1869	1870	1871	1872	1873	1874	1875
1	35.34	40.54	44.8	45.8	45.22	47.24	44.74	42.4
2	0.47	0.31	0.3	0.4	0.42	0.49	0.41	0.43
3	6.53	7.65	5.63	6.56	5.73	5.31	4.53	5.87
4	1.98	1.57	1.71	1.47	1.4	1.3	1.42	1.58
5	5.52	4.64	4.59	5.66	6.0	5.95	5.42	5.4
6	3.9	3.43	3.13	2.75	2.7	2.33	3.0	2.76
7	5.56	4.84	4.73	3.28	3.34	2.98	4.79	4.94
8	2.59	2.41	2.29	3.07	3.04	2.86	2.39	3.53
9	1.56	1.41	1.18	1.07	1.06	1.06	1.06	1.37
10	4.89	4.37	4.57	4.21	4.34	4.18	4.0	4.16
11	3.35	3.36	3.22	3.03	2.86	3.05	3.47	4.04
12	6.68	5.86	5.51	5.19	5.14	5.39	5.13	5.39
13	1.52	1.52	1.26	0.70	0.77	0.71	1.66	1.73
14	5.62	5.55	5.05	5.0	5.15	5.58	5.14	3.99
15	9.21	8.15	7.63	7.32	7.59	7.21	7.35	7.47
16	1.71	1.24	1.24	1.29	1.33	1.25	1.32	1.35
17	1.66	1.50	1.64	1.73	1.99	2.01	2.01	1.89
18	1.0	0.83	1.03	1.18	1.32	1.44	1.47	1.45
Группы губерний	1876	1877	1878	1879	1880	1881	1882	1883
1	46.45	35.21	41.04	40.6	39.78	40.84	44.18	42.97
2	0.42	0.47	0.62	-	-	-	-	-
3	4.8	5.5	6.56	6.7	6.1	5.16	5.03	5.65
4	1.42	1.39	1.44	1.69	1.77	1.69	1.84	1.82
5	4.42	4.3	4.71	5.1	5.4	5.06	4.4	4.41
6	2.5	2.1	2.41	2.77	2.8	2.92	3.06	3.11
7	4.38	4.56	4.94	5.56	5.29	5.42	4.38	4.59
8	3.46	1.87	2.0	2.39	2.66	2.75	2.85	3.37
9	1.49	1.41	1.14	1.13	1.3	1.37	1.42	1.52
10	3.81	3.56	3.83	4.19	4.25	4.60	4.66	4.60
11	3.51	3.45	3.24	3.1	3.32	3.42	3.43	3.35
12	5.71	16.55	7.59	6.81	5.80	5.63	5.16	5.38
13	1.53	1.50	1.61	1.45	1.55	1.58	1.50	1.55
14	4.35	8.99	8.39	6.51	7.01	6.27	5.03	4.68
15	6.70	5.80	5.99	6.80	7.16	7.91	7.45	7.33
16	1.25	0.92	1.03	1.10	1.15	1.16	1.18	1.29
17	2.02	1.49	1.64	2.06	2.31	2.51	2.71	2.13
18	1.47	1.16	1.16	1.65	2.16	2.25	1.88	1.79

П Р И Л О Ж Е Н И Е

Группы губерний	1884	1885	1886	1887	1888	1889	1890
1	42.52	46.00	46.56	46.39	48.3	44.96	44.75
2	-	-	-	0.47	-	-	-
3	4.75	4.48	4.35	4.49	4.27	4.43	4.38
4	1.82	1.66	1.63	1.63	1.62	1.71	1.76
5	4.47	3.89	3.88	4.05	4.02	4.34	4.08
6	3.27	2.96	2.89	2.90	2.77	2.91	3.41
7	4.66	4.45	4.43	4.31	4.37	4.49	4.28
8	3.39	3.12	2.97	2.89	2.88	2.80	2.77
9	1.47	1.41	1.42	1.37	1.22	1.42	1.34
10	5.26	4.75	4.46	4.93	4.75	5.03	5.22
11	3.51	3.64	3.51	3.56	3.26	3.76	4.59
12	5.75	5.46	5.73	5.34	5.29	5.34	5.24
13	1.46	1.35	1.39	1.45	1.42	1.44	1.37
14	4.62	4.50	4.32	4.58	4.69	4.80	5.47
15	7.62	6.87	6.66	6.72	6.45	6.97	6.89
16	1.27	1.27	1.06	1.24	1.22	1.34	0.94
17	2.49	2.36	2.39	2.40	1.82	2.61	2.57
18	1.62	1.43	1.38	1.36	1.28	1.49	1.12

Состав групп по губерниям: 1) Петербургская; 2) Финляндия; 3) Московская; 4) Северные (Архангельская, Вологодская, Новгородская, Олонецкая, Псковская); 5) Восточные (Вятская, Казанская, Оренбургская, Пермская, Самарская, Уфимская); 6) Среднепромышленные (Владимирская, Калужская, Костромская, Нижегородская, Смоленская, Тверская, Ярославская); 7) Среднечерноземные (Воронежская, Курская, Орловская, Пензенская, Рязанская, Саратовская, Симбирская, Тамбовская, Тульская); 8) Малороссийские (Полтавская, Харьковская, Черниговская); 9) Прибалтийские (Курляндская, Лифлянская, Эстляндская); 10) Северо-западные (Виленская, Витебская, Гродненская, Ковенская, Минская, Могилевская); 11) Юго-западные (Волынская, Киевская, Подольская); 12) Южные (Астраханская, Бессарабская, Донская, Екатеринославская, Таврическая, Херсонская); 13) Северный Кавказ (Ставропольская); 14) Закавказье (Бакинская, Тифлисская); 15) Польские (Варшавская, Калишская, Петроковская, Ломжинская, Плоцкая, Сувалкская, Люблинская, Келецкая, Радомская, Седлецкая); 16) Западная Сибирь (Тобольская, Томская, Степное ген-губернаторство); 17) Восточная Сибирь (Амурская, Енисейская, Забайкальская, Иркутская, Приморская, Якутская); 18) Туркестан.

*Источник: Яснопольский Н.П. О географическом распределении доходов и расходов России. Киев, 1897. Т. 3: Приложения к исследованию проф. Н.П. Яснопольского о географическом распределении расходов в России: Статистические таблицы, картограммы и диаграммы.*

ТАБЛИЦА 4 Избытки (+) или дефициты (-) государственных доходов по группам губерний, 1868-1890, млн. руб.

Группы губерний	1868	1869	1870	1871	1872	1873	1874	1875	1876	1877	1878	1879
1	-80,255	-82,491	-113,190	-104,652	-101,274	-106,801	-135,141	-114,886	-162,771	-210,993	-224,126	-172,736
2	-2,006	-1,982	-2,116	-2,195	-2,266	-2,433	-2,233	-2,367	-2,658	-3,784	-4,652	н.д.
3	-3,128	-6,527	+2,686	-3,184	+4,544	+5,507	+12,890	+7,987	+8,439	-16,968	-14,170	-1,325
4	+2,495	+3,614	+3,226	+4,800	+5,211	+6,166	+6,474	+5,780	+5,048	+3,214	+3,737	+3,686
5	+13,690	+15,142	+15,192	+12,411	+9,349	+8,311	+12,560	+20,519	+19,819	+7,194	+11,645	+19,143
6	+16,565	+15,585	+18,018	+22,720	+23,882	+27,011	+25,323	+26,629	+24,198	+22,150	+22,572	+26,274
7	+41,106	+42,029	+43,291	+53,129	+51,703	+56,468	+50,667	+54,826	+45,077	+40,280	+45,784	+47,182
8	+11,100	+10,094	+11,415	+8,145	+8,687	+10,042	+14,197	+9,511	+4,200	+10,962	+14,633	+12,346
9	+2,640	+2,546	+5,006	+7,512	+8,123	+8,829	+9,275	+10,445	+11,325	+8,838	+12,111	+14,213
10	-1,349	-0,277	-2,163	+0,830	+1,622	+0,466	+6,249	+3,290	+1,064	-3,052	-0,511	+2,112
11	+9,725	+6,738	+7,247	+13,144	+12,983	+15,293	+19,410	+15,509	+12,382	+8,968	+15,422	+21,286
12	+8,817	+7,808	+13,851	+18,970	+20,580	+29,037	+21,086	+18,742	+10,965	-5,720	-4,381	+15,525
13+14	-19,135	-21,123	-22,703	-22,577	-22,642	-24,708	-22,992	-15,726	-20,905	-67,778	-56,607	-34,352
15	-4,061	+0,033	+1,366	+4,751	+3,088	+1,317	+2,246	+1,522	+3,338	-8,199	-2,443	+2,218
16	+0,368	+2,387	+1,990	+1,564	+2,013	+3,015	+2,381	+2,207	+1,578	+2,407	+2,524	+3,707
17	-0,414	-1,133	-1,619	-1,679	-2,679	-1,774	-1,231	-2,186	-4,142	-4,591	-4,878	-5,561
18	-3,856	-1,877	-3,009	-4,637	-5,532	-5,992	-5,701	-5,409	-5,605	-6,071	-8,704	-7,083

Группы губерний	1880	1881	1882	1883	1884	1885	1886	1887	1888	1889	1890	Среднее
1	-176,050	-178,159	-246,527	-211,085	-173,574	-255,302	-156,102	-179,585	-242,547	-272,404	-166,740	-66,523
2	н.д.	-2,613 (1868-1878)										
3	+4,474	+9,247	+28,667	+22,091	+33,872	+28,674	+35,096	+37,757	+47,190	+46,379	+50,666	+14,804
4	+2,826	+3,153	+4,491	+3,653	+3,928	+4,357	+4,586	+4,816	+5,104	+4,340	+5,084	+4,457
5	+19,113	+16,105	+26,152	+18,963	+16,830	+19,043	+18,079	+15,196	+16,815	+19,738	+19,738	+16,148
6	+26,393	+23,186	+25,752	+25,588	+22,911	+28,235	+27,832	+32,732	+35,196	+36,738	+34,962	+25,659
7	+50,626	+57,370	+61,127	+61,690	+57,053	+58,645	+55,657	+69,604	+72,162	+71,513	+68,207	+54,563
8	+16,093	+11,687	+13,164	+11,655	+14,924	+14,654	+9,350	+17,729	+20,538	+24,372	+19,430	+12,985
9	+15,385	+13,115	+18,465	+17,502	+16,954	+14,908	+11,149	+15,244	+22,529	+25,815	+24,238	+12,879
10	-0,049	-2,130	+0,221	+0,883	-6,333	-2,899	-5,718	+0,060	+2,420	+2,473	+0,107	-0,058
11	+16,535	+16,868	+23,696	+24,591	+22,482	+28,298	+25,010	+30,293	+34,051	+30,676	+29,153	+19,207
12	+19,756	+18,201	+19,618	+23,962	+33,133	+28,908	+26,477	+38,433	+50,473	+53,487	+48,709	+18,521
13+14	-39,176	-32,431	-23,207	-23,047	-20,868	-27,366	-27,527	-20,374	-22,545	-22,230	-13,531	-24,191
15	+0,473*	-1,591	+11,609	+14,996	+12,500	+8,639	+7,703	+13,980	+19,559	+21,513	+22,601	+6,010
16	+3,874	+3,448	+3,940	+3,274	+2,156	+1,774	+1,680	+1,769	-0,004	+0,724	+0,988	+2,166
17	-6,782	-8,433	-5,957	-6,433	-1,946	-7,193	-7,457	-4,762	-3,467	-6,360	-7,133	-4,707
18	-10,873	-8,801	-5,297	-3,787	-4,195	-3,940	-4,039	-4,481	-4,425	-4,286	-2,610	-5,232

\* Подсчитано по сумме доходов отдельных губерний. В источнике сумма указана неверно. С 1882 года — сумма обыкновенных и чрезвычайных доходов и расходов. Состав групп по губерниям: см. примеч. к табл. 3.

Источник: Яснопольский Н.П. О географическом распределении доходов и расходов России. Киев, 1897. Т. 3: Приложения к исследованию проф. Н.П. Яснопольского о географическом распределении расходов в России: Статистические таблицы, картограммы и диаграммы. Табл. 44.

# ПРИЛОЖЕНИЕ

ТАБЛИЦА 5 РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ  
НА ОДНОГО ЖИТЕЛЯ РОССИИ ПО ГРУППАМ ГУБЕРНИЙ, 1868–1892,  
В СРЕДНЕМ ЗА ГОД, РУБ.

Группы губерний	1868–1878	1879–1892	1879–1881	1882–1989	1890–1892
1+3	86,01	105,1	82,25	94,66	104,01
2	1,45	1,60	1,55	1,59	1,67
4	2,8	3,51	3,27	3,27	3,97
5	2,87	2,28	2,86	2,31	4,09
6	2,3	2,85	2,36	2,68	3,45
7	1,9	2,3	2,2	1,91	3,09
8	3,02	3,31	2,91	3,29	3,33
9	5,27	6,8	5,13	5,89	7,67
10	3,99	4,61	4,04	4,21	4,95
11	3,69	3,82	3,52	3,73	4,1
12	7,09	5,3	5,67	4,89	5,4
13	4,75	4,25	4,77	4,12	4,35
14	10,7	8,45	11,36	7,03	8,08
15	6,84	6,53	6,71	6,42	6,77
16	-	2,83	-	-	2,92
17	-	10,7	-	-	12,51
16+17	5,03	5,51	4,97	5,23	5,77
18	3,61	4,56	4,36	3,55	3,34
Среднее по империи	6,65	7,54	6,74	6,83	8,02

Состав групп по губерниям: см. примеч. к табл. 3.

*Источник: Яснопольский Н.П. О географическом распределении доходов и расходов России. Киев, 1897. Т. 3: Приложения к исследованию проф. Н.П. Яснопольского о географическом распределении расходов в России: Статистические таблицы, картограммы и диаграммы. Табл., дополнение.*

## Введение

1 *Kappeler A.* Россия — многонациональная империя. М., 2000. С. 96–104.

2 О национальных и региональных экономических сообществах в России см.: *Suny R.* The Emergence of Political Society in Georgia // *Transcaucasia, Nationalism and Social Change: Essays in the History of Armenia, Azerbaijan and Georgia* / Ed. by R. Suny. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996. P. 109–140; *Alstadt A.* The Azerbaijani Bourgeoisie and the Cultural-Enlightenment Movement in Baku: First Steps toward Nationalism // *Ibid.*; *Owen T.* Impediments to a Bourgeois Consciousness in Russia, 1880–1905: The Estate Structure, Ethnic Diversity and Economic Regionalism // *Between Tsar and People: Educated Society and the Quest for Public Identity in Late Imperial Russia* / Ed. by E.W. Clowes, S.D. Kassow, J.L. West. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1991. P. 75–89; *Rieber A.J.* Merchant and Entrepreneurs in Imperial Russia. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1982. P. 52–73.

3 *Gerschenkron A.* Russia: patterns and problems of Economic Development, 1861–1958 // *Economic backwardness in historical perspective.* Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1962. P. 119–151; *Laue T. von.* Sergei Witte and the industrialization of Russia. N.Y.: Columbia University Press, 1963; *Gatrell P.* The tsarist economy, 1850–1917. N.Y.: St. Martin's Press, 1986; *Грегори П.* Экономический рост Российской империи (конец XIX — начало XX в.): Новые подсчеты и оценки. М., 2003.

4 *Blinkhorn M.* Spain: the “Spanish Problem” and the Imperial Myth // *Journal of Contemporary History.* 1980. Vol. 15. № 1 (January). P. 5–25.

5 *Ránki G.* On the Development of the Austro-Hungarian Monarchy // *Economic development in the Habsburg monarchy in the nineteenth century* / Ed. by J. Komlos. Boulder: East European Monographs, 1983. P. 51.

6 Из наиболее значительных работ польских историков первой половины XIX века следует упомянуть работы С. Смолки, Х. Раджишев-

ского, Н. Гонщоровской, С. Кошуцкого: *Smolka S. Polityka Lubckiego przed powstaniem listopadowym*. Kraków, 1907. Т. 1–2; *Radziszewski H. Skarb i organizacja władz skarbowych w Królestwie Polskim*. Warszawa, 1907–1908. Т. 1–2; *Radziszewski H. Bank Polski*. Warszawa, 1918; *Gąsiorowska N. Polska na przełomie życia gospodarczego (1764–1830)*. Warszawa: Wiedza, 1921; *Gąsiorowska N. Likwidacja polsko-rosyjska w Królestwie Kongressowym*. Warszawa, 1916; *Koszutski S. Rozwój ekonomiczny Królestwa Polskiego w ostatnim trzydziestoleciu (1870–1900)*. Warszawa, 1905. Значительное число публикаций по истории польских финансов появилось в известном журнале *Ekonomista* в 1900–1930-х годах.

Из более поздних работ польских историков см.: *Kołodziejczyk R. Kształtowanie się burżuazji w Królestwie Polskim (1815–1830)*. Warszawa, 1957; *Рутковский Я. Экономическая история Польши*. М., 1953; *Куля В. Формирование капитализма в Польше*. М., 1959. Особое место занимают работы по польской нумизматике Владислава Терлецкого (Terlecki); см. его публикации в «Ведомостях нумизматики» (*Wiadomości Numizmatyczne*. 1960. Z. 1–2, 4; 1962. Z. 1; 1966. Z. 10; 1967. Z. 1).

7 *Обушенкова Л.А. Королевство Польское в 1815–1830 гг.: Экономическое и социальное развитие*. М., 1979. Среди работ российских историков следует обратить внимание на следующие: *Познанский И.С. Исторический очерк экономического положения Польши*. СПб., 1875; *Дружинин А. Очерк развития податных реформ в Привислинском крае*. Плоцк, 1896. Т. 1–2; *Брандт Б.Ф. Иностранные капиталы: Их влияние на экономическое развитие страны. Мануфактурная промышленность в Царстве Польском*. СПб., 1899; *Пресняков А.С. Экономика и политика в польском вопросе начала XIX в. // Борьба классов*. 1924. № 1/2, С. 29–49; *Шустер У.А. Экономическая борьба Москвы с Лодзью (из истории русско-польских отношений в 80-х годах прошлого века) // Исторические записки*. Т. 5. М., 1939. С. 188–234; *Костюшко И.И. Крестьянская реформа 1864 г. в Царстве Польском*. М., 1962; и др.

8 *Гвахария Л.А. Государственные подати и повинности в Восточной Грузии в первой половине XIX в.: Автореф. дис. ... канд. ист. наук*. Тбилиси, 1956. Из общих работ по экономической истории регионов см.: *Адонц М.А. Экономическое развитие Восточной Армении в XIX в.* Ереван, 1957; *Туманян О.Е. Экономическое развитие Армении*. Ереван, 1954; *Мильман А. Политический строй Азербайджана в XIX — начале XX в.* Баку, 1966; *Тунян В.Г. Административная и экономическая политика самодержавия в Закавказье, 1801–1853: Автореф. дис. ... д-ра ист. наук*. Тбилиси, 1989; *Он же. Восточная Армения в составе России*. Ереван, 1989; *Искандеров А. Социально-экономическое положение Северного Азербайджана в период российских завоеваний (первая треть XIX в.): Автореф. дис. ... канд. ист. наук*. Баку, 1992. Собственно российской экономической и финансовой политике в Закавказье посвящено немного работ. Среди них стоит отметить:

*Маркова О.П.* Финансово-экономическое обследование Грузии в первой трети XIX в. // Исторические записки. М., 1949. Т. 30. С. 172–210; Колониальная политика российского царизма в Азербайджане в 20–60-х гг. XIX в.: Сборник документов. М.; Л., 1936; *Нардова В.А.* Начало монополизации нефтяной промышленности, 1880–1890-е гг. Л., 1974.

9 Налоговой политике в Средней Азии посвящены следующие диссертации: *Масанов Н.Э.* Налоговая политика царизма в Казахстане (20–60-е гг. XIX в.): Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Алма-Ата, 1960; *Несинбаева К.Р.* Налоговая политика царизма в Казахстане (1867–1914): Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Фрунзе, 1988; *Сапелкин А.* Налоговая политика царизма в Киргизии (1867–1914): Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Фрунзе, 1963. Вопросы налоговой политики также освещены в трудах по аграрной истории Туркестана: *Галузо П.Г.* Аграрные отношения на юге Казахстана, 1867–1914. Алма-Ата, 1965; *Ильясов С.* Земельные отношения в Киргизии в конце XIX — начале XX в. Фрунзе, 1963; *Савицкий А.П.* Поземельный вопрос в Туркестане (в проектах и записках 1867–1886 гг.). Ташкент, 1963; *Сапелкин А.А.* Аграрные отношения в Киргизии в начале XX в. Фрунзе, 1977; *Сулейменов Б.С.* Аграрный вопрос в Казахстане последней трети XIX — начале XX в. Алма-Ата, 1963; *Юлдашев А.М.* Аграрные отношения в Туркестане конца XIX — начале XX в. Ташкент, 1969. Из многочисленных трудов по экономической политике отмечу общие работы: *Абдурахимова Н.А.* Колониальная система власти в Туркестане: Автореф. дис. ... д-ра ист. наук. Ташкент, 1994; *Аминов Л.М.* Экономическое развитие Средней Азии со второй половины XIX в. до Первой мировой войны. Ташкент, 1959; *Рожкова М.К.* Экономическая политика царского правительства на Среднем Востоке во второй четверти XIX в. и русская буржуазия. М.; Л., 1949; *Она же.* Экономические связи России со Средней Азией в 40–60-х гг. XIX в. М., 1963; *Халфин Н.А.* Присоединение Средней Азии к России. М., 1965.

10 *Joffe M.* Autocracy, Capitalism and Empire: the Politics of Irrigation // *Russian Review*. 1995. Vol. 54. № 3 (July). P. 365–388; *Joffe M.* Diamond in the Rough: The State, Entrepreneurs and Turkestan's Hidden Resources in Late Imperial Russia // *Extending the Borders of Russian History: Essays in Honor of A.J. Rieber* / Ed. by M. Siefert. N.Y., Budapest: CEU Press, 2003; *Абашин С.* Быть или не быть общине в Туркестане: споры в русской администрации в 1880-х гг. // *Вестник Евразии*. 2001. № 4 (15). С. 36–62; *Хотамов Н.Б.* Роль банковского капитала в социально-экономическом развитии Средней Азии. Душанбе, 1990.

11 *Ананьич Б.В.* Золотой стандарт в Финляндии и России: финансовый аспект имперской политики // *Россия на рубеже XIX–XX веков: Материалы научных чтений памяти проф. В.И. Бовыкина*, МГУ, 20 января 1999 г. / Под ред. А.Г. Голикова, А.П. Корелина. М., 1999. С. 115–124;

*Бобович И.М.* Русско-финляндские экономические отношения накануне Великой Октябрьской социалистической революции. Л., 1968; *Винклер П.П. фон.* Из истории монетного дела в России: Финляндская монета. СПб., 1900; *Корнилов Г.Д.* Русско-финляндские таможенные отношения в конце XIX — начале XX в. Л., 1971; *Рейн Т.* Иоганн Вильгельм Снельман: Историко-биографический очерк. СПб., 1903; *Суни Л.В.* Очерк общественно-политического развития Финляндии (50–70-е годы XIX в.). Л., 1979; *Он же.* Самодержавие и общественно-политическое развитие Финляндии в 80–90-е гг. XIX в. Л., 1982; *Суни Л.В., Ошеров Е.Б.* Финляндская политика царизма на рубеже XIX–XX вв.: Учебное пособие. Петрозаводск, 1986; *Шибергсон Э.* Финляндский Банк, 1811–1911. Гельсингфорс, 1914; *Polvinen T.* Die finnischen Eisenbahnen in den militärischen und politischen Plänen Russlands vor dem ersten Weltkrieg. Helsinki, 1962; и др.

12 О сравнительном анализе империй: *Рибер А.* Изучая империи // Исторические записки. 2003. Т. 6 (124). С. 86–88.

13 *Lieven D.* Dilemmas of Empire, 1850–1918: Power, Territory, Identity // Journal of Contemporary History. 1999. Vol. 34 (2). P. 163.

14 *Brower D.* Turkestan and the fate of the Russian Empire. London; N.Y.: Routledge Curzon, 2003. P. XI.

15 Ibid.

16 *Koszutski S.* Rozwój ekonomiczny Królestwa Polskiego w ostatnim trzydziestoleciu. Warszawa, 1905. S. 28. Автор цитирует Юзефа Супиньского («Szkola polska gospodarstwa społecznego», 1862, 1865) — философа и публициста, одного из идеологов концепции «органичной работы».

## 1. Бюджеты империй и основные модели финансовых отношений центра и периферии

1 *Kesner R.M.* Economic control and colonial development: Crown Colony Financial Management in the Age of Joseph Chamberlain. Westport, Conn.: Greenwood Press, 1981. P. 13.

2 *Davis L.E., Huttenback R.A.* Mammon and the Pursuit of Empire: The economics of British imperialism. Cambridge, N.Y.: Cambridge University Press, 1988. P. 17.

3 *Kesner R.* Op. cit. P. 13.

4 Ibid. P. 203.

5 *Clarence-Smith G.* The Third Portuguese Empire, 1825–1975: A Study in economic imperialism. Manchester, U.K.; Dover, N.H.: Manchester University Press, 1985. P. 63, 117.

6 См.: *Le Bourdais des Touches J.* Études critiques sur le régime financier des colonies françaises. Paris, 1898.

7 *Murray A.E.* A History of the Commercial and Financial Relations Between England and Ireland from the Period of the Restoration. N.Y., 1970. P. 183–184 (репринт издания 1903 г.).

8 Эта пропорция была выведена следующим образом: было рассчитано соотношение доходов Британии и Ирландии в один из мирных годов (1791–1792), она равнялась 5,75:1, и соотношение расходов в среднем за семь лет с начала войны, оно составило 9:1. В течение прошедшего столетия в среднем на три года мира приходилось два года войны. Таким образом, соотношение мирных и военных издержек Британии и Ирландии приблизительно равнялось 7,75:1. В 1800 году, когда готовился проект Союзного акта, это соотношение составляло 7,5:1 или 15:2. Эта цифра и была принята за основу раздела расходов. См.: *Murray A.* Op. cit. P. 322.

9 Ibid. P. 333.

10 *O'Brien G.* The Economic History of Ireland. Clifton, 1972. P. 462 (1-е изд. — 1921 г.).

11 *Murray A.* Op. cit. P. 383. Джордж О'Брайан придерживался иной точки зрения, считая, что налоговое обложение в Ирландии в 1800–1850 годах постепенно увеличивалось, в то время как Великобритания снижала налоги. Сохранявшаяся очевидная разница в уровне обложения per capita (до 10 раз) являлась лишь проявлением бедности населения Ирландии (см.: *O'Brien G.* Op. cit. P. 472).

12 *Murray A.* Op. cit. P. 309–394.

13 *North D.* Structure and Change in Economic History. N.Y.: W.W. Norton, 1981.

14 *Good D.* Economic union and uneven development in the Habsburg monarchy // Economic Development in the Habsburg Monarchy in the Nineteenth Century / Ed. by J. Komlos. N.Y.; Boulder, 1983. P. 68.

15 См. главу «Consequences of Political Incorporation» в изд.: *Hechter M.* Internal Colonialism: The Celtic Fringe in British National Development. New Brunswick; London, 1999. P. 81–95.

16 *Good D.* Op. cit. P. 75.

## 2. Территориальная структура российского бюджета в XVIII веке

1 *Яснопольский Л.Н.* Очерки русского бюджетного права. М., 1912. С. 33–35.

2 *Милюков П.Н.* Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого. СПб., 1905. С. 283–303.

3 *Анисимов Е.В.* Время Петровских реформ. Л., 1989. С. 146–149.

4 *Яснопольский Л.Н.* Указ. соч. С. 68.

5 Там же. С. 83.

6 *Le Donne J.P.* Ruling Russia: Politics and Administration in the Age of Absolutism, 1762–1796. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1984. P. 232.

7 *Kohut Z.E.* Russian Centralism and Ukrainian Autonomy: Imperial Absorption of the Hetmanat, 1760–1830. Cambridge, Mass., 1988. P. 48–52, 214–215.

8 Государственные доходы и расходы в царствование Екатерины II // Сборник Императорского русского исторического общества. СПб., 1870. Т. V. С. 225–293; СПб., 1871. Т. VI. С. 219–304.

9 *Козлов С.А., Дмитриева З.В.* Налоги в России до XIX в. СПб., 1999. С. 199.

10 В терминологии Ч. Тилли, такие отношения рассматриваются как отношения «контракта». Эта модель неоднократно применялась к анализу связей центра и периферии в империях. См.: *Tilly C.* Coercion, Capital and European States, AD 990–1992. Oxford: Basil Blackwell, 1990; *Рибер А.* Изучая империи // Исторические записки. 2003. Т. 6 (124). С. 104.

### 3. Царство Польское в бюджетной системе Российской империи 1815–1866 годов

1 *Пресняков А.Е.* Экономика и политика в польском вопросе начала XIX в. // Борьба классов. Л., 1924. Т. 1/2. С. 32.

2 В эту сумму включены доходы Курляндской, Минской, Брацлавской, Волынской, Подольской губерний и, как было обозначено в росписи за 1796 год, «Великого Княжества Литовского» (Сборник Императорского русского исторического общества. СПб., 1871. Т. VI. С. 302–303).

3 См. подробно: *Правилова Е.А.* «Польский долг» Российской империи: К истории российской финансовой политики конца XVIII — начала XIX в. // Страницы российской истории: Проблемы, события, люди. СПб., 2003. С. 130–139.

4 См.: *Rostworowski M.* Prawno-polityczna strona budżetów Królestwa Kongressowego (1816–1830) // *Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne*. 1905. R. VI. Z. 4. S. 271–294.

5 Projekt Ustawy Skarbowej 1821 r. // *Smolka S.* Polityka Lubieckiego przed powstaniem listopadowym. Kraków, 1907. T. 2. S. 417–430.

6 Выписки из журналов Государственного совета и Комитета по делам Царства Польского // Российский государственный исторический архив [далее — РГИА]. Ф. 869. Оп. 1. Д. 611. Л. 61 об.

7 Там же. Л. 62.

8 *Smolka S.* Op. cit. Т. 1. S. 164.

9 К. Любецкий — С. Грабовскому, 25 февраля 1825 г. //

*Korespondencya Lubieckiego z ministrami sekretarzami stanu Ignacym Sobolewskim i Stefanem Grabowskim.* Kraków, 1907. Т. 2. S. 187.

10 С. Грабовский — К. Любецкому, 9 марта 1825 г. // *Ibid.* S. 197.

11 *Жуковский В.В.* Князь Ксаверий Любецкий. Пр., 1916. С. 15–16.

О политике Любецкого см. подробно: *Обушенкова Л.А.* Королевство Польское в 1815–1830 гг.: Экономическое и социальное развитие. М., 1979. С. 91–124.

12 *Tribe K.* *Governing Economy. The Reformation of German Economic Discourse, 1750–1840.* Cambridge [England]; N.Y.: Cambridge University Press, 1988. P. 149–182. Об экономическом национализме см.: *Helleiner E.* *Economic Nationalism as a Challenge to Economic Liberalism? Lessons from the 19<sup>th</sup> Century* // *International Studies Quarterly.* 2002. Vol. 46. P. 307–329.

13 См.: *Обушенкова Л.А.* Указ. соч. С. 73–91.

14 *Skarbek F.Hr.* *Ogólne zasady nauki gospodarstwa narodowego.*

Warszawa, 1911. S. 82.

15 З. Дошиньска-Голиньска полагала, что Лист мог даже воспользо-

ваться французским переводом сочинения Скарбека, вышедшим в 1830 году (*Daszyńska-Golińska Z.* *Fryderyk Hr. Skarbek jako ekonomista i działacz społeczny* // *Fryderyk Hr. Skarbek: Ogólne zasady nauki gospodarstwa narodowego.* Warszawa, 1911. S. 16–17). Хенрык Раджишевски тоже ставит Скарбека в один ряд с Листом: *Radziszewski H.* *Skarb i organizacya władz skarbowych w Królestwie Polskiem.* Warszawa, 1908. Т. 1. S. 16–19.

16 См.: *Blejwas S.A.* *Realism in Polish Politics: Warsaw Positivism and National Survival in Nineteenth Century Poland.* New Haven, 1984. P. 4–24.

17 См. подробнее: *Правилова Е.А.* Имперская политика и финансы: внешние займы Царства Польского // *Исторические записки.* 2001. Т. 4 (122). С. 271–316.

18 *Archiwum Główne Akt Dawnych* [далее — AGAD]. *Komisja*

*Rządowa Przychodów i Skarbu* [далее — KRPS]. № 1610. Нумерация листов в деле отсутствует.

19 Френкель обязался разместить на важнейших биржах Европы облигации польского правительства на общую сумму 15 млн. злотых.

В письме в адрес Комиссии финансов и казначейства он изложил условия, при исполнении которых правительство могло рассчитывать на заключение займового договора: 6% ежегодных дивидендов, предоставление 25% суммы участникам сделки, в качестве гарантии займа — залог части государственного имущества, приносящего ежегодный доход, в два раза превышающий проценты по займу, погашение займа в течение 12 лет, осуществление всех операций по займу в двух–трех европейских городах через посредничество банкирских домов и т.д. Френкель требовал также предоставления

- ему реальных и официально подтвержденных полномочий вести переговоры за границей и 2% комиссионных (AGAD. KRPS. № 1610).
- 20 AGAD. KRPS. № 1270. Л. 14–14 об.
- 21 Копия писем Самуила Френкеля иностранным банкирам // AGAD. KRPS. № 1612.
- 22 Laffite & C<sup>o</sup> — Френкелю, 14 сентября 1825 г.; Норре & C<sup>o</sup> — Френкелю, 17 сентября 1825 г. // Ibid.
- 23 Любецкий — Грабовскому, 3 ноября 1826 г. // Korespondencya Lubieckiego. S. 343.
- 24 *Radziszewski H.* Bank Polski. Warszawa, 1910. S. 64.
- 25 Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е [далее — ПСЗ-1]. Т. XXXIII. № 25824. Цит. по: *Мартенс Ф.* Собрание трактатов и конвенций, заключенных Россией с иностранными державами. СПб., 1876. Т. III. С. 329–331, 353–357.
- 26 *Мартенс Ф.* Собрание трактатов и конвенций. Т. VII. С. 378–390.
- 27 Там же. Т. IV. Ч. 1. С. 296–304.
- 28 *Smolka S.* Op. cit. S. 137–138.
- 29 Внешняя политика России XIX и начала XX века: Документы российского Министерства иностранных дел. Серия 2. М., 1979. Т. III (XI). С. 804. Примеч. 283, 284, 285; Т. I (IX). С. 51, 106–107, 180–182, 193–194; Т. II (X). С. 465–467, 475–476; Т. III. С. 87, 128 и примечания к этим документам.
- 30 Здесь и далее даты, которые приводятся в одном стиле, соответствуют юлианскому календарю.
- 31 См.: Счет Государственного казначейства с Царством Польским // РГИА. Ф. 583. Оп. 5. Д. 216. Л. 16 об. — 17.
- 32 Там же. Д. 217. Л. 3–4.
- 33 Там же. Д. 216. Л. 43–43 об.
- 34 Любецкий — Соболевскому, 17 ноября 1821 г. // Korespondencya Lubieckiego. S. 49.
- 35 Там же. S. 53.
- 36 Соболевский — Любецкому, 14 ноября 1821 г. // Korespondencya Lubieckiego. S. 48.
- 37 РГИА. Ф. 583. Оп. 5. Д. 217. Л. 55–55 об.
- 38 Там же. Л. 66 об. — 67.
- 39 Там же. Л. 74.
- 40 Там же. Л. 78.
- 41 Там же. Л. 122 об. — 123.
- 42 Там же. Л. 148–152.
- 43 Там же. Оп. 4. Д. 225. Л. 139.
- 44 Там же. Л. 152 об.
- 45 Там же. Л. 218 об.

46 Там же. Оп. 5. Д. 217. Л. 199–200.

47 О торговых взаимоотношениях России и Царства Польского см.: *Обушенкова Л.А.* Указ. соч. С. 222–272.

48 Это направление развития было, в частности, обусловлено тем, что в период свободного товарообмена между землями Речи Посполитой в Польшу ввозилось большое количество немецких полуфабрикатов, из которых на польских мануфактурах изготавливалось сукно. Таким образом, период свободной торговли сыграл все же большое значение для польской индустрии. См.: *Люксембург Р.* Промышленное развитие Польши. СПб., 1899. С. 10.

49 Там же.

50 *Radziszewski H.* Skarb i organizacya. Т. 2. S. 49–50.

51 Ibid.

52 О порядке приведения финансовых дел Царства в связь с Министерством финансов Империи // РГИА. Ф. 1170. Оп. I. Т. XVI. 1832 г. Д. 40. Л. 2 об. — 4.

53 Там же. Л. 12.

54 Там же. Л. 13–14.

55 Там же. Л. 17.

56 *Radziszewski H.* Skarb i organizacya. Т. 2. S. 57.

57 О правилах для руководства при составлении годового бюджета Царства Польского // РГИА. Ф. 1162 (ОЦП). Оп. I. Т. XVI. 1832 г. Д. 3. Л. 6 об. — 8.

58 См. подробнее: *Правилова Е.А.* Имперская политика и финансы: Внешние займы Царства Польского // Исторические записки. Т. 4 (122). С. 271–316.

59 О заграничном займе в 60 миллионов злотых на покрытие расходов по Царству Польскому // РГИА. Ф. 1170. Оп. I. Т. XVI. Д. 41. Л. 20 об. — 28 об.

60 О займе в 82 млн. злотых на сооружение крепостей в Царстве Польском, о порядке погашения казной Царства долгов казначейству Империи // РГИА. Ф. 1170. Оп. I. Т. XVI. Д. 69. Л. 19 об.

61 См.: письмо Е.Ф. Канкринна Н.Н. Новосильцеву, 23 апреля 1835 г. // Там же. Л. 62.

62 См. письма Чернышева Паскевичу от 11 июня 1835 г., 16 июля 1836 г.: РГИА. Ф. 1018. Оп. 8. Д. 286, 288.

63 Х. Любеньский — Ротшильд, черновик, 12 апреля 1841 г. // AGAD. Bank Polski. № 10. Л. 10–11; Ротшильд — Польскому Банку, 21 мая 1841 г. // Ibid. Л. 13–14; Магнус — Любеньскому, 15 июня 1841 г. // Ibid. Л. 17–18. Магнус отказался участвовать в займе из-за болезни, а Ротшильд и Штиглиц не были в займе заинтересованы.

64 РГИА. Ф. 563. Оп. 2. Д. 44. Л. 38.

65 О замене всех 5% облигаций казначейства 4% облигациями // Сборник административных постановлений Царства Польского: Ведомство финансов. Варшава, 1867. Т. X: Польский Банк. С. 326–330.

66 *Гейлер И.К.* Сборник сведений о процентных бумагах (фондах, акциях и облигациях) России: Руководство для помещения капиталов. СПб., 1871. С. 465–466; Об условии, заключенном казной Царства с Банком насчет конверсии 5% казенных облигаций: Выписка из заседания Совета управления // Сборник административных постановлений Царства Польского: Ведомство финансов. Т. X. С. 330.

67 В начале 1846 года облигации котировались на Берлинской бирже от 86 до 87%, в конце 1846-го — от 80 до 81,125%, в начале 1847-го — от 81,25 до 82,5%.

68 Всеподданнейшая записка министра финансов, 18 ноября 1849 г. // РГИА. Ф. 583. Оп. 4. Д. 244. Л. 395–396.

69 Всеподданнейшая записка министра финансов, 6 июня 1847 г. // Там же. Д. 242. Л. 280, 284–285.

70 Всеподданнейшая записка, 2 января 1848 г. // Там же. Д. 243. Л. 28–28 об.

71 Там же. Л. 100 об.

72 О польских облигациях, находящихся в залоге у банкиров // Там же. Л. 193 об., 195–195 об.

73 Установленная доля Царства Польского в общегосударственных военных расходах империи.

74 Всеподданнейшая записка министра финансов, 26 марта 1848 г. // Там же. Л. 229 об.

75 Там же. Л. 230–231.

76 Там же. Л. 231–233 об.

77 О займе из Заемного банка 1 миллиона рублей для покрытия дефицита по росписи Царства Польского // Там же. Оп. 5. Д. 219. Л. 1–2.

78 Всеподданнейшая записка министра финансов, 4 июня 1848 г. // Там же. Оп. 4. Д. 243. Л. 334–335 об.

79 Всеподданнейшая записка министра финансов, 3 июня 1850 г. // Там же. Д. 245. Л. 122 об. — 129.

80 Записка о финансовых оборотах Царства Польского и расчетах оною с казначейством Империи. Составлена из дел ст.-секр. т. с. Старын-кевичем в 1865 г. // Там же. Ф. 869. Оп. 1. Д. 611. Л. 76 об.

81 Там же. Л. 77 об.

82 См.: О рассмотрении расчетов между казной Царства Польского и России и об исключении из проекта росписи доходов Царства Польского на 1866 г. выплаты вознаграждения за убытки по соляному доходу при снижении цен на соль после снятия таможенной линии между Россией и Царством Польским // Там же. Ф. 1270. Оп. 1. Д. 1477.

83 Материалы о рассмотрении вопроса по расчету между казнами России и Царства Польского // Там же. Ф. 560. Оп. 43. Д. 240. Л. 30.

84 См.: О вознаграждении казны Царства Польского за дорожный и сплавной сбор // Там же. Ф. 563. Оп. 2. Д. 166.

85 Коняев А. Финансовый контроль в дореволюционной России. М., 1959. С. 68.

86 Там же. С. 69–70.

87 Рапорт наместнику Царства Польского Мясковского, 1859 г. // РГИА. Ф. 576. Оп. 35. Д. 23. Л. 5 об.

88 Отношение министра ст.-секр. Царства Польского Государственному контролеру, 2 (24) марта 1860 г. // Там же. Д. 196. Л. 52 об.–55.

89 Рапорт чиновника особых поручений Министерства финансов ст. с. Боссаковского о современном состоянии Царства Польского в финансово-экономическом отношении и о взаимных расчетах между казнами Империи и Царства // Там же. Ф. 560. Оп. 43. Д. 233. Рапорт Боссаковского опубликован Ричардом Колодзейчиком в 1969 году: *Gospodarka i finanse Królestwa Polskiego przed powstaniem stycznowym. Raport Józefa Bossakowskiego z 1862 r. dla ministra finansów M.Ch. Reuterna / Opracował R. Kołodziejczyk. Warszawa, 1969.*

90 *Gospodarka i finanse Królestwa Poslkiego przed powstaniem stycznowym. S. 7.*

91 *Ibid. S. 33.*

92 Об установлении в Царстве Польском новых сметных правил и временных правил для составления, рассмотрения, утверждения и исполнения общей финансовой и частных смет Царства Польского и о взаимных между казнами Царства и Империи расчетах // РГИА. Ф. 1270. Оп. 1. Д. 227. Л. 8–9 об.

93 Об установлении в Царстве Польском новых сметных правил и временных правил для составления, рассмотрения, утверждения и исполнения общей финансовой и частных смет Царства Польского и о взаимных между казнами Царства и Империи расчетах // Там же. Л. 8–9 об.

94 Там же. Л. 16–17 об.

95 О введении в действие в Царстве Польском нового положения о кассовом устройстве // Там же. Д. 281.

96 Об учреждении в Царстве Польском контрольных палат // Там же. Д. 284.

97 Об учреждении в составе Министерства финансов Отдела по финансам Царства Польского // Там же. Ф. 560. Оп. 22. Д. 124. Л. 2–4. В отделе существовала только одна штатная должность — управляющего, которому предоставлялось право самостоятельно формировать состав чиновников. Изначально отдел создавался как временная структура, но

в 1870 году было принято решение не только сохранить это подразделение в составе министерства, но даже повысить содержание с 11 тыс. руб. в год до 35 тыс. руб. Решение об упразднении отдела по финансам Царства Польского было принято в 1884 году. См.: О продолжении существования Отдела по финансам Царства Польского // Там же. Ф. 1152. Оп. т. VIII. Д. 505. 1871 г.; Об упразднении Отдела по финансам Царства Польского // Там же. Ф. 560. Оп. 21. Д. 387.

98 По проектам устройства финансовых учреждений в губерниях Царства Польского // Там же. Ф. 1270. Оп. 1. Д. 541. Л. 4–10 об.

99 См. об этом подробно: *Правилова Е.А.* Имперская политика и финансы: Внешние займы Царства Польского // Исторические записки. Т. 4 (122). С. 271–316.

#### 4. Финляндия и империя: финансовые и политические аспекты бюджетной автономии

1 См. подробно: *Новикова И.Н.* Особое государство или провинция империи: проблема государственно-правового статуса Финляндии в российско-финляндских отношениях XIX века // Пространство власти: Исторический опыт России и вызовы современности / Под ред. Б.В. Ананьича и С.И. Барзилова. М.: МОНФ, 2001. С. 372–390.

2 *Юссила О., Хентила С., Невакиви Ю.* Политическая история Финляндии, 1809–1995. М., 1998. С. 30.

3 Фонд был образован в 1864 году. Название «временные налоги» не вполне соответствовало его составу. Этот фонд складывался из доходов по гербовому сбору, налога на солодовые напитки, сбора с игральных карт, промыслового налога на иностранцев, прибылей от операций Финляндского банка. Название возникло из-за того, что с 1864 по 1885 год в состав фонда входил налог на недвижимость и доходы, введенный как временная финансовая мера.

4 Коммуникационный фонд формировался с 1873 года из налога на винокурение и доходов от эксплуатации путей сообщения. Эти средства предназначались на строительство, ремонт и обслуживание железных дорог, а также на выплату процентов по «железнодорожным» займам.

5 Создан был в 1810 году, формировался за счет доходов от казенных земель.

6 *Берендтс Э.Н.* Финансовое право Великого княжества Финляндского в XIX ст. СПб., 1900. С. 32.

7 Там же. С. 52.

8 Там же. С. 51.

- 9 Суни Л.В. Очерк общественно-политического развития Финляндии, 50–70-е годы XIX в. Л., 1979. С. 77–78.
- 10 Там же. С. 84.
- 11 Текст Сеймового устава 1869 года опубликован в сборнике документов: Сеймовый устав для Великого княжества Финляндского, высочайше утвержденный 20 июля 1906 года / Сост. Н. Корево. СПб., 1913. С. 130–158.
- 12 Берендтс Э.Н. Указ. соч. С. 12.
- 13 Справка по вопросу о распределении между фондами статным и временных налогов производимых по Великому княжеству Финляндскому расходов // РГИА. Ф. 560. Оп. 26. Д. 950. Л. 12.
- 14 См., например, трактовку этих статей законодательства Л. Мехелином: Конституция Финляндии в изложении местного сенатора Л. Мехелина. СПб., 1888. С. 79–80. Думается, что в этом споре с чисто формальной, правовой точки зрения правда была на стороне поборников бюджетных прав Сейма.
- 15 См.: Берендтс Э.Н. Указ. соч. С. 61.
- 16 Суни Л.В. Самодержавие и общественно-политическое развитие Финляндии в 80–90-е гг. XIX в. Л., 1982. С. 33.
- 17 Берендтс Э.Н. Указ. соч. С. 60–61.
- 18 См.: О порядке направления финляндских дел, касающихся интересов Империи: Особый журнал Совета министров 22 января и 14 мая 1908 года // РГИА. Ф. 560. Оп. 26. Д. 646. Л. 141 об.
- 19 Справка по вопросу о распределении между фондами статным и временных налогов производимых по Великому княжеству Финляндскому расходов // Там же. Л. 42.
- 20 Справка по вопросу о распределении между фондами статным и временных налогов производимых по Великому Княжеству Финляндскому расходов // Там же. Л. 43 об. — 44.
- 21 О разграничении правительственных и сеймовых фондов // Там же. Ф. 1276. Оп. 18. Д. 419. Л. 64 об.
- 22 Там же. Л. 65–66 об.
- 23 *Luntinen P. F.A. Seyn, 1862–1918: A Political Biography of a Tsarist Imperialist as Administrator of Finland. Helsinki, 1985. P. 60.*
- 24 В итоговом варианте 26-я статья формулировалась таким образом: «В начале каждого очередного Сейма ему передается предложение о доставлении средств на те потребности, для покрытия которых ординарные статные доходы являются недостаточными; для разъяснения сего к предложению прилагается расчет ординарных средств и потребностей казны на следующий финансовый год». См.: Сеймовый устав для Великого княжества Финляндского. С. 35–36.
- 25 Там же. С. 42.
- 26 Там же. С. 37–39.
- 27 Там же. С. 40.

- 28 Особый журнал Совета министров 16 декабря 1910 года // РГИА. Ф. 560. Оп. 43. Д. 102. Л. 203.
- 29 См.: О передаваемых на Сеймы Финляндии реляциях о состоянии сумм казны // Сеймовый устав для Великого княжества Финляндского. Приложение 27. С. 282–290.
- 30 Там же. Приложение 25: О разграничении правительственных и сеймовых фондов. С. 281–282.
- 31 РГИА. Ф. 560. Оп. 43. Д. 102. Л. 205.
- 32 Там же. Л. 206–207.
- 33 Там же. Л. 209–209 об.
- 34 О разграничении правительственных и сеймовых фондов // Там же. Ф. 1276. Оп. 18. Д. 419. Л. 53.
- 35 Там же. Л. 56–57.
- 36 Там же. Л. 8–10.
- 37 Там же. Л. 23.
- 38 Там же. Л. 104–107.
- 39 Там же. Л. 123–123 об.
- 40 Там же. Л. 192–193.
- 41 Там же. Л. 277–277 об.
- 42 Берендтс Э.Н. Указ. соч. С. 27–28.

## 5. Бюджетная и финансовая политика России в Закавказье

- 1 Институт генерал-губернаторства и наместничества в России / Под ред. В.В. Черкесова. СПб., 2001. Т. 1. С. 202.
- 2 Записка министра финансов Гурьева, 12 ноября 1810 г. // РГИА. Ф. 1152. Оп. т. X. 1810. Д. 207. Л. 3.
- 3 Там же. Л. 5–6.
- 4 Там же. Л. 7–7 об.
- 5 Выписка из оставленной к главнокомандующему в Санкт-Петербурге от управляющего Грузией и губерниями Астраханской и Кавказской записки о разных предметах, до управления вверенного ему края относящихся // Там же. Ф. 560. Оп. 10. Д. 90. Л. 7.
- 6 Там же. Л. 43–45.
- 7 Замечания, учиненные по Министерству финансов о доходах и расходах по Грузии, 1816 г. // Акты, собранные Кавказской археографической комиссией [далее — АКАК]. Тифлис, 1873. Т. 5. С. 269–270.
- 8 Обзорение российских владений за Кавказом в статистическом, этнографическом, топографическом и финансовом отношениях. СПб., 1836. Ч. 1. С. 79–80.

- 9 См. предложения Торماسова: Записка о состоянии Грузии и всего вообще тамошнего края // РГИА. Ф. 561. Оп. 1. Д. 142. Л. 13 об. — 14.
- 10 См.: *Маркова О.П.* Финансово-экономическое обследование Грузии в первой трети XIX века // Исторические записки. 1949. Т. 30. С. 181.
- 11 *Рожкова М.К.* Экономическая политика царского правительства на Среднем Востоке во второй четверти XIX века и русская буржуазия. М.; Л., 1949. С. 51.
- 12 Меры, предполагаемые по присоединении Ереванской провинции по части Министерства финансов, 29 октября 1827 г. // РГИА. Ф. 561. Оп. 1. Д. 30.
- 13 Всеподданнейший рапорт сенаторов гр. Кутайсова и Мечникова // АКАК. Тифлис, 1881. Т. 8. С. 9–10.
- 14 Положение Комитета министров, 15 марта 1832 г. // РГИА. Ф. 565. Оп. 13. Д. 2213. Л. 31 об.
- 15 Розен — Канкрину, 17 марта 1832 г. // Там же. Л. 72–72 об.
- 16 *Рожкова М.К.* Указ. соч. С. 100.
- 17 Там же.
- 18 Там же. С. 23.
- 19 Журнал Комиссии, учрежденной для составления положения об управлении Закавказским краем. № 468, 29 февраля 1840 г. // РГИА. Ф. 1268. Оп. 1. Д. 108. Л. 104–105 об.
- 20 С 1841 года в двух казенных палатах (в Тифлисе и Шемахе) начали проводить ревизию счетов (до этого регулярная ревизия не осуществлялась). См.: Об устройстве отчетности в Закавказском крае // Там же. Д. 452. Ч. 1, 2.
- 21 Журнал Комиссии, учрежденной для составления положения об управлении Закавказским краем. № 468, 29 февраля 1840 г. // Там же. Д. 108. Л. 116.
- 22 Воронцов — А.И. Чернышеву, 10 декабря 1845 г. // Там же. Д. 671а. Л. 92 об.
- 23 Там же. Д. 671б. Л. 23 об. и далее.
- 24 *Rhineland A.L.H. Prince Michael Vorontsov: Viceroy to the Tsar.* Montreal, Buffalo: McGill-Queen's University Press, 1990. P. 155.
- 25 Воронцов — Чернышеву, 4 февраля 1848 г. // РГИА. Ф. 1268. Оп. 1. Д. 699а. Л. 46.
- 26 Отчет Главного управления Закавказским краем Николаю I об экономическом состоянии Закавказского края и деятельности гражданского управления в 1843 г. // Там же. Ф. 932. Оп. 1. Д. 83.
- 27 Там же. Л. 30 об.
- 28 Из воспоминаний А.А. Харитонова // Русская старина. 1894. Т. 81. № 1. С. 75.
- 29 Там же. С. 76.

- 30 Проект заключения по статье журнала Кавказского комитета о суммах, недостающих по штатам Кутаисской и Дербентской губерний. Заседание 2 октября 1847 г. выс. утв. 11 октября // РГИА. Ф. 1268. Оп. 2. Д. 646. Л. 5–6.
- 31 Там же. Л. 7 об. — 8 об.
- 32 Из воспоминаний А.А. Харитонова // Русская старина. 1894. Т. 81. № 4. С. 125–126.
- 33 РГИА. Ф. 1268. Оп. 2. Д. 646. Л. 141.
- 34 Александр II — А.И. Барятинскому, 25 октября 1858 г. // Rieber A.J. The Politics of Autocracy: Letters of Alexander II to prince A.I. Variatinskii, 1857–1864. Paris, 1966. P. 124–125.
- 35 Отчет наместника Кавказского и главнокомандующего Кавказской армией // АКАК. Тифлис, 1904. Т. XII. С. 1320.
- 36 Там же. С. 1335.
- 37 Там же. С. 1335–1337.
- 38 Институт генерал-губернаторства и наместничества в Российской империи. Т. 1. С. 207.
- 39 См.: Положение о Контрольном департаменте Главного управления наместника Кавказского // АКАК. Т. XII. С. 54–55.
- 40 *Иваненко В.Н.* Гражданское управление Закавказьем от присоединения Грузии до наместничества в. к. Михаила Николаевича. Тифлис, 1901. С. 435.
- 41 Отзыв Государственного контролера о проекте введения кассовых и ревизионных правил в Закавказском крае, 30 сентября 1867 г. // РГИА. Ф. 1268. Оп. 12. Д. 91. Л. 145.
- 42 О введении в Закавказском крае с 1 января 1868 года нового сметного, кассового и ревизионного порядка // Там же. Л. 2–3.
- 43 Журналы комиссии // Там же. Л. 145.
- 44 Выписка из журнала Кавказского комитета, 21 и 30 октября 1867 г. // Там же. Л. 214–215.
- 45 Там же. Л. 215 об.
- 46 РГИА. Ф. 1152. Оп. т. VII. 1870. Д. 26. Л. 4.
- 47 Там же. Л. 6–7 об.
- 48 Там же. Л. 11 об.
- 49 Там же. Л. 26 об.
- 50 Записка ст.-секр. барона Николаи по вопросу о преобразовании центрального управления на Кавказе, октябрь 1882 г. // РГИА. Библиотека печатных записок. № 263. С. 22.
- 51 Начальник Главного управления неокладных сборов и казенной продажи питей. Записка по вопросу об изъятии Кавказских Акцизных управлений из порядка подчинения власти наместника ЕИВ на Кавказе // РГИА. Ф. 560. Оп. 26. Д. 503. Л. 27–28.

52 Министр финансов — наместнику М.И. Воронцову-Дашкову, 15 сентября 1905 г. // Там же. Л. 110–111.

53 Там же. Л. 111–113.

## 6. Туркестанское генерал-губернаторство: теория бюджетной централизации против практики окраинного управления

1 Проект Положения об управлении Семиреченской и Сыр-Дарьинской областей 1867 г. Ст. 361–371 // Материалы по истории политического строя Казахстана. Алма-Ата, 1960. Т. 1. С. 312–313.

2 Положение об управлении в Туркестанском генерал-губернаторстве. Проект 1881 г. ген.-губ. Колпаковского. Объяснительная записка // Государственный совет. Департамент законов. Материалы. Об устройстве управления в Туркестанском крае. СПб., 1886. Т. 166. С. 132–133.

3 Институт генерал-губернаторства и наместничества в России / Под ред. В.В. Черкесова. СПб., 2001. Т. 1. С. 223–224.

4 Абдурахимова Н.А. Колониальная система власти в Туркестане: Автореф. дис. ... д-ра ист. наук. Ташкент, 1994. С. 36–37.

5 К.П. Кауфман — Д.А. Милютину, Ташкент, 10 сентября 1869 г. // Источник. 2003. № 1. С. 9.

6 Всеподданнейший отчет Государственного контролера за 1869 г. СПб., 1870. С. 92–93.

7 Там же.

8 Всеподданнейший отчет Государственного контролера за 1876 г. СПб., 1877. С. 87–91.

9 См.: РГИА. Ф. 1152. Оп. т. VII. 1869. Д. 814; Там же. Оп. т. VIII. 1872. Д. 65.

10 Кауфман — Александру II, Ташкент, 31 октября 1871 г. // Источник. 2003. № 2. С. 10–11.

11 Кауфман жаловался в письме Милютину на конфликтные отношения с петербургскими чиновниками: «...когда я бываю в Петербурге, оставаясь генерал-губернатором, я не только не отдыхаю, но еще больше раздражаюсь: то ябедный Контроль, то упрямый Рейтерн, то дивана Черняев, даже дрянные шавки, как Перовский, Гойер, пр. и пр. Хватают за икры; выше они укусить не могут. Я знаю, что это продукт зависти, бессильной злобы, но за что эта злоба? Чему завидовать?» (Источник. 2003. № 3. С. 16; 12 сентября 1875 г.).

12 MacKenzie D. The Lion of Tashkent: The Career of General M.G. Cherniaev. [Athens]: University of Georgia Press, 1974. P. 90, 109.

13 По распоряжению туркестанского генерал-губернатора об уменьшении податей в Чутском и Наманганском уездах и о правах турке-

станского генерал-губернатора // Российский государственный Военно-исторический архив [далее — РГВИА]. Ф. 400. Оп. 1. Д. 839.

14 О ненормальных отношениях органов Министерства финансов в Туркестанском крае с местной администрацией // Там же. Д. 3743.

15 По представлению МВД о причислении сборов с киргизов Внутренней Орды к общим государственным доходам, 1865 г. // Государственный Совет. Департамент государственной экономии. Материалы. СПб., 1865. Т. 32. С. 3–4.

16 Ремнев А.В. Россия Дальнего Востока: Имперская география власти XIX — начала XX веков. Омск, 2004. С. 294–297.

17 Гордиенко М. Капитализм и русская культура на Украине // Украинская жизнь. 1912. № 9. С. 23–24.

18 Цит. по: Яснопольский Н.П. О географическом распределении государственных доходов и расходов в России. СПб., 1890. Ч. 1. С. 16.

## 7. Проблема «цены империи» в историографии

1 Из литературы прошедшего, XX века стоит упомянуть книгу Грувера Кларка «Баланс империи: Факты и данные, касающиеся колоний» (*Clark G. The Balance sheets of Imperialism: Facts and Figures on Colonies. N.Y., 1936*). Кларк подтвердил цифрами разделяемое многими экономистами убеждение, что колонии были относительно прибыльны для метрополий только до начала XIX века. Сопоставив соотношение выгод, получаемых от торговли, к затратам на оборону и управление колоний, Кларк пришел к заключению, что затраты превышали прибыль.

2 В качестве примера см. исследование Майлза Уортмана (*Wortman M. Government Revenue and Economic Trends in Central America, 1787–1819 // The Hispanic American Historical Review. 1975. Vol. 55. № 2 (May). P. 251–286*). На основе анализа поступлений налогов с латиноамериканских колоний автор доказал, что Испания перестала получать какие-либо доходы от своих заморских территорий задолго до их окончательной утраты в 1828 году. Более того, именно экономический кризис, вызванный упадком торговли индиго, производства какао и табака в Никарагуа, Сальвадоре и других владениях, фактически привел к их отколу от империи: местная администрация, оказавшись без средств, была не в состоянии удерживать политическую стабильность в колониях.

3 *Davis L.E., Huttenback R.A. Mammon and the pursuit of Empire: The economics of British imperialism. Cambridge, N.Y.: Cambridge University Press, 1988.*

4 <http://www.umich.edu/~cowproj>

5 *Hobson J.M.* Two Hegemonies or One? // *Two Hegemonies: Britain, 1846–1914, and the United States, 1941–2001* / Ed. by P.K. O'Brien, A. Clesse. Ashgate, 2002. P. 308–309.

6 *Kennedy P.* The rise and fall of the great powers: Economic change and military conflict from 1500 to 2000. N.Y.: Vintage Books, 1989.

7 *Hobson J.M.* Op. cit. P. 310.

8 См.: *Flynn D.O., Clair D.J.St.* The Social Returns to Empire: A Note // *The Journal of Economic History*. 1983. № 4. P. 983–985; *Offer A.* The British Empire, 1870–1914: A Waste of Money? // *Economic History Review*. 1993. Vol. XLVI. № 2. P. 215–238; *Hopkins A.G.* Accounting for the British Empire // *Journal of Imperial and Commonwealth History*. 1988. Vol. XV. P. 234–247; *Hopkins A.G.* The Burdens of Empire-Building // *African Affairs*. 1978. № 11. P. 108–120; *Desaj M.* In Defense of Vladimir Ilyich Hobson // *Ethnic and Racial Studies*. 1989. Vol. 12. № 3 (July). P. 392–397; *Balachandran G.* Imperialism: The Auditor's report // *The Indian Economic and Social History Review*. 1990. Vol. 27. № 2. P. 229–243; *Porter A.* The Balance Sheet of Empire, 1850–1914 // *The Historical Journal*. 1988. Vol. 31. № 3. P. 685–699.

9 См. дискуссию Пола Кеннеди с Патриком О'Брайаном: *Past and Present*. 1988. № 120 (Aug.) P. 163–200; 1989. № 125 (Nov.). P. 186–199.

10 *O'Brien P.* The Imperial Component in the Decline of the British Economy before 1914 // *The Rise and Decline of the Nation State* / Ed. by M. Mann. Oxford, OX, UK; Cambridge, Mass., USA: Blackwell, 1990. P. 12–46.

11 *Миллер А.И.* «Украинский вопрос» в политике властей и русском общественном мнении (вторая половина XIX в.). СПб., 2000. С. 16.

12 Так, в получивших огромную популярность в США работах Найала Фергюсона предложена новая интерпретация взаимоотношений Британии с колониями и другими державами. В изображении Фергюсона имперский порядок Британии дал значительно больше положительного, нежели отрицательного. Британская империя, играя роль лидера, несла в мир либеральные ценности капитализма, способствовала становлению рынка свободной торговли и поддерживала стабильность международных отношений. Фергюсон призывает относиться без предубеждения к термину «империя» и рассматривать его как синоним понятий «лидер» или «гегемон» (*Ferguson N.* *The Cash Nexus: Money and Power in the Modern World, 1700–2000*. N.Y.: Basic Books, 2001; *Empire: The Rise and Demise of the British World Order and the Lessons for Global Power*. N.Y.: Basic Books, 2002).

13 См. эссе Шумпетера «Социология империализмов» (1918): *Schumpeter J.* *The Economics and Sociology of Capitalism* / Ed. by R. Swedberg. Princeton, 1991. P. 141–219. А также его «Imperialism and Social Classes» (1919; репринт: N.Y., 1951). Об экономических теориях империализма см. также: *O'Konnor J.* *The Meaning of Economic Imperialism* // *Imperialism and Underdevelopment: A Reader* / Ed. by R. I. Rhodes. N.Y., 1970.

- 14 *Velychenko S.* The Issue of Russian Colonialism in Ukrainian Thought: Dependency Identity and Development // *Ab Imperio*. 2002. № 1. P. 331.
- 15 *Карныч В.* К истории завоевания Туркестана российским капитализмом // *Туркменоведение*. 1929. № 8/9. С. 21–25; № 10/11. С. 43–52.
- 16 *Галузо П.* Троцкистско-колониаторская концепция истории Туркестана-колонии. М.; Ташкент, 1933. С. 7, 18.
- 17 *Velychenko S.* Op. cit. P. 334–335.
- 18 *Рожкова М.К.* Экономические связи России со Средней Азией, 40–60-е гг. XIX века. М., 1963. С. 195–237.
- 19 *Kołodziejczyk R., Gradowski R.* Zarys dziejów kapitalizmu w Polsce. Warszawa, 1974. S. 18–19; *Kołodziejczyk R.* Burżuazija Polska w XIX wieku. Warszawa, 1979. S. 14–15.
- 20 *Jaszi O.* The Dissolution of the Habsburg Monarchy. Chicago, 1929.
- 21 *Good D.* The Economic Rise of the Habsburg Empire, 1750–1914. Berkeley: University of California Press, 1984.
- 22 Цит. по: *Sked A.* The Decline and Fall of the Habsburg Empire, 1815–1918. London, N.Y.: Longman, 1989. P. 200.
- 23 *Ibid.* P. 201.
- 24 *Hechter M.* Internal Colonialism: The Celtic Fringe in British National Development. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers, 1999.
- 25 *Ibid.* P. 31.
- 26 Интерпретация отношений Ирландии и Британии в рамках модели империализма была использована другими исследователями. См., например: *Crotty R.* Ireland in crisis: A Study in capitalist undevelopment. Dingle, Co. Kerry, Ireland; Dover, N.H., USA: Brandon, 1986. Работы Хечтера вызвали серьезную критику. См., например, дискуссию с Уильямом Слоаном: *Sloan W.N.* Ethnicity or Imperialism? // *Comparative Studies in Society and History*. 1979. Vol. 21. № 1. January. P. 113–125, 126–129, 130; *Birch A.H.* The Celtic Fringe in Historical Perspective // *Parliamentary Affairs*. 1976. № 39; *Jetkins D.* The Colonies within // *New Society*. 1975. № 10 (July). См. также попытку эмпирического «теста» теории Хечтера: *Cohn S.* Michael Hechter's Theory of Regional Underdevelopment: A Test Using Victorian Railways // *American Sociological Review*. 1982. Vol. 47. № 4 (August). P. 477–488.
- 27 *Kindleberger C.P.* The World in Depression, 1929–1939. London, 1973.
- 28 *Kindleberger C.P.* Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods and Free Riders // *International Studies Quarterly*. 1981. Vol. 25. № 2 (June). P. 242–254.
- 29 *Spechler M.* The Economic Advantages of Being Peripheral: Subordinated Nations in Multinational Empires // *Eastern European Politics and Societies*. 1989. Vol. 3. № 3 (Fall). P. 448–464. Основные аргументы этой статьи М. Спеклер повторил в другой публикации, посвященной российско-украинским экономическим отношениям: *Spechler M.* Development

of the Ukrainian Economy, 1854–1917: The Imperial View // *Ukrainian Economic History: interpretive essays* / Ed. by I.S. Koropeckyj. Cambridge, Mass., 1991. P. 261–276.

30 Оценка Спеклера в отношении Украины разделяется не всеми исследователями. Питер Гэттрел в рецензии на указанный в примеч. 29 сборник, в котором были помещены статьи Спеклера и других авторов, отметил, что исследователи пришли к противоположным выводам (*Gatrell P. Ethnicity and Empire in Russia's Borderland History // The Historical Journal*. 1995. Vol. 38. № 3 (Sept.). P. 722). Так, по мнению М. Спеклера, Украина представляла собой пример облагодетельствованного региона. Статьи Богдана Кравченко, Роберта Джонса, Бориса Балана, напротив, показывают, что, начиная с реформ Петра I, которые привели к тяжелым экономическим последствиям для Украины, и до середины XIX века Украина оставалась аграрной периферией промышленного центра, плохо вовлеченной в имперский рынок.

31 *Misra M. Lessons of Empire: Britain and India // SAIS Review. A Journal of International Affairs*. 2003. Vol. XXIII. № 2 (Summer–Fall). P. 133–153.

32 *Velychenko S. Op. cit.* P. 347.

33 *Edelstein M. Imperialism: Cost and benefit // The Economic History of Britain since 1700* / Ed. by R. Floud, D. McCloskey. Cambridge [England]; N.Y., NY, USA: Cambridge University Press, 1994. Vol. 2. P. 197–216.

34 *Offer A. The British Empire, 1870–1914: A Waste of Money? // Economic History Review*. 1993. Vol. XLVI. № 2. P. 215–238.

35 *Olson M., Zechhauser R. An Economic Theory of Alliances // Review of Economics and Statistics*. 1966. № 48. P. 266–279.

36 См., например: *The Economics of Defense* / Ed. by K. Hartley, T. Sandler. Cheltenham, UK; Northampton, MA: E. Elgar Pub., 2001. Vol. 1–3.

37 Так, Тодд Сандлер и Джон Конибир рассмотрели участие держав Тройственного Союза и Антанты в 1879–1914 годах с помощью модели коллективных благ (*collective goods approach*), а также модели расчета портфеля финансовых инвестиций (*Conybeare J., Sandler T. The Triple Entente and Triple Alliance, 1880–1914: A Collective Goods Approach // The American Political Science Review*. 1990. Vol. 84. № 4 (Dec.). P. 1197–1206; *Conybeare J. A Portfolio Diversification Model of Alliances: The Triple Alliance and Triple Entente, 1879–1914 // Journal of Conflict Resolution*. 1992. Vol. 36. № 1 (March). P. 53–85.

38 Так, в 1964 году Альбер Бретон опубликовал статью «Экономика национализма», в которой предложил рассматривать национализм как публичные блага и объект инвестиций (*Bretton A. The Economics of Nationalism // Journal of Political Economy*. 1964. Vol. 72. № 4 (Aug.). P. 376–386). Гипотеза состоит в том, что национальные сообщества инвес-

тируют капиталы в создание доходных рабочих мест для представителей среднего класса определенной национальной группы. В ряде случаев финансовая прибыль этих инвестиций значительно меньше той прибыли, которая была бы получена в случае инвестиций в финансово более выгодные, но не связанные с социальным возвратом проекты. На этом предположении основаны расчеты «цены» национального интереса. Примеры, взятые Бретоном для проверки гипотезы, относятся к современной ему ситуации в Канаде. Но можно предположить, что экономический эффект влияния национального фактора на распределение инвестиций, например, в Российской империи тоже поддается аналогичной оценке.

39 *Bolton P., Roland G., Spolaore E.* Economic theories of the break-up and integration of nations // *European Economic Review*. 1996. № 40. P. 697–705. Иной подход — социологический — применен М. Букман в книге «Экономика сецессии» (*Bookman M.* The Economics of Secession. N.Y., 1992). Автор не включил в сферу своего анализа распада империй, ограничившись изучением разрушения союзов в период после Первой мировой войны, главным образом последних десятилетий. Но предложенная схема анализа причин и проявлений центробежных тенденций может быть полезной для исследования аналогичных явлений в империях.

40 *Hopkins A.G.* Accounting for the British Empire // *The Journal of Imperial and Commonwealth History*. 1988. № 16. P. 235, 243.

41 *Лапин В.В.* Военные расходы России в XIX веке // *Проблемы социально-экономической истории России*. СПб., 1991. С. 156.

## 8. Механизмы и формы участия колоний и регионов в общегосударственных расходах империи

1 *Gordon D.C.* The Dominion Partnership in Imperial Defense, 1870–1914. Baltimore: John Hopkins Press, 1965. P. XI.

2 *François G.* Le Budget local des colonies. Paris, 1900. P. 43.

3 *Ibid.* P. 43.

4 *Bobrie F.* Finances publiques et conquêtes coloniales: Le coût budgétaires de l'expansion française entre 1850 et 1913 // *Annales: economies, societe, civilization*. 1976. Т. II. P. 1239–1240. О проблеме участия колоний в общеимперских расходах см. также: *Le Bourdais des Touches J.* Études critiques sur le régime financier des colonies françaises. Paris, 1898; *Brunschwig H.* French Colonialism, 1871–1914: Myths and realities. N.Y., 1966. P. 135 f.; *Clark G.* The Balance sheets of Imperialism: Facts and Figures on Colonies. N.Y., 1936.

5 См. об этом подробно: *Wood J.C.* British Economists and the Empire. London, 1983; *Wagner D.O.* British economists and the Empire // *Political Science Quarterly*. 1931. Vol. 46. № 2. P. 248–276.

6 Поланьи К. Великая трансформация. СПб.: Алетейя, 2002. С. 234.

7 Davis L.E., Huttenback R.A. Mammon and the pursuit of empire. P. 114.

8 Ibid. P. 119.

9 Ibid. P. 120.

10 Ibid. P. 133.

11 Clark G. The Balance sheets of Imperialism. N.Y., 1936. P. 36.

12 О военных расходах России см.: Блюх И.С. Будущая война в технологическом, экономическом и политическом отношениях. СПб., 1898. Т. 4; Лапин В.В. Военные расходы России в XIX в. // Проблемы социально-экономической истории России. СПб., 1991. С. 148–160; Бескровный Л.Г. Русская армия и флот в XVIII в.: Очерки. М.: Воениздат, 1958; Он же. Русская армия и флот в XIX в.: Военно-экономический потенциал России. М.: Наука, 1973; Он же. Армия и флот России в начале XX в.: Очерки военно-политического потенциала. М.: Наука, 1986; Pintner W.M. The Burden of Defense in Imperial Russia, 1725–1914 // Russian Review. 1984. Vol. 43. № 3 (Jul.). P. 231–259; а также базу данных Correlates of War Project: <http://www.umich.edu/~cowproj>.

13 Лапин В.В. Военные расходы России. С. 149–150.

14 Ананьич Б.В., Правилова Е.А. Имперский фактор в экономическом развитии России, 1700–1914 // Российская империя в сравнительной перспективе. М.: Новое издательство, 2004. С. 250–257. Автор раздела «Внешние займы и проблема государственного долга» — Б.В. Ананьич.

15 Болховитинов Н.Н. Русско-американские отношения и продажа Аляски, 1834–1867. М., 1990.

16 Clarence-Smith G. The Third Portuguese Empire, 1825–1975: A Study in economic imperialism. Manchester, U.K.; Dover, N.H.: Manchester University Press, 1985. P. 82.

17 Разумеется, процесс установления квот не мог проходить абсолютно бесконфликтно. Размер квот определялся специальными комиссиями, состоящими из членов парламентов. Обе комиссии заседали отдельно, и все «переговоры» между ними осуществлялись в виде обмена цифрами. Это обстоятельство отчасти затрудняло выработку соглашений. Еще одной — и, пожалуй, самой главной — проблемой являлось отсутствие оговоренных в законе принципов определения квот. Первые квоты, установленные в 1867 году (70% — доля Австрии, 30% — Венгрии), основывались на соотношении налогообложения в странах. В дальнейшем высказывались предположения перейти к системе определения квот по соотношению численности населения. Затем квоты менялись, хотя и не существенно (в 1873–1900 годах — 68,6 и 31,4%; в 1900–1909 годах — 65,6 и 34,4%). От 95% до 97% расходов общего бюджета приходилось на военные и морские нужды. Подробно см.: Paulinyi Á. Die sogenannte Gemeinsame Wirtschaftspolitik Österreich-Ungarns // Die Habsburgmonarchie 1848–1918. Wien, 1973. Bd. I. S. 567–581.

18 В Британии квоты устанавливались в результате соглашения между Управлением колоний и Казначейством, лишь с конца XIX века в связи с созданием нового института для решения общих проблем — имперских конференций — вопрос об участии в военных расходах был вынесен на обсуждение представителей колоний.

19 *Murray A.E. A History of the Commercial and Financial Relations between England and Ireland. N.Y., 1970. P. 388.*

20 *Bastable C.F. Ireland's Place in the Financial System of the United Kingdom // The Economic Journal. 1896. Vol. 6. № 22 (June). P. 192–193.*

21 *Ibid. P. 198.*

22 *Ibid. P. 200.*

23 Многие категории «иностранного» населения были просто освобождены от уплаты подушной и оброчной податей. Этой привилегией (по Своду законов 1832 года) пользовались: «нежинские греки, башкирцы, ставропольские и аюкинские калмыки, алтанаульские и ичкинские ататы, служащие сарты и мещеряки в губерниях: Оренбургской, Вятской, Саратовской и Пермской; Калмыки, кочующие в Астраханской губернии и Кавказской области и на землях Войска Донского; Киргизкайсаки, кочующие в Астраханской губернии; Нагайцы и прочие кочующие магометане разных наименований в Кавказской области, а равно нагайцы, кочующие в Таврической губернии в Мелитопольской уезде; Киргизы, каракалпаки, калмыки и прочие азиатцы, вымененные и иным образом приобретенные на линиях Оренбургской и Сибирской, пока они состоят в частном владении; Татары емешные и кундровские; Алеуты и другие островитяне ведомства Российско-Американской компании и Креолы». См.: Устав о податях // Свод законов Российской империи. СПб., 1832. Т. 5. Ч. 1. Разд. 1. С. 117–118.

24 С 1812 по 1817 год жители Бессарабии были освобождены от уплаты налогов. Установленные после отмены этой льготы подати и налоги в основном соответствовали налоговым нормам, действовавшим до присоединения к России, но значительная часть мелких налогов была упразднена. С населения взимались прямые подати — бир и даждий, гоштина с овцы или козы, дижда — налог с ульев и с головы свиньи, вадраит — с потребляемого вина и погонорит — с табака. Цыгане уплачивали поголовщину. Податные реформы 1820-х годов упразднили откупную систему сбора податей, заменили гоштину, дижду, вадраит и погонорит оброком. Таким образом, основу налоговой системы составили бир и даждий и оброчная подать.

25 *Коцонис Я. Подданный и гражданин: налогообложение в Российской империи и Советской России и его подтекст // Россия и Первая мировая война. СПб., 1999. С. 473.*

26 Там же. С. 473.

27 См.: Буковецкий А.И. Финансово-налоговая политика царизма на колониальных окраинах России // История СССР. 1962. № 1. С. 144.

## 9. ПОЛЬСКИЙ ВЗНОС В ИМПЕРСКУЮ КАЗНУ

1 В статье 154 Конституции записано: «...количество армии, содержимой на средства края, определяется государем сообразно потребности в соответствии с доходами, определяемыми бюджетом».

2 Мемуары князя А. Чарторижского и его переписка с императором Александром I. М., 1913. Т. 2. С. 319–320.

3 Там же. С. 351.

4 *Smolka S. Polityka Lubieckiego przed powstaniem listopadowym.* Kraków, 1907. Т. 1. S. 160.

5 О правилах для руководства при составлении годового бюджета Царства Польского // РГИА. Ф. 1162 (ОЦП). Оп. I. Т. XVI. 1832 г. Д. 3. Л. 6 об. — 8.

6 Там же. Л. 9–12.

7 Там же. Л. 14 об.

8 Об отчете Комитета учрежденного в Варшаве для приведения в известность потерь, понесенных казной Царства Польского по случаю мятежа 1830 г. // Там же. Ф. 1170. Оп. I. Т. XVI. Д. 60. Л. 7–22.

9 Исследования в Царстве Польском по высочайшему повелению произведенные под руководством сенатора статс-секретаря Милютина. СПб., 1863–1864. Т. 3: Сведения по финансовой части. Тетрадь 1: Бюджеты и общее движение сумм; Казенные имущества. С. 3.

10 О бюджетах Царства Польского на 1832, 1833 и 1834 гг. // РГИА. Ф. 1170. Оп. I. Т. XVI. 1832 г. Д. 28. Л. 76 об.

11 Там же. Л. 123 об.

12 Там же. Л. 131 об.

13 И.Ф. Паскевич — Николаю I // Там же. Ф. 1018. Оп. 3. Д. 446. Л. 2 об — 6 об.

14 Материалы о рассмотрении вопроса по расчету между казнами России и Царства Польского // Там же. Ф. 560. Оп. 43. Д. 240. Л. 8 об. — 9. Следует обратить внимание на расхождение данных о бюджетах Царства Польского, приведенных в цитированных выше «Материалах о рассмотрении вопроса по расчету между казнами России и Царства Польского» (1862) и в официальном издании: Сборник административных постановлений Царства Польского: Ведомство финансов. СПб., 1865. Т. X: Бюджет. В данном случае цитируются данные «Материалов», потому что именно на них основывался впоследствии расчет суммы «пособия» польской казны российскому казначейству.

- 15 А.И. Чернышев — И.Ф. Паскевичу // РГИА. Ф. 1018. Оп. 8. Д. 278. Л. 4–6 об.
- 16 Комитет по делам Царства Польского. О мере участия Царства Польского в военных расходах Империи // Там же. Ф. 1170. Оп. 1. Т. XVI. 1835 г. Д. 71. Л. 44 об.
- 17 Материалы о рассмотрении вопроса по расчету между казнами России и Царства Польского // Там же. Ф. 560. Оп. 43. Д. 240. Л. 9 об. — 10.
- 18 Там же. Л. 68 об.
- 19 А.И. Чернышев — И.Ф. Паскевичу, 15 января 1837 г. // Там же. Ф. 1018. Оп. 8. Д. 313. Л. 2.
- 20 Записка о финансовых оборотах Царства Польского и расчетах оною с казначейством Империи. Составлена из дел статс-секретариата т. с. Старынкевичем в 1865 г. // Там же. Ф. 869. Оп. 1. Д. 611. Л. 70.
- 21 Там же. Л. 71.
- 22 Николай I — И.Ф. Паскевичу, 12 (24) января 1848 г. // Там же. Ф. 1018. Оп. 5. Д. 312. Л. 1–2.
- 23 Материалы о рассмотрении вопроса по расчету между казнами России и Царства Польского // Там же. Ф. 560. Оп. 43. Д. 240. Л. 11 об. — 12.
- 24 Там же. Л. 12–12 об.
- 25 О расчетах между казнами Империи и Царства Польского // Там же. Ф. 1270. Оп. 1. Д. 76. Л. 3 об.
- 26 Там же. Л. 8 об.
- 27 По поводу финансовых реформ в Царстве Польском. I. Бюджет // Русский инвалид. 1865. № 65. С. 4–6.
- 28 О смете доходов и расходов по Царству Польскому // Голос. 1866. № 190. 12 (24) июля.
- 29 Табель окладов основного дворского поземельного налога // Свод законов Российской империи. СПб., 1893. Т. 5: Устав о прямых налогах. Приложения. С. 118.
- 30 Расписание окладов подымной подати в дворских домов, промышленных и торговых заведений в Царстве Польском // Там же. С. 122.
- 31 *Костюшко И.И.* Крестьянская реформа 1864 года в Царстве Польском. М., 1962. С. 129.
- 32 Расписание разрядов крестьянских земель, подлежащих обложению поземельным налогом // Свод законов Российской империи. СПб., 1893. Т. 5: Устав о прямых налогах. Приложения. С. 122.
- 33 *Костюшко И.И.* Указ. соч. С. 117.
- 34 Там же. С. 367.
- 35 Выкупная крестьянская операция и подушная подать как исторические основы особо высокого размера прямых налогов в губерниях Царства Польского. Приложение к законодательному предложению об уравнении прямых налогов в губерниях Царства Польского // Государ-

- ственная Дума. III созыв. Сессия 5. Приложения к стенографическим отчетам. № 231. СПб., 1912. С. 15.
- 36 Там же. С. 7.
- 37 *Костюшко И.И.* Указ. соч. С. 371.
- 38 *Яснопольский Н.П.* О географическом распределении государственных доходов и расходов в России. СПб., 1890. Т. 1. С. 49–50; Киев, 1897. Т. 3. Дополнительная таблица к табл. 1.
- 39 *Сабуров П.* Материалы для истории русских финансов, 1866–1897. СПб., 1899. С. 58–60.
- 40 Исследование экономического положения центрально-черноземных губерний: Труды Особого совещания, 1899–1901 гг. / Сост. А.Д. Поленов. М., 1901. С. 42, 48–50.
- 41 *Спасович В., Пильц Э.* Очередные вопросы в Царстве Польском: Этюды и исследования. СПб., 1902. Т. 1. С. 96–104.
- 42 *Привислинец, Туткевич Д., Дружинин А.Н.* Россия и ее западная окраина: Ответ на «Очередные вопросы в Царстве Польском», изданные под редакцией В. Спасовича и Э. Пильца. Киев, 1903. С. 82–83.
- 43 Цит. по: *Грабский В.* Баланс Царства Польского в финансах Российской империи. Варшава, 1910. С. 22.
- 44 *Żukowski W.* Dochody i wydatki państwowe w Królestwie Polskiem. Warszawa, 1907. S. 129.
- 45 Начало XX века: Основания, долженствующие служить руководством для управления бывшим Царством Польским в настоящее время. СПб., 1904. С. 37–40.
- 46 Государственная Дума. II созыв: Обзор деятельности комиссий и отделов: Бюджетная комиссия. СПб., 1907. С. 411.
- 47 Там же. С. 414.
- 48 Там же. С. 415.
- 49 Там же. С. 416.
- 50 ПСЗ-III. Т. XII. Отд. 1. № 21568.
- 51 Там же.
- 52 Государственная Дума: III созыв: Сессия 1: Доклады бюджетной комиссии по рассмотрению государственной росписи доходов и расходов на 1908 г. СПб., 1908. Стб. 3763–3764.
- 53 Там же. Стб. 3767.
- 54 Государственная Дума: III созыв: Сессия 2: Приложения к стенографическим отчетам: Доклад финансовой комиссии. № 532. СПб., 1909. С. 16–17.
- 55 Там же. С. 18.
- 56 Там же. С. 20.
- 57 Так, один из активных участников дискуссии и сторонник налогового уравнивания Владислав Жуковский в 1907 году в своей книге

«Государственные доходы и расходы в Царстве Польском» высказывался за финансовую автономию Польши и финансовую децентрализацию империи вообще (*Zukowski W. Dochody i wydatki państwowe w Królestwie Polskiem. S. 134–136*).

58 Государственная Дума: III созыв: Сессия 3: Стенографические отчеты. СПб., 1910. Т. 1. Стб. 2335, 2336.

59 Там же. Стб. 2378.

60 Там же. Т. 2. Стб. 1018.

61 Там же. Стб. 1019.

62 Там же. Стб. 1042–1043.

63 Там же. Стб. 1050.

64 Текст законопроекта: Там же. Т. 3. Стб. 2101–2124.

65 Государственная Дума: III созыв: Сессия 5: Приложения к стенографическим отчетам. № 231. СПб., 1912. С. 1–4.

66 *Gieysztor J. Udział Królestwa Kongressowego w dochodach Państwa Rosyjskiego // Ekonomista. 1919. T. 1. S. 43–45.*

67 Там же; *Strasburger E. Der Anteil Polens an den russischen Staatsfinanzen. Warshau, 1918.*

68 Надо сказать, что стремления к финансовой автономии поляков Царства Польского соответствовали аналогичным настроениями галицийских поляков, имевших, правда, значительно большие права в этой области. Так, сейм Галиции имел возможность в случае недостаточности средств бюджета устанавливать и взимать дополнительные налоги, не превышающие, однако, 10% от суммы косвенных налогов. Более высокие налоги требовали санкции императора. См.: *Głabiński S. Samodzielność finansowa Galicyi. Lwów, 1906.*

69 *Tennenbaum H. Udział Polski w zwyczajnych budżetach dochodowych państw porozbiorowych. I // Myśl Polska. 1916. T. 3. Z. 3. S. 174–178; Kernbaum J. Udział Polski w zwyczajnych budżetach dochodowych państw porozbiorowych. II, III, IV // Myśl Polska. 1916. T. 4. Z. 4. S. 20; Kernbaum J. Projekt budżetu Państwa Polskiego // Myśl Polska. 1916. T. 4. Z. 4. S. 86–87.*

70 *Lewy M. Życie economiczne Królestwa Polskiego: Rosyjskie tarify celne i kolejowe i ich wpływ na życie economiczne Królestwa Polskiego. Warszawa, 1915. S. 117–118, 259–268.*

## 10. Российская армия и бюджет Финляндии

1 Материалы к истории финансового управления Финляндии со времени ее присоединения к России. СПб., 1910. С. 4.

2 См.: Там же. С. 6–22.

3 Там же. С. 22–23.

4 РГИА. Ф. 560. Оп. 22. Д. 18 б. Л. 7.

5 Например, на сооружение крепости Бомарзунд на Аландских островах, а также на выкуп так называемой зундской пошлины, установленной Данией, в течение десяти лет, с 1859 по 1869 год. См.: Берендтс Э.Н. Финансовое право Великого княжества Финляндского в XIX ст. СПб., 1900. С. 39–40.

6 [Передовая] // Голос. 1866. № 209. 31 июля (12 августа).

7 Чередеев В.А. Из Гельсингфорса [Рецензия на передовую № 209] // Голос. 1866. № 238. 26 августа (10 сентября).

8 О русских вооруженных формированиях в Финляндии см. подробно: *Luntinen P. The Imperial Russian Army and Navy in Finland, 1808–1918. Helsinki, 1997.*

9 См.: Краткий очерк устройства и управления финских войск, а также вопроса о расходах Финляндии на военные надобности // РГИА. Ф. 560. Оп. 26. Д. 646. Л. 169 об. — 171; Суни Л.В. Очерк общественно-политического развития Финляндии. 50–70-е годы XIX в. Л., 1979. С. 96–97.

10 Суни Л.В. Указ. соч. С. 98.

11 Журнал высочайше учрежденного при Министерстве финансов Особого междведомственного Совещания для обсуждения вопроса об участии населения Финляндии в чрезвычайных расходах государственного казначейства, вызванных войной с Германией и Австро-Венгрией. [Б.м., б.г.] С. 3–4.

12 Суни Л.В. Самодержавие и общественно-политическое развитие Финляндии в 80–90-е годы XIX века. Л., 1982. С. 48–50.

13 Журнал высочайше учрежденного при Министерстве финансов Особого междведомственного Совещания для обсуждения вопроса об участии населения Финляндии в чрезвычайных расходах государственного казначейства, вызванных войной с Германией и Австро-Венгрией. С. 4–5.

14 С.Ю. Витте — В.К. Плеве, отзыв на проект военного министра для представления в Государственный совет, 4 января 1901 г. // РГИА. Ф. 1149. Оп. т. 8. 1901. Д. 34. Л. 1586.

15 См. подробно: *Полвинен Т. Держава и окраина: Н.И. Бобринков — генерал-губернатор Финляндии, 1898–1904. СПб., 1997. С. 109.*

16 Краткий очерк развития вопроса об уплате финляндской казной Государственному казначейству на военные нужды за 1906 и 1907 годы // РГИА. Ф. 1276. Оп. 18. Д. 24. Л. 4–5.

17 Лангоф — Герарду // Государственный архив Российской Федерации [далее — ГАРФ]. Ф. 499. Оп. 2. Д. 15. Л. 15 об.

18 Там же.

19 Лангоф — Герарду, 13 марта 1907 г. // Там же. Л. 18–18 об.

- 20 Краткий очерк устройства и управления финских войск, а также вопроса о расходах Финляндии на военные надобности // РГИА. Ф. 560. Оп. 26. Д. 646. Л. 10.
- 21 Дополнение к справке по вопросу о пособии Государственному казначейству от финляндской казны на военные нужды за 1906 и 1907 годы. Заседание Финляндского Сейма 28 августа (19 сентября) 1907 г. // Там же. Ф. 1276. Оп. 18. Д. 24. Л. 89.
- 22 Краткий очерк развития вопроса об уплате финляндской казной государственному казначейству на военные нужды за 1906 и 1907 годы // Там же. Л. 43.
- 23 В тексте записки содержалась просьба Ф.Ф. Бьернбергу «уведомить», какие меры можно было бы предпринимать в случае ассигнования всей суммы. Столыпин вычеркнул этот абзац из записки, отметив на полях, что Бьернберга об этом «спрашивать незачем». Он и сам знал, что делать.
- 24 Краткий очерк развития вопроса об уплате финляндской казной государственному казначейству на военные нужды за 1906 и 1907 годы // Там же. Л. 45.
- 25 Там же. Л. 51.
- 26 Дополнение к справке по вопросу о пособии Государственному казначейству от финляндской казны на военные нужды за 1906 и 1907 годы // Там же. Л. 92 об. — 94.
- 27 Там же. Л. 94 об. — 95.
- 28 Отчет о прениях в заседании Финляндского Сейма 28 октября 1907 года по вопросу о пособии Государственному казначейству от финляндской казны на военные нужды за 1906 и 1907 годы // Там же. Л. 301 об. — 303 об.
- 29 Лангоф — Герарду, 17 (30) октября 1907 г. // ГАРФ. Ф. 499. Оп. 2. Д. 15. Л. 19—19 об.
- 30 Журнал высочайше учрежденного Особого совещания для обсуждения некоторых вопросов, касающихся Великого княжества Финляндского. Заседания 24 ноября и 21 декабря 1907 г. // РГИА. Ф. 1276. Оп. 8. Д. 24. Л. 458—459.
- 31 Там же. Л. 342.
- 32 Лангоф — Герарду, 2 (15) января 1908 г. // ГАРФ. Ф. 499. Оп. 2. Д. 15. Л. 27—28.
- 33 Государственная Дума: III созыв: Сессия 1: Приложения к стенографическим отчетам. СПб., 1908. Т. 2. № 358. С. 135—138.
- 34 Государственный Совет: Стенографические отчеты: 1908—1909 годы: Сессия 4. СПб., 1909. Стб. 1822—1836.
- 35 Журнал высочайше учрежденного Особого совещания для обсуждения некоторых вопросов, касающихся Великого княжества Фин-

- ляндского. Заседания 20 июня, 30 октября и 28 ноября 1908 г. // РГИА. Ф. 1276. Оп. 18. Д. 24. Л. 609.
- 36 Там же. Л. 610 об.
- 37 Там же. Л. 611 об.
- 38 Записку Э.Н. Берендтса см.: Об уплате финляндской казной Государственному казначейству пособия на военные нужды за 1908 и последующие годы // Там же. Д. 75.
- 39 Журнал высочайше учрежденного Особого совещания для обсуждения некоторых вопросов, касающихся Великого княжества Финляндского. Заседания 20 июня, 30 октября и 28 ноября 1908 г. // Там же. Д. 24. Л. 618.
- 40 Всеподданнейшее представление Финляндского Сената, 2 марта 1909 г. // Там же. Д. 75. Л. 359(б)об. — 359(г).
- 41 Там же. Л. 409 об. — 410.
- 42 Там же. Л. 417–420 об.
- 43 В.А. Бекман — П.А. Столыпину, 8 (21) октября 1909 г. // Там же.
- 44 Там же. Л. 435–436.
- 45 Там же. Л. 437.
- 46 Отзыв Сейма см.: Там же. Л. 507–509.
- 47 Канцелярия министра финансов: Переводные статьи из финляндских газет. *Karjala*. 8 мая 1909 г. // Там же. Ф. 560. Оп. 26. Д. 650. Л. 6–7.
- 48 *Karjala*. 1908. 14 марта // Там же. Л. 2–3.
- 49 *Столыпин П.А.* Полное собрание речей в Государственной думе и Государственном совете, 1906–1911. М., 1991. С. 290, 293–294.
- 50 Автор статьи имел в виду обвинение финляндских спортивных обществ в революционной деятельности.
- 51 *Suomalainen Kansan*. № 111. 18 мая 1909 г. // РГИА. Ф. 560. Оп. 26. Д. 650. Л. 154–155.
- 52 *Stockholms Dagblad*. 19 мая 1909 г. // Там же. Л. 164.
- 53 Почему Финляндия богатеет, а Россия беднеет? // *Новое время*. 1908. № 11446. Цит. по: Материалы к вопросу об уплате финляндской казной Государственному казначейству пособия на военные нужды. Приложение // Там же. Д. 646. Д. 213 об. — 214.
- 54 По вопросу о 20 млн. марок пособия Государственному казначейству на военные нужды см. обзор: *Финляндия: Обзор периодической печати*. СПб., 1909. Вып. XIV. С. 105–164.
- 55 РГИА. Ф. 1276. Оп. 18. Д. 75. Л. 438–438 об.
- 56 Там же. Л. 439 об.
- 57 Там же. Л. 451–452.
- 58 Там же. Л. 463.
- 59 Там же. Л. 544–548.
- 60 Там же. Л. 549.
- 61 Там же. Д. 447. Л. 5 об.

62 Там же. Д. 75. Л. 558–559.

63 Там же. Л. 564–567.

64 Там же. Д. 447. Л. 618.

65 Там же. Д. 75. Л. 630–631 об.

66 Доклад по законопроекту о производстве финляндской казной платежей государственному казначейству взамен отбывания финляндскими гражданами личной воинской повинности // Государственная Дума: III созыв: Сессия 4: Приложения к стенографическим отчетам. СПб., 1911. Ч. 1. № 338. С. 1.

67 Там же. С. 3.

68 Там же. С. 8.

69 Установленная правилами 1910 года процедура не была соблюдена в точности, так как Сейм отказался дать заключение по проекту и прислать своих представителей в Думу для участия в его обсуждении. Но это не создавало никаких препятствий для принятия законопроектов. По мнению председателя правительства, в отказе финляндцев обсуждать законопроект не было вины российского правительства.

70 Государственная Дума: III созыв: Сессия 5: Стенографические отчеты: СПб., 1911. Ч. 1. Стб. 692–700.

71 *Коковцов В.Н.* Из моего прошлого: Воспоминания, 1903–1919. М., 2002. Кн. 2. С. 13.

72 РГИА. Ф. 1276. Оп. 18. Д. 324. Л. 43–36.

73 *Коковцов В.Н.* Указ. соч. С. 14.

74 См.: Государственная Дума: III созыв: Сессия 5: Стенографические отчеты. СПб., 1911. Ч. 1. Стб. 681–749.

75 Там же. Стб. 3252–3262.

76 Заключение бюджетной комиссии Сейма 1913 г. Гельсингфорс. 1914. С. 59–60.

77 Журнал высочайше учрежденного при Министерстве финансов Особого междуведомственного совещания для обсуждения вопроса об участии населения Финляндии в чрезвычайных расходах государственного казначейства, вызванных войной с Германией и Австро-Венгрией. СПб., 1914. С. 29.

78 Заключение Сената по законопроекту о доле участия населения Финляндии в чрезвычайных расходах Государственного казначейства, вызванных войной, 30 августа (12 сентября) 1916 г. // РГИА. Ф. 1276. Оп. 18. Д. 234. Л. 283.

79 *Бобович И.М.* Русско-финляндские экономические отношения накануне Великой Октябрьской социалистической революции. Л., 1968. С. 169.

80 О временном сборе с крупных доходов // РГИА. Ф. 1276. Оп. 18. Д. 592. Л. 3.

81 Там же. Л. 4.

- 82 О сборе с прироста дохода, происшедшего во время войны // РГИА. Там же. Д. 594. Л. 5 об.
- 83 Счастливая страна. Финляндия в годину войны. Обзор за 1915 год. Пг., 1916. С. 14–16.
- 84 Подробно об этом см.: *Polvinen T. Die finnischen Eisenbahnen in den militärischen und politischen Plänen Russlands vor dem ersten Weltkrieg.* Helsinki, 1962.
- 85 *Hufvudstadsbladet.* 1908. № 218. 12 августа // РГИА. Ф. 560. Оп. 26. Д. 654. Л. 61.
- 86 Из Финляндии // Русские ведомости. 1908. № 216.
- 87 См. записку С.Ф. Шарапова «Что нам делать с Финляндией?»: РГИА. Ф. 560. Оп. 26. Д. 791. Л. 27 об.
- 88 О проектах реорганизации железнодорожной сети Финляндии и ее стратегического использования см. подробно: *Бобович И.М.* Указ. соч. С. 145–154.
- 89 РГИА. Ф. 560. Оп. 26. Д. 648. Л. 197.
- 90 *Kaiku.* 1908. 28 октября. № 126 // Там же. Д. 651. Л. 169.
- 91 Из Финляндии // Русские ведомости. 1908. № 246.
- 92 Заседание Финляндского Сейма 17 (30) октября 1908 года: Обсуждение Сеймом при рассмотрении заключения бюджетной комиссии вопроса об исполнении высочайшего повеления от 7 (21) июня 1904 года касательно уплаты финляндской казной 2 1/2 миллионов рублей в Государственное казначейство на сооружение соединительной железной дороги и железнодорожного моста через р. Неву в Санкт-Петербурге. СПб., 1908. С. 8–9.
- 93 Из Финляндии // Русские ведомости. 1908. № 246.

## II. Налоговая политика в Закавказье

- 1 АКАК. Тифлис, 1866. Т. 1. С. 434–435.
- 2 Рапорт правителя Грузии д. с. с. Коваленского ген.-л. Кноррингу, 9 июня 1802 г. // Там же. С. 479.
- 3 Расписание о расходах по штату о Грузии // Там же. С. 444–458.
- 4 Рескрипт Цицианову, 8 сентября 1802 г. // АКАК. Тифлис, 1868. Т. 2. С. 4.
- 5 Камеральное описание было закончено в 1804–1805 гг. См.: *Маркова О.П.* Финансово-экономическое обследование Грузии в первой трети XIX века // Исторические записки. 1949. Т. 30. С. 178–179.
- 6 Всеподданнейший рапорт Цицианова, 10 февраля 1803 г. // АКАК. Т. 2. С. 18. Впрочем, были и более оптимистичные прогнозы на доходность Грузии в будущем. В поданной на рассмотрение императора в 1806 году записке коллежского асессора Лофицкого предлагалось вложить в течение пяти лет ежегодно по 300 тыс. руб. на восстановление

разоренных городов, строительство заводов и фабрик, развитие шелководства и садоводства и т.д., а также обложить жителей податями по российским законам, но в меньшем размере. Через шесть лет, обещал Лофицкий, ежегодный доход казны оставит до 1 млн. руб. См.: *Маркова О.П.* Указ. соч. С. 7.

7 Объяснение исполнений выс. повеления, последовавшего к ген.-лейт. Кноррингу, об управлении Грузии, в 12 день сентября 1801 года // АКАК. Т. 2. С. 439.

8 Отношение товарища МИД кн. Чарторыйского к генералу от инфантерии кн. Цицианову от 11 июля 1805 года // РГИА. Ф. 565. Оп. 2. Д. 6613. Л. 76.

9 Там же. Л. 76 об. — 77.

10 Там же. Л. 79 об.

11 Обзорение российских владений за Кавказом в статистическом, этнографическом, топографическом и финансовом отношениях. СПб., 1836. Ч. 1. С. 82.

12 См. предложения Торماسова: Записка о состоянии Грузии и всего вообще тамошнего края // РГИА. Ф. 561. Оп. 1. Д. 142. Л. 13 об. — 14.

13 См.: *Маркова О.П.* Указ. соч. С. 181.

14 Замечания, учиненные по Министерству финансов о доходах и расходах по Грузии, 1816 г. // АКАК. Тифлис, 1873. Т. 5. С. 267–268.

15 Выписка из дела о собрании сведений по финансовой части и о камеральном описании Закавказского края // РГИА. Ф. 561. Оп. 1. Д. 134. Л. 2, 3 об.

16 См.: Колониальная политика российского царизма в Азербайджане в 20–60-х гг. XIX в. М.; Л., 1936. Ч. 1. С. 205–208.

17 См. рапорты И. Калиновского: Там же. С. 249–259; РГИА. Ф. 561. Оп. 1. Д. 143.

18 Одним из результатов камерального описания стала публикация «Описания российских владений за Кавказом» — четырехтомного издания, впервые давшего представление о природных богатствах, настоящем состоянии и перспективах экономического развития Закавказья.

19 Колониальная политика российского царизма в Азербайджане. Т. 1. С. 253.

20 См. подробнее: *Гвахариа Л.А.* Государственные подати и повинности в Восточной Грузии в первой половине XIX века: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Тбилиси, 1956. С. 9; Свод материалов по изучению экономического быта государственных крестьян Закавказского края. Тифлис, 1887. Т. 1. Ч. 3 (здесь особенно: *Бахтадзе И.Л.* Податное обложение крестьян Закавказского края. С. 5–34).

21 *Тунян В.Г.* Восточная Армения в составе России. Ереван, 1989. С. 112.

- 22 Выписка из записки приложенной при отношении кн. Паскевича, 8 июля 1830 г. // РГИА. Ф. 561. Оп. 1. Д. 142. Л. 20 об.
- 23 Всеподданнейший рапорт гр. Паскевича, 24 апреля 1830 г. // АКАК. Тифлис, 1878. Т. 7. С. 37.
- 24 Проект был составлен еще в октябре 1830 г.
- 25 Канкрин — Паскевичу, 3 октября 1830 г. // РГИА. Ф. 561. Оп. 1. Д. 71. Л. 10.
- 26 Вид устройства финансовой части Закавказского края относительно доходов (черновик) // Там же. Л. 12 — 21 об. (окончательный, сокращенный вариант см.: Там же. Д. 134).
- 27 Этой статье доходов уделялось особое внимание: предполагалось организовать откупную кампанию во всех крупных городах Закавказья, включая мусульманские поселения. При этом Канкрин утверждал, что акцизы «основаны на Коране, и остались под сим названием в Гишпании от мавров» (Там же. Л. 19).
- 28 Суть реформы состояла в установлении единого твердого оклада податей, изменяемого каждые 6 лет. Закон предусматривал отмену ряда податных льгот и даже некоторое повышение размеров податей, но сохранил натуральный характер некоторых из них. В результате реформы удалось добиться повышения доходов казны, но ввиду сохранения некоторых элементов прежней архаичной системы положение о податях вводилось в качестве временной меры. См.: Записка о приведении в лучшее устройство податей в Армянской области. Составлена В.О. Бебутовым // Там же. Ф. 1268. Оп. 1. Д. 268а. Л. 61–62 об.; *Тунян В.Г.* Восточная Армения в составе России. С. 117–119; *Адон М.А.* Экономическое развитие Армении в XIX веке. Ереван, 1957. С. 235–237.
- 29 *Рожкова М.К.* Указ. соч. С. 99.
- 30 Там же. С. 23.
- 31 См.: РГИА. Ф. 1268. Оп. 1. Д. 104а. Л. 120–121.
- 32 Историческое обозрение причин, породивших настоящую систему финансов в Закавказских провинциях, и изложение мер, которые необходимо принять прежде введения новой финансовой системы // Там же. Л. 12–87.
- 33 Головин — А.И. Чернышеву, докладная записка в ответ на предположения Гана, 6 декабря 1839 г. // Там же. Л. 95 об.
- 34 Свод замечаний, сделанных министрами государственных имуществ, финансов и внутренних дел на составленный т. с. бароном Ганом проект финансовой системы // Там же. Л. 219–220. Проблема определения и урегулирования взаимоотношений между крестьянами и собственниками земли была окончательно решена правительством лишь в 1864 году с принятием закона об освобождении крестьян. См.: *Эсадзе С.* Историческая записка об управлении Кавказом. Тифлис, 1907. Т. 1. С. 284–304.

- 35 Свод замечаний, сделанных министрами государственных имуществ, финансов и внутренних дел на составленный т.с. бароном Ганом проект финансовой системы // РГИА. Ф. 1268. Оп. 1. Д. 104а. Л. 231–232.
- 36 Там же. Л. 232–245.
- 37 Отзыв Канкрина на записку Гана о состоянии управления и положении жителей Закавказья, с проектом необходимых преобразований, 12 ноября 1837 г. // Там же. Ф. 561. Оп. 1. Д. 177. Л. 59–60.
- 38 Отзыв Канкрина на проект финансовой системы Гана, 30 января 1840 г. // Там же. Ф. 1268. Оп. 1. Д. 104а. Л. 172 об.
- 39 Журнал Комитета об устройстве Закавказского края, 27 ноября 1840 г. // Там же. Л. 214–215.
- 40 Полностью текст проекта см.: РГИА. Ф. 1268. Оп. 1. Д. 104в.
- 41 Доклад Позена, 14 октября 1842 г. // Там же. Д. 104б. Л. 14–18 об.
- 42 Записка Безака «Краткое обозрение ныне существующей системы доходов в Грузино-Имеретинской губернии» // Там же. Ф. 561. Оп. 1. Д. 256. Л. 51.
- 43 Примечания министра финансов на проект Безака // Там же. Л. 58.
- 44 Отзыв министра государственных имуществ Киселева о записке Безака, 3 ноября 1842 г. // Там же. Ф. 384. Оп. 2. Д. 1289. Л. 50–51.
- 45 Поскольку к этому времени закончилось действие временного положения о податях в Армянской области 1835 года, Безак предложил ввести там новую систему, не дожидаясь начала 1844 года. В результате новой раскладки совокупный минимальный оклад составил 1 руб., а максимальный — 17 руб. 50 коп. (Там же. Ф. 1268. Оп. 1. Д. 268а. Л. 193–193 об.). Кроме того, раньше срока были введены новые податные оклады в Ахалцихском уезде, из-за вызванного многочисленными злоупотреблениями чиновников недовольства жителей и попыток их бегства в Турцию (Отношение шефа жандармов Бенкендорфа о намерении жителей Ахалцихского уезда бежать в Турцию по причине претерпеваемых ими притеснений от больших налогов // Там же. Д. 344. Л. 3–4).
- 46 Позен — Канкрину, 30 октября 1842 г. // Там же. Ф. 561. Оп. 1. Д. 258. Л. 3–3 об.
- 47 Ширванский, Карабагский, Шакийский, Талышинский, Бакинский, Дербентский и Кубинский уезды остались не охваченными податной реформой. Новые подати на этих территориях, за исключением Кубинского уезда, были введены в 1852 году.
- 48 Журнал Кавказского комитета 29 марта 1844 г. // Там же. Д. 268а. Л. 232.
- 49 Авторы цитированного выше «Обозрения российских владений за Кавказом» (СПб., 1836) писали, что подымные подати «терпимы

российским правительством потому только, что в таком виде край был покорен» (с. 83).

50 Обзор финансового состояния Закавказского края. Всеподданнейшая записка Позена, 25 ноября 1842 г. // РГИА. Ф. 1268. Оп. 1. Д. 104б. Л. 39–41.

51 Отчет по управлению Кавказским краем за 1846, 1847 и 1848 годы. Тифлис, 1849. С. 115.

52 Отчет по управлению Кавказским краем за 1849, 1850 и 1851 годы. Тифлис, 1852. Приложения В, Г.

53 Отчет по Главному управлению наместника кавказского за первое десятилетие управления Кавказским и Закавказским краем его императорским высочеством вел. кн. Михаилом Николаевичем (6 декабря 1862 г. — 6 декабря 1872 г.). Тифлис, 1873. С. 143.

54 Материалы по Кавказу // РГИА. Библиотека печатных записок. № 2941. С. 60. Вероятно, автором «Материалов» был Семен Эсадзе. Описание финансового положения Закавказья почти полностью совпадает с фрагментом изданной им «Исторической записки об управлении Кавказом» (СПб., 1907). Однако в «Исторической записке» отсутствует цитированное упоминание о реальном дефиците бюджета и опубликованная в «Материалах» ведомость пособий, перечисляемых ежегодно в сумму местных доходов Закавказья.

55 Яснопольский Н.П. Указ. соч. Т. 3. Табл. 44.

56 Там же. Т. 1. С. 49–50; Т. 3. Дополнительная таблица к табл. 1.

57 Так, в Армении с 1837 по 1867 год общая сумма налогов и сборов выросла на 69%. В 1867 году в среднем на одно крестьянское хозяйство приходилось 10 руб. 50 коп. различных податей (Адонц М.А. Экономическое развитие Восточной Армении. Ереван, 1957. С. 240).

58 Рапорт А.А. Пушкирева, 3 марта 1883 г. // РГИА. Ф. 20. Оп. 5. Д. 482. Л. 2 об.

59 Лапин В.В. Армия в империи, империя в армии. Рукопись неопубликованной монографии. Глава 2, § 1. Я очень признательна В.В. Лапину за возможность ознакомиться с рукописью его книги и за указание на связь обложения и призыва в Закавказье.

60 Там же.

61 РГВИА. Ф. 400. Оп. 14. Д. 16071.

62 Рапорт А.А. Пушкирева, 3 марта 1883 г. // РГИА. Ф. 20. Оп. 5. Д. 482. Л. 2 об.

63 Там же. Л. 4 об. — 5.

64 Там же. Л. 7 об.

65 Об обстоятельствах введения нефтяного налога см.: Нардова В.А. Начало монополизации нефтяной промышленности России. Л., 1974.

66 Там же. С. 108.

67 Об отмене взимаемых на Кавказе в пользу казны подымных податей и об установлении за таковой отменой государственных оброчной подати и поземельного налога. 12 февраля 1900 г. // РГИА. Ф. 1152. Оп. 13. 1900. Д. 124а. Л. 15 об.

68 Всеподданнейшая записка по управлению Кавказским краем ген.-адъют. гр. Воронцова-Дашкова. СПб., 1907. С. 86–87.

69 Об отмене взимаемых на Кавказе в пользу казны подымных податей и об установлении за таковой отменой государственных оброчной подати и поземельного налога // Там же. Л. 16.

70 Там же. Л. 14–14 об.

71 Там же. Л. 17–17 об.

72 Там же. Л. 39.

73 Там же. Л. 39 об.

74 Журнал заседания Соединенных департаментов Государственного Совета, 4 мая 1900 г. // Там же. Л. 150–150 об.

75 Отзыв министра внутренних дел см.: Там же. Л. 96–99.

76 Журнал заседания Соединенных департаментов Государственного Совета, 4 мая 1900 г. // Там же. Л. 151 об.

77 Всеподданнейшая записка по управлению Кавказским краем ген.-адъют. гр. Воронцова-Дашкова. С. 89.

## 12. Налоговые реформы в Туркестане и проблема самокупаемости среднеазиатской окраины

1 *Пален К.К.* Отчет по ревизии Туркестанского края: Материалы к характеристике народного хозяйства в Туркестане. СПб., 1911. Ч. 1. Отд. 2. С. 581.

2 [*Кривошеин А.В.*] Записка главноуправляющего землеустройством и земледелием о поездке в Туркестанский край в 1912 г.: Приложение к всеподданнейшему докладу. Полтава, 1912. С. 71.

3 Об этой дискуссии в 1920–1960-х годах см.: *Рожкова М.К.* Экономические связи России со Средней Азией: 40–60-е гг. XIX в. М., 1963. С. 195–234.

4 *Халфин Н.А.* Присоединение Средней Азии к России. М., 1965. С. 69, 85, 108, 124, 132–133.

5 *Костенко Л.* Средняя Азия и водворение в ней русской гражданственности. СПб., 1871. С. 327.

6 Об исчислении доходов и расходов Азиатской России, Кавказа и Оренбургского края // РГВИА. Ф. 400. Оп. 1. Д. 596. Л. 6.

7 Там же. Л. 6 об. — 7.

8 Там же. Л. 19–19 об.

9 Там же. Л. 20.

10 Там же. Л. 69.

11 Проект всеподданнейшего отчета генерал-адъютанта К.П. фон Кауфмана по гражданскому управлению и устройству в областях Туркестанского генерал-губернаторства, 7 ноября 1867 г. — 25 марта 1881 г. СПб., 1885. С. 371.

12 Там же. С. 373.

13 Там же. С. 373–374.

14 Отчет ревизующего по выс. повелению Туркестанский край т. с. Гирса. СПб., 1885. С. 411.

15 Рапорт командующего войсками Туркестанского военного округа Духовской начальнику Главного Штаба В.В. Сахарову, 2 декабря 1896 // О финансово-экономическом положении Туркестанского края // РГВИА. Ф. 400. Оп. 1. Д. 2222. Л. 2.

16 Записка по вопросу о финансово-экономическом положении Туркестана // РГИА. Коллекция печатных записок. № 274. С. 2.

17 Там же. С. 49–50.

18 *Shaw S.J.* The Nineteenth-Century Ottoman Tax Reforms and Revenue System // *International Journal of Middle East Studies*. 1975. Vol. 6. № 4 (Oct.). P. 430–432.

19 Об установлении в Туркестанском крае военного налога // РГВИА. Ф. 400. Оп. 1. Д. 1467. Л. 1 об. — 3.

20 Там же. Л. 8, 12 об.

21 Проблемам податной политики в Туркестане посвящен ряд работ отечественных и зарубежных исследователей. См.: *Кененсариев Т.* Экономическая политика царизма в Киргизии в конце XIX — начале XX вв.: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 1984; *Несинбаева К.* Налоговая политика царизма в Казахстане, 1867–1914: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Фрунзе, 1988; *Сапелкин А.* Налоговая политика царизма в Киргизии, 1867–1914: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Фрунзе, 1963.

22 Отчет ревизующего по выс. повелению Туркестанский край т. с. Гирса. С. 369–370.

23 *Мирошников М.А.* О положении русских инородцев. СПб., 1901. С. 408.

24 *Пален К.К.* Отчет по ревизии Туркестанского края. СПб., 1911. Ч. 1. Отд. 2. С. 51–52.

25 Отчет ревизующего по выс. повелению Туркестанский край т. с. Гирса. С. 375–392.

26 Положение об управлении Туркестанским краем: Проект ревизии Гирса // Государственный Совет: Департамент законов: Материалы. СПб., 1886. Т. 166. Ч. 2. С. 75–76.

27 Средняя валовая доходность земель должна была определяться исходя из пространства земли, среднего урожая, среднесправочных за последнее пятилетие цен на продукты, составляющие большую часть урожая с участка.

28 См.: *Абашин С.Н.* Быть или не быть общине в Туркестане: Споры в русской администрации 1860–1880 годах // *Вестник Евразии*. 2001. № 4 (15). С. 36–62.

29 О некоторых изменениях и дополнениях в Положении об управлении Туркестанским краем и о льготах по обложению хлопковых посевов в Туркестане // РГИА. Ф. 1149. Оп. т. XIII. 1900 г. Д. 64. Л. 3.

30 О применении к Туркестанскому краю Положения о пошлинах за право торговли и промыслов // Там же. Ф. 573. Оп. 2. Д. 2173. Л. 15.

31 Главной особенностью акцизных сборов было отсутствие казенной винной монополии.

32 Кокандский биржевой комитет: Отчет за 1909 г. Коканд, 1910. С. 47.

33 Об обложении плантаций американского хлопка в Туркестанском крае государственным поземельным налогом // РГИА. Ф. 1152. Оп. т. XI. 1891 г. Д. 227. Л. 3–3 об.

34 Там же. Л. 78–80. См. также: О некоторых изменениях и дополнениях в Положении об управлении Туркестанским краем и о льготах по обложению хлопковых посевов в Туркестане // Там же. Ф. 1149. Оп. т. XIII. 1900 г. Д. 64.

35 *Пален К.К.* Отчет по ревизии Туркестанского края. Ч. 1. Отд. 2. С. 93.

36 Рост цен на ткани все же не «догонял» роста цен на сырье: представители текстильной промышленности в 1903 году попытались добиться уменьшения своих издержек. Они ходатайствовали о понижении таможенных пошлин на ввозной хлопок, что могло быть скомпенсировано для казначейства введением налога с отечественных хлопководов. Ходатайство было отклонено.

37 Кокандский биржевой комитет: Отчет за 1909 г. С. 39–69.

38 Об особом сборе с хлопка, поступающего из пределов Средней Азии и Закавказья на внутренний рынок // РГИА. Ф. 1278. Оп. 6. Д. 71. Л. 1–12.

39 Там же. Л. 16–17 об.

40 Налог составил 2 руб. 50 коп. с пуда хлопка (Бюллетень Хлопкового комитета. 1914. № 4 [8]. С. 4).

41 *Космачевский К.В.* К вопросу о введении особого налога с хлопка. СПб., 1914. С. 53–54.

42 *Joffe M.* Autocracy, Capitalism and Empire: The Politics of Irrigation // *Russian Review*. 1995. Vol. 54. № 3 (July). С. 365–388.

43 Журнал заседания Хлопкового комитета 12 марта 1914 г. // Бюллетень Хлопкового комитета. 1914. № 3 (7). С. 23.

44 Группа включала собственников важнейших текстильных предприятий Промышленного Центра: П.П. Рябушинского, Н.И. Дербенева, А.И. Коновалова, Г.А. Крестовникова и др. Официальным представителем группы в переговорах с ГУЗиЗ был инженер А.И. Кузнецов.

45 Подробно об этом сюжете см. упомянутую статью Мюриэл Джоффе, а также: *Лаверычев В.Я.* Московские фабриканты и среднеазиатский хлопок // Вестник МГУ. История. Сер. IX. 1970. № 1. С. 53–72.

46 *Цинзерлинг В.В.* Орошение в бассейне Амударьи. М., 1924. С. 185–187.

47 *Joffe M.* Diamond in the Rough: The State, Entrepreneurs and Turkestan's Hidden Resources in Late Imperial Russia // *Extending the Borders of Russian History* / Ed. by M. Siefert. Budapest; N.Y.: CEU Press, 2003. P. 188.

48 *Мирошников М.А.* Указ. соч. С. 496.

49 *Оглоблин В.Н.* Промышленность и торговля Туркестана. М., 1914. С. 4, 8.

50 *Абдурахимова Н.А.* Колониальная система власти в Туркестане: Автореф. дис. ... д-ра ист. наук. Ташкент, 1994. С. 43–44.

51 *Пален К.К.* Отчет по ревизии Туркестанского края. Ч. 1. Отд. 2. С. 595.

52 [*Кривошеин А.В.*] Записка главноуправляющего землеустройством и земледелием о поездке в Туркестанский край в 1912 году. Полтава, 1912. С. 69, 72.

53 *Joffe M.* Diamond in the Rough. P. 196.

54 *Каспэ С.И.* Империя и модернизация: общая модель и российская специфика. М., 2001. С. 46.

55 Там же. С. 47.

### 13. Регулирование денежного обращения и кредита как методы финансовой интеграции

1 Особое значение имеют публикации П. фон Винклера в серии «Из истории монетного дела в России», посвященные денежному обращению в Прибалтике, Финляндии, Закавказье, Таврической губернии и др. Документы и иллюстрации монет, выходящих на окраинах, опубликованы и прокомментированы вел. кн. Георгием Михайловичем, см.: *Георгий Михайлович, вел. кн.* Русские монеты, чеканенные для Пруссии, 1759–1762; Грузии, 1804–1833; Польши, 1815–1841; Финляндии, 1864–1890. СПб., 1893 [далее — Русские монеты]. См. также: *Спасский И.Г.* Русская монетная система. Л., 1970; *Рябцевич Н.* Российско-«польские» монетные эмиссии эпохи Петра I. Тольятти, 1995. Из последних

работ, посвященных этой стороне политики на окраинах, см.: *Ананьич Б.В.* Золотой стандарт в Финляндии и России: Финансовый аспект имперской политики // *Россия на рубеже XIX–XX веков: Материалы научных чтений памяти В.И. Бовыкина* / Под ред. А.Г. Голикова, А.П. Корелина. М., 1999. С. 115–124.

2 См.: *Cohen B.J.* *The Geography of Money*. Ithaca: Cornell University Press, 1998. P. 1–4, 23–35.

3 *Nation-States and Money: The past, present and future of national currencies* / Ed. by E. Gilbert and E. Helleiner. London, N.Y., 1999; *Helleiner E.* *The Making of National Money: Territorial Currencies in Historical Perspective*. Ithaca: Cornell University Press, 2003.

4 *Helleiner E.* *Op. cit.* P. 59.

5 *Ibid.* P. 112.

6 *Nautz J.* *Ethnic Conflicts and Monetary Integration in Austria-Hungary, 1867–1914* / Paper, presented at Australasian Economic and Maritime Conference, 30 Nov. — 3 Dec. 2000. Wollongong, Australia.

7 *Гамбаров П.* Двадцать пять лет деятельности Германского имперского банка, 1876–1900. Рига, 1902. С. 3.

8 *Kesner R.M.* *Economic control and colonial development: Crown Colony Financial Management in the Age of Joseph Chamberlain*. Westport, Conn.: Greenwood Press, 1981. P. 145–150.

9 *Helleiner E.* *Op. cit.* P. 166–167.

10 *Pamuk S.* *A Monetary History of the Ottoman Empire*. N.Y.: Cambridge University Press, 2000. P. 88. См. особенно главу 6, «Money and Empire» (p. 88–111), и главу 11, «Linkages with the periphery» (p. 172–186).

11 *Ibid.* P. 178.

12 *Ibid.* P. 229–230.

13 *Рябцевич Н.* Указ. соч. С. 33.

14 Этот сюжет подробно и скрупулезно исследован историком денежного обращения В.Н. Рябцевичем. См.: *Рябцевич В.Н.* Указ. соч. С. 7–103.

15 См. вторую часть монографии В.Н. Рябцевича: Там же.

С. 104–215

16 *Монеты, чеканенные для Пруссии* // *Русские монеты; Спасский И.Г.* *Русская монетная система*. Л., 1970. С. 219.

17 См.: *Винклер П. фон.* *Из истории монетного дела в России: Молдаво-Валахская монета (1771–1774)*. СПб., 1899; *Спасский И.Г.* Указ. соч. С. 219–220.

18 Отметим, что аналогичные чеканки предпринимались и правительствами стран, с которыми Россия вела военные действия: в 1788 году во время войны с Россией шведское правительство организовало чеканку русских пятаков для нужд своей армии, находившейся в Финляндии. См.: *Спасский И.Г.* Указ. соч. С. 222.

19 Винклер П. фон. Из истории монетного дела в России: Таврическая монета (1783–1788). СПб., 1899; Спасский И.Г. Указ. соч. С. 188–189.

20 Винклер П. фон. Из истории монетного дела в России: Монеты для Эстляндии и Лифляндии (1756–1757). СПб., 1898; Спасский И.Г. Указ. соч. С. 219.

21 См.: О продолжении хода иностранной мелкой монеты в губерниях Курляндской и Лифляндской // РГИА. Ф. 1152. Оп. 1. 1812. Д. 112.

22 На монетах были изображены: городская зубчатая корона, а также перекрещенные оливковая и пальмовая ветви.

23 Монеты, чеканенные для Грузии // Русские монеты. С. 39.

24 Свод замечаний, сделанных министрами государственных имуществ, финансов и внутренних дел на составленный т. с. бар. Ганом проект финансовой системы // РГИА. Ф. 1268. Оп. 1. Д. 104а. Л. 228 об. — 229.

25 См.: О постепенном введении в Закавказском крае русских весов и мер, а также монет, 1843 г. // Там же. Ф. 561. Оп. 1. Д. 274.

26 О прекращении хода разменной турецкой монеты в Бессарабии // Там же. Ф. 560. Оп. 10. Д. 282.

27 Об изъятии из обращения среднеазиатской туземной монеты // Там же. Ф. 563. Оп. 2. Д. 292.

28 Good D.F. The Economic Rise of the Habsburg Empire. Berkeley; Los Angeles; London, 1984. P. 104–108. О финансовой интеграции Австрии (на основе анализа региональных различий в ставках по операциям отделений ряда коммерческих банков) см. статью: Good D.F. Financial Integration in Late Nineteenth-Century Austria // Journal of Economic History. 1977. Vol. XXXVII. № 4 (Dec.). P. 890–910.

29 Clay C. The Origins of Modern Banking in the Levant: The branch Network of the Imperial Ottoman Bank, 1890–1914 // International Journal of Middle East Studies. 1994. Vol. 26. № 4 (Nov.). P. 589–614.

30 Гамбаров П. Указ. соч. С. 8.

31 Nautz J. Op. cit.

32 Бугров А.В. Государственный Банк и российская провинция // Агентство «ВЭП»: История российских банков. <http://www.ver.ru/history/CBR2-1.html>

33 Об открытии отделения Гос. банка в Эривани // РГИА. Ф. 587. Оп. 3. Д. 693.

34 Об открытии отделения Гос. банка в Батуме // Там же. Оп. 30. Д. 522.

35 Бугров А.В. Указ. соч.

36 Подробно см.: Хотамов Н.Б. Роль банковского капитала в социально-экономическом развитии Средней Азии. Душанбе, 1990.

37 Лаврентьев В. Капитализм в Туркестане (буржуазная колонизация Средней Азии). М.: Изд-во Комкадемии, 1930. С. 78.

38 Россия 1913: Историко-документальный сборник / Отв. ред. А.П. Корелин. СПб., 1995. С. 169 (табл. 3).

39 Приложение к отчету по ревизии Туркестанского края, произведенной по выс. повелению сенатором гофмейстером графом К.К. Паленом: Материалы к характеристике народного хозяйства в Туркестане. СПб., 1911. Ч. 1. Отд. II. С. 527–528.

## 14. Денежная политика России в Царстве Польском

1 Сборник Императорского русского исторического общества. СПб., 1885. Т. 45. С. 28–29.

2 Всеподданнейший доклад министра финансов Гурьева, 8 ноября 1814 г. // РГИА. Ф. 560. Оп. 10. Д. 69. Л. 7–9 об.

3 Высочайший указ о монетной системе Царства Польского // Русские монеты. С. 3.

4 Представление директора Варшавского монетного двора министру финансов Царства Польского, 24 февраля (4 марта) 1826 г. // Там же. С. 13.

5 Отношение министра ст.-секр. С. Грабовского к наместнику Царства Польского // Там же. С. 12; Материалы к истории денежной системы и чеканки монет в Царстве Польском // РГИА. Ф. 1101. Оп. 1. Д. 321. Л. 31–33.

6 Русские монеты. С. 15.

7 Особое мнение министра финансов // РГИА. Ф. 1152. Оп. 1. 1827 г. Д. 78. Л. 20 об.

8 Выписка из журналов Комитета министров 31 мая и 21 июня 1827 г. // Там же. Л. 5.

9 Там же. Л. 25–28.

10 О пропуске в Россию польских денег // Там же. Ф. 37. Оп. 20. Д. 1818. Л. 1–4.

11 Постановление Временного правления (революционного): О передаче Монетного Двора в ведение Польского Банка // Русские монеты. С. 15.

12 Постановления Народного Правления, 23 марта 1831 г. и 29 марта 1831 г. // Там же. С. 16.

13 *Terlecki W.* Polityka monetarna Banku Poskiego w dobie Powstania listopadowego // *Wiadomości Numozmatyczne*. 1962. R. VI. Z. 1.

14 Представление Польского Банка, 22 декабря (2 января) 1831 г. // Русские монеты. С. 17.

15 АГАД. Особенная канцелярия Министерства финансов. № 2. Л. 50.

16 Всеподданнейшая записка Канкрина, 4 декабря 1831 г. // РГИА. Ф. 37. Оп. 18. Д. 92. Л. 4–4 об.

17 Паскевич — Канкрину, 1 мая 1832 г. // Там же. Л. 10–10 об.

18 Там же. Л. 12

19 Всеподданнейшая записка Канкрина, 20 мая 1832 г. //

Там же. Л. 23–25.

20 Резолюция на всеподданнейшую записку Канкрина //

Там же. Л. 19.

21 Там же. Л. 32.

22 Там же. Л. 52.

23 См. об этом ниже.

24 Всеподданнейшая записка министра финансов. 14 сентября 1832 г. // РГИА. Ф. 37. Оп. 18. Д. 92. Л. 74.

25 ПСЗ-II. № 5678; *Георгий Михайлович, вел. кн. Монеты царствования Николая I*. СПб., 1890 [далее — *Монеты царствования Николая I*]. С. 46.

26 Список с записки Николая I министру финансов, 29 октября 1832 г. // РГИА. Ф. 37. Оп. 18. Д. 92. Л. 82.

27 ПСЗ-II. № 7032; *Монеты царствования Николая I*. С. 52.

28 Письмо гр. Канкрина управляющему Департаментом горных и соляных дел, 12 сентября 1835 г., и др. документы // *Монеты царствования Николая I*. С. 59.

29 Отношение наместника Царства Польского к министру ст.-секр. Грабовскому, 20 марта (1 апреля) 1835 г. // *Русские монеты*. С. 19.

30 *Terlecki W. System monetarny Królestwa Polskiego po powstaniu listopadowym (1832–1842)* // *Wiadomości Numizmatyczne*. 1966. R. X. Z. 1. S. 4–5.

31 *Монеты царствования Николая I*. С. 82.

32 Там же. С. 83.

33 *Terlecki W. System monetarny Królestwa Polskiego*. S. 9.

34 Отношение министра ст.-секр. И. Туркула к наместнику Царства Польского о высочайшем соизволении на отчеканку биллона на 450 000 р. с. под старым штемпелем и 1840 г. // *Русские монеты*. С. 25.

35 О чеканке биллона 1840 г. см.: *Terlecki W. Mennica Królestwa Polskiego w okresie jej likwidacji (1842–1867)* // *Wiadomości Numizmatyczne*. 1967. R. XI. Z. 1. S. 2; *Монеты Царствования Николая I*. С. 116; Всеподданнейшие докладные записки министра финансов по кредитной части за 1855 г. // РГИА. Ф. 583. Оп. 4. Д. 254. Л. 22–28 об.; О серебряном биллоне // Там же. Д. 252. Л. 338–345 об.; О выпуске вновь биллона в Царстве Польском // Там же. Д. 256. Л. 92–98, 181.

36 Об оставлении биллона в обращении в Царстве Польском // РГИА. Ф. 583. Оп. 4. Д. 258. Л. 128–134.

37 Относительно выпуска биллона в Царстве Польском // Там же. Д. 260. Л. 340–347.

38 О выс. разрешении отчеканить на Варшавском монетном дворе серебряного биллона под штемпелем 1840 г. на сумму 500 000 р. с.,

8 (20) февраля 1865 г. // Георгий Михайлович, вел. кн. Монеты царствования Александра II. СПб., 1888. Документ № 105.

39 О предположении наместника Царства Польского чеканить на Варшавском монетном дворе новую медную монету и о мнении министра финансов отклонить это предположение // Монеты царствования Николая I. С. 141.

40 *Познанский И.* Исторический очерк экономического положения Польши. СПб., 1875. С. 25.

41 Записка о финансовых оборотах Царства Польского и расчетах одного с Казначейством империи // РГИА. Ф. 869. Оп. 1. Д. 611.

42 Записки М. Бернацкого И.Ф. Паскевичу, 27 апреля (8 мая) 1847 г.; Непокойчицкого — Паскевичу, 28 марта (9 апреля) 1847 г. // AGAD. KRPS. № 2351. Нумерация листов в деле отсутствует.

43 Журнал заседания Комитета финансов 9 апреля 1848 г. // Там же.

44 О звонкой монете для Польского Банка // РГИА. Ф. 583. Оп. 4. Д. 256. Л. 395–397.

45 Там же. Л. 400 об.

46 Записка о финансовых оборотах Царства Польского и расчетах одного с Казначейством империи // Там же. Л. 85 об.

47 Там же. Л. 86.

48 Записка о финансовых оборотах Царства Польского и расчетах одного с Казначейством империи // Там же. Л. 90.

49 Журнал заседания Комитета финансов 30 ноября 1863 г. / О мерах к усилению средств казны Царства Польского // Там же. Ф. 563. Оп. 2. Д. 177. Л. 61–61 об.

50 По представлению Совета управления о необходимости особых мер к отвращению недостатка мелкой монеты в Царстве Польском // Там же. Ф. 1270. Оп. 1. Д. 6. Л. 5–9.

51 Там же. Л. 93 об. — 94.

52 Там же. Л. 99 об.

53 Краткий очерк деятельности Польского Банка за все время его существования с 1828 г. по 1886 г., а также деятельности Варшавской конторы Государственного банка по ликвидации дел бывшего Польского банка. СПб., 1894. С. 74.

54 Там же. С. 79.

55 *Koszutski S.* Rozwój ekonomiczny Królestwa Polskiego w ostatniem trzydziestoleciu (1870–1900). Warszawa, 1905. S. 74. 79.

56 До тех пор организация банка оставалась практически неизменной. Единственной существенной мерой, касающейся реорганизации банка, являлось издание инструкции 1840 года, объединившей изданные

в 1828–1840 годах постановления и установившей более жесткий административный контроль над деятельностью Польского банка.

57 Записка по проекту преобразования Польского Банка // AGAD. KRPS. № 2347. Нумерация листов в деле отсутствует.

58 О проекте см.: *Doleżał F. Leopold Kronenberg i rozwój kredytu w Królestwie Polskiem* // Leopold Kronenberg, 1812–1878: Monografia zbiorowa. Warszawa, 1922. S. 181–186.

59 Ibid. S. 191–194.

60 Ibid. S. 194–200.

61 Записка по проекту преобразования Польского Банка. С. 1.

62 Там же. С. 2.

63 Там же. С. 9.

64 Интересно, что сам Крузе был противником акционирования банка и предлагал ограничиться разработкой новой инструкции, а не устава, то есть чисто техническими улучшениями. Но, поскольку большинство участников дискуссии, в том числе и глава Комиссии финансов и казначейства, поддержали вариант полномасштабной реформы, Крузе пришлось согласиться.

65 О проекте Кроненберга см.: *Doleżał F. Op. cit. S. 215–226.*

66 Проект Нового Устава банка: Объяснительная записка // AGAD. KRPS. № 2347. Нумерация листов в деле отсутствует.

67 В собственности Польского банка находился ряд предприятий — Варшавская мельница с маслобойней, бумажная фабрика в Иезиорне, фабрика полотняных изделий в Жирардове, цинковый плющильный завод в Лондоне и т.д. В целом их содержание было убыточным для банка.

68 Проект Нового Устава банка // AGAD. KRPS. № 2347. См. также: *Radziszewski H. Bank Polski. Warszawa, 1910. S. 195–203.*

69 Единственной осуществленной идеей комитета было создание филиалов банка в Лодзи, Люблине, Калише и других городах. Однако децентрализация деятельности банка не сопровождалась расширением операций.

70 *Беляев С.Г. П.Л. Барк и финансовая политика России, 1914–1917. СПб., 2002. С. 198.*

71 О преобразовании Польского Банка // РГИА. Ф. 1270. Оп. 1. 1869 г. Д. 595. Л. 10–15.

72 Там же. Л. 15 об.

73 Там же. Л. 59 об.

74 См., например: О дозволении Польскому Банку сделать новый выпуск банковых билетов на 2 м.р. (1867 г.) // Там же. Д. 312.

75 См.: О разрешении выдавать ссуды для покупки земледельческих машин владельцам майоратных имений // РГИА. Ф. 1270. Оп. 1. Д. 704.

76 *Koszutski S. Op. cit. S. 88.*

- 77 Цитата из петербургской польской газеты *Kraj* в брошюре: По поводу упразднения Польского Банка. СПб., 1885. С. 9.
- 78 *R-ski J.N. Bank Polski w obec potrzeb krajowych. Warszawa, 1881. S. 31–32.*
- 79 *Ibid. S. 36–37.*
- 80 По поводу упразднения Польского Банка. С. 9.
- 81 Там же. С. 20.
- 82 О деятельности комиссии см.: Краткий очерк деятельности Польского Банка за все время его существования его с 1828 г. по 1886 г., а также деятельности Варшавской конторы Государственного банка по ликвидации дел бывшего Польского банка. СПб., 1894.
- 83 *Radziszewski H. Bank Polski. S. 209–219.*
- 84 *Бугров А.В. Указ. соч.*
- 85 Аналогичный принцип — взаимной ответственности — был положен также в основу организации Херсонского земельного банка (основан в 1864 году), кредитных обществ в Прибалтийских губерниях (Эстляндское — 1802 год, Лифляндское — 1803 год и Курляндское — 1832 год), а также дворянских банков Тифлисской, Кутаисской и Нижегородской губерний, действовавших на складки дворянских обществ // Россия 1913 г. С. 163.
- 86 Труды Комиссии в. у. 10 июля 1859 г. для устройства земских банков. СПб., 1860. Т. 2: Материалы. С. 1.
- 87 Объяснительная записка к проекту устава Земского кредитного общества в Царстве Польском // РГИА. Ф. 1270. Оп. 1. Д. 761. Л. 89–90.
- 88 *Kirsztot-Prawnicky J. Towarzystwo Kredytowe Ziemskie w Królestwie Polskiem i kredyt rolny. Warszawa, 1887. P. 129–130.*
- 89 Об уставе 1888 г. см.: *Zalewski S. Ewolucja kredytu długoterminowego ziemskiego w Polsce. Warszawa, 1938. S. 44–53.*

## 15. «Финляндский вопрос» и русский рубль

- 1 Риксдалер равнялся 1 руб. 44 коп. серебром и разменивался на далеры (3), марки (12), шиллинги (16), эры (96), рундшики (192), эртуги (288) и пеннинги (2304).
- 2 *Винклер П. фон. Из истории монетного дела в России: Финляндская монета. СПб., 1900. С. 2–14.*
- 3 Там же. С. 17–18.
- 4 Материалы по вопросу об устройстве денежной и банковской систем в Финляндии. СПб., 1905. С. 7–8.
- 5 Там же.
- 6 Необычный номинал этого билета обуславливался тем, что он соответствовал 3 российским рублям.

- 7 *Ордин К.* О финляндской монете // Русский вестник. 1890. № 5. С. 138.
- 8 *Винклер П. фон.* Указ. соч. С. 21.
- 9 Там же. С. 28.
- 10 *Рейн Т.* Иоган Вильгельм Снельман: Историко-биографический очерк. СПб., 1903. С. 157.
- 11 Там же. С. 218.
- 12 Там же. С. 219–222.
- 13 [Передовая] // Голос. 1866. № 209. 31 июля (12 августа).
- 14 *Рейн Т.* Указ. соч. С. 287.
- 15 *Чередеев В.А.* Из Гельсингфорса [Рецензия на передовую № 209] // Голос. 1866. № 238. 26 августа (10 сентября). На этом дискуссия в петербургской прессе не закончилась. См. также: Голос. 1866. № 253, 254, 302.
- 16 *Ордин К.* Указ. соч. С. 147.
- 17 Материалы по вопросу о денежном обращении в Великом княжестве Финляндском. СПб., 1900. С. 18.
- 18 О введении в Финляндии золотой монетной единицы // РГИА. Ф. 563. Оп. 2. Д. 234. Л. 61 об.
- 19 *Шибергсон Э.* Финляндский Банк, 1811–1911. Гельсингфорс, 1914. С. 308–309.
- 20 *Ордин К.* Указ. соч. С. 148.
- 21 См.: Материалы по вопросу о денежном обращении в Великом княжестве Финляндском. СПб., 1900.
- 22 Материалы комиссии см.: РГИА. Коллекция печатных записок. № 340.
- 23 Перечисленные пункты были сформулированы самим Сенатом как допустимая программа постепенного объединения (Там же).
- 24 Там же.
- 25 *Шибергсон Э.* Указ. соч. С. 284–285.
- 26 *Ананьич Б.В.* Золотой стандарт в Финляндии и России. С. 120.
- 27 Там же. С. 121–122.
- 28 *Cohen B.* The Geography of Money. Ithaca: Cornell University Press, 1998. P. 24. О проблемах доминирования и зависимости см.: *Kirshner J.* Currency and Coercion: The Political Economy of International Monetary Power. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1995.
- 29 О «психологии денег» и ее связи с проявлением внешнего «насилия» и разными формами валютных манипуляций см.: *Kirshner J.* Op. cit. P. 10–11.
- 30 *Поланьи К.* Великая Трансформация: Политические и экономические истоки нашего времени. СПб., 2002. С. 224.

## Заключение

1 *Matis H.* Guidelines of Austrian Economic Policy, 1848–1918 // The Economic Development of Austria since 1870 / Ed. by H. Matis. Aldershot, England; Brookfield, Vt., USA: E. Elgar, 1994. P. 36.

2 *Ránki G.* On the Development of the Austro-Hungarian Monarchy // Economic Development in the Habsburg Monarchy in the Nineteenth Century / Ed. by J. Komlos. Boulder: East European Monographs; N.Y.: Distributed by Columbia University Press, 1983. P. 52.

3 Авторы назвали один из параграфов своей статьи о плане Керберга так: «Economic planning as a remedy against national disintegration». См.: *Bruckmuller E., Sandgruber R.* Concepts of economic integration in Austria during the twentieth century // Nation, State and the Economy in History / Ed. by A. Teichova, H. Matis. Cambridge; N.Y.: Cambridge University Press, 2003. P. 163–164.

4 *Good D.* Economic union and uneven development in the Habsburg monarchy // Economic Development in the Habsburg Monarchy in the Nineteenth Century. P. 77.

5 Об экономических факторах объединения Германии см.: *Hardach G.* Nation building in Germany: The economic dimension // Nation, State and the Economy in History. P. 56–79. О немецком таможенном союзе см., например: *Price A.H.* The Evolution of the Zollverein: A Study of the Ideas and Institutions leading to German Economic Unification between 1815 and 1863. N.Y., 1973. О таможенном союзе Австрии и Венгрии см.: *Komlos J.* The Habsburg Monarchy as a Custom Union: Economic Development in Austria-Hungary in the Nineteenth Century. Princeton, N.J., 1983.

6 Особый вопрос, который нам приходится оставить за пределами исследования, — формирование единого рынка в империи. Он получил освещение в работах: *Ковальченко И.Д., Милов Л.В.* Всероссийский аграрный рынок. XVIII — начало XIX века. М., 1974; *Миронов Б.Н.* Внутренний рынок России во второй половине XVIII — первой половине XIX в. Л., 1981. По мнению И.Д. Ковальченко и Л.В. Милова, о существовании единого рынка на европейской территории империи (включая западные окраины, но не учитывая Привислянский край) можно говорить уже применительно к 80-м годам XIX века. Б.Н. Миронов полагает, что аграрный рынок сложился уже к концу XVIII столетия. Исследования Милова, Ковальченко и Миронова затрагивают лишь внутренние губернии. О полной интеграции окраин во внутренний рынок империи говорить, наверное, не приходится: они сохраняли замкнутость в рамках региональных рынков, хотя в конце XIX — начале XX века торговые связи центра и периферии, а также разных окраин между собой стали стремительно расширяться. Торговые связи России и Польши, Финляндии, Закавказья и Средней

Азии получили освещение в работах по региональной истории, что, впрочем, не устраняет необходимости исследования процесса их развития в масштабах империи в целом.

7 *Zasady rozrachunku między Polska a Rosya* // ГАРФ. Ф. Р-1041 (Ликвидационная комиссия по делам Царства Польского при польском комиссариате по делам национальностей РСФСР). Оп. 3. Д. 9. Л. 2. 4.

8 Там же. Л. 24–24 об.

9 Автор не указан. В состав российской делегации на переговорах в Киеве (комиссия начала работу 27 июля 1918 года) входили: Х.Г. Раковский (председатель), И.А. Тихоцкий, В.С. Покидов, А.А. Немировский, А.М. Ждан-Пушкин и представители ведомств В.С. Радзиевский, А.Н. Коцюбинский, К.Я. Пушкарев, Е.А. Татаринов, Н. Зубков и др. Автором записки, вероятно, является член комиссии В.П. Березкин. Украинскую сторону представляли: С.М. Гутник, А.А. Свицын, П.Ф. Одарченко, Е.А. Сакович, С.П. Шелухин, К.И. Белинский, Н.П. Яснопольский, А.Х. Барановский и др.

10 Материалы по переговорам с Украиной о разделе государственных имуществ // ГАРФ. Ф. Р-546. Оп. 1. Д. 4. Л. 53 (четвертое заседание финансово-расчетной комиссии в Киеве, 7 августа 1918 г. — записка, без подписи).

11 См., например: *Зак А.Н.* Разверстка государственных долгов // Труды русских ученых за границей. Берлин, 1923. Т. 3.

12 *Лебедев Д.М.* Объяснительная записка к таблицам «Государственный бюджет России в 1913 г. в границах современных союзных республик» (статистический отдел ФЭБ НКФ) // Российский государственный архив экономики. Ф. 7733. Оп. 3. Д. 1186.

13 Материалы для определения экономических показателей хозяйственного значения Украины и ее республиканского бюджета // Труды Госплана. Харьков, 1924. Кн. 2. С. 53.

# Источники и литература

1152 / Государственный Совет.  
Департамент экономии  
1162 (ОЦП) / Государственная  
канцелярия. Отдел по делам  
Царства Польского  
1170 / Комитет по делам  
Царства Польского (1831–1841)  
1268 / Кавказский комитет  
1270 / Комитет по делам  
Царства Польского (1864–1881)  
1276 / Совет министров  
1278 / Государственная Дума

## Архивные документы

### РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИСТОРИЧЕСКИЙ АРХИВ (САНКТ-ПЕТЕРБУРГ)

20 / Департамент торговли  
и мануфактур  
37 / Горный департамент  
560 / Общая канцелярия  
министра финансов  
561 / Особенная канцелярия  
министра финансов по  
секретной части  
563 / Комитет финансов  
565 / Департамент  
государственного казначейства  
573 / Департамент окладных  
сборов  
576 / Государственный  
контроль  
583 / Особенная канцелярия  
по кредитной части  
869 / Милютины  
932 / Дондуков-Корсаков А.М.  
1018 / Паскевич-Эриванский И.Ф.  
1101 / Документы личного  
происхождения (коллекция)  
1149 / Государственный Совет.  
Департамент законов

### РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ВОЕННО-ИСТОРИЧЕСКИЙ АРХИВ (МОСКВА)

400 / Азиатская часть

### ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АРХИВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (МОСКВА)

499 / Канцелярия  
Финляндского генерал-  
губернатора  
Р-1041 / Ликвидационная  
комиссия по делам Царства  
Польского при Польском  
комиссариате Наркомата по  
делам национальностей  
РСФСР, 1917–1920

### РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АРХИВ ЭКОНОМИКИ (МОСКВА)

7733 / Наркомат финансов  
СССР

### ARCHIWUM GŁÓWNE AKT DAWNYCH (ВАРШАВА)

Komisja Rządowa Przychodów i  
Skarbu  
Bank Polski

Опубликованные  
официальные документы,  
отчеты и материалы

Акты, собранные Кавказской Археологической Комиссией. Тифлис, 1866–1904. Т. 1, 2, 5, 8, 12.

Внешняя политика России XIX и начала XX века: Документы российского Министерства иностранных дел. Серия 2. М., 1979. Т. I (IX), II (X), III (XI).

Всеподданнейшая записка по управлению Кавказским краем ген.-адъют. гр. Воронцова-Дашкова. М., 1907.

Всеподданнейший отчет Государственного контролера за 1869 г. СПб., 1870.

Государственная Дума: II созыв: Обзор деятельности комиссий и отделов: Бюджетная комиссия. СПб., 1907.

Государственная Дума: III созыв: Сессия 1: Доклады бюджетной комиссии по рассмотрению государственной росписи доходов и расходов на 1908 г. СПб., 1908.

Государственная Дума: III созыв: Сессия 1: Приложения к стенографическим отчетам. СПб., 1908–1909. Т. 2–3.

Государственная Дума: III созыв: Сессия 3: Стенографические отчеты. СПб., 1910. Т. 1.

Государственная Дума: III созыв: Сессия 4: Приложения к стенографическим отчетам. СПб., 1911. Ч. 1.

Государственная Дума: III созыв: Сессия 5: Приложения к стено-

графическим отчетам.

СПб., 1912.

Государственная Дума: III созыв: Сессия 5: Стенографические отчеты. СПб., 1911. Ч. 1.

Государственные доходы и расходы в царствование Екатерины II // Сборник Императорского русского исторического общества. СПб., 1870–1871. Т. V–VI.

Государственный Совет: Департамент Государственной экономики: Материалы. СПб., 1865. Т. 32.

Государственный Совет: Департамент законов: Материалы. СПб., 1886. Т. 166.

Государственный Совет: Стенографические отчеты: 1908–1909 годы: Сессия 4. СПб., 1909.

Журнал высочайше учрежденного при Министерстве финансов Особого междведомственного совещания для обсуждения вопроса об участии населения Финляндии в чрезвычайных расходах государственного казначейства, вызванных войной с Германией и Австро-Венгрией. [Б.м., б.г.]

Журнал заседания Хлопкового комитета 12 марта 1914 г. // Бюллетень Хлопкового комитета. 1914. № 3 (7).

Заключение бюджетной комиссии Сейма 1913 г. Гельсингфорс, 1914.

Заседание Финляндского Сейма 17 (30) октября 1908 года: Обсуждение Сеймом при рассмотрении заключения бюджетной комиссии вопроса об исполне-

- нии высочайшего повеления от 7 (21) июня 1904 года касательно уплаты финляндской казной 2 1/2 миллионов рублей в Государственное казначейство на сооружение соединительной железной дороги и железнодорожного моста через р. Неву в Санкт-Петербурге. СПб., 1908.
- [Кривошеин А.В.] Записка главного управляющего землеустройством и земледелием о поездке в Туркестанский край в 1912 г.: Приложение к всеподданнейшему докладу. Полтава, 1912.
- Материалы по вопросу о денежном обращении в Великом княжестве Финляндском. СПб., 1900.
- Материалы по вопросу об устройстве денежной и банковской систем в Финляндии. СПб., 1905.
- Обозрение российских владений за Кавказом в статистическом, этнографическом, топографическом и финансовом отношениях. СПб., 1836. Ч. 1.
- Отчет по Главному управлению наместника кавказского за первое десятилетие управления Кавказским и Закавказским краем его императорским высочеством вел. кн. Михаилом Николаевичем (6 декабря 1862 г. — 6 декабря 1872 г.). Тифлис, 1873.
- Отчет ревизующего по выс. повелению Туркестанский край т. с. Гирса. СПб., 1885.
- Пален К.К. Отчет по ревизии Туркестанского края: Материалы к характеристике народного хозяйства в Туркестане. СПб., 1911. Ч. 1. Отд. 2.
- Приложение к отчету по ревизии Туркестанского края, произведенной по выс. повелению сенатором гофмейстером графом К.К. Паленом: Материалы к характеристике народного хозяйства в Туркестане. СПб., 1911. Ч. 1. Отд. II.
- Проект всеподданнейшего отчета генерал-адъютанта К.П. фон Кауфмана по гражданскому управлению и устройству в областях Туркестанского генерал-губернаторства: 7 ноября 1867 г. — 25 марта 1881 г. СПб., 1885.
- Сборник административных постановлений Царства Польского: Ведомство финансов. Варшава, 1867. Т. X: Польский банк.
- Свод материалов по изучению экономического быта государственных крестьян Закавказского края. Тифлис, 1887. Т. 1. Ч. 3.
- Сеймовый устав для Великого княжества Финляндского, высочайше утвержденный 20 июля 1906 года / Сост. Н. Корево. СПб., 1913.
- Труды Комиссии в. у. 10 июля 1859 г. для устройства земских банков. СПб., 1860. Т. 2: Материалы.
- Устав о податях // Свод законов Российской империи. СПб., 1832. Т. 5. Ч. 1.
- Gospodarka i finanse Królestwa Polskiego przed powstaniem stycznowym: Raport Józefa Bossakowskiego z 1862 r. dla ministra finansów M.Ch. Reuterna / Opracował R. Kołodziejczyk. Warszawa, 1969.

Публицистика, мемуары  
и исследования

- Абашин С.* Быть или не быть общине в Туркестане: Споры в русской администрации в 1880-х гг. // Вестник Евразии. 2001. № 4 (15).
- Абдурахимова Н.А.* Колониальная система власти в Туркестане: Автореф. дис. ... д-ра ист. наук. Ташкент, 1994.
- Адонц М.А.* Экономическое развитие Восточной Армении в XIX в. Ереван, 1957.
- Аминов Л.М.* Экономическое развитие Средней Азии со второй половины XIX в. до Первой мировой войны. Ташкент, 1959.
- Ананьич Б.В.* Золотой стандарт в Финляндии и России: Финансовый аспект имперской политики // Россия на рубеже XIX–XX веков: Материалы научных чтений памяти проф. В.И. Бовыкина, МГУ, 20 января 1999 г. / Под ред. А.Г. Голикова, А.П. Корелина. М., 1999.
- Ананьич Б.В., Правилова Е.А.* Имперский фактор в экономическом развитии России, 1700–1914 // Российская империя в сравнительной перспективе. М., 2004.
- Анисимов Е.В.* Время Петровских реформ. Л., 1989.
- Беляев С.Г.* П.Л. Барк и финансовая политика России, 1914–1917. СПб., 2002.
- Берендтс Э.Н.* Финансовое право Великого княжества Финляндского в XIX ст. СПб., 1900.
- Бескровный Л.Г.* Армия и флот России в начале XX в.: Очерки военно-политического потенциала. М., 1986.
- Бескровный Л.Г.* Русская армия и флот в XIX в.: Военно-экономический потенциал России. М., 1973.
- Бескровный Л.Г.* Русская армия и флот в XVIII в.: Очерки. М., 1958.
- Блиох И.С.* Будущая война в технологическом, экономическом и политическом отношениях. СПб., 1898. Т. 4.
- Бобович И.М.* Русско-финляндские экономические отношения накануне Великой Октябрьской социалистической революции. Л., 1968.
- Болховитинов Н.Н.* Русско-американские отношения и продажа Аляски, 1834–1867. М., 1990.
- Брандт Б.Ф.* Иностранные капиталы: Их влияние на экономическое развитие страны: Мануфактурная промышленность в Царстве Польском. СПб., 1899.
- Бугров А.В.* Государственный Банк и российская провинция // Агентство «ВЭП»: История российских банков [http://www.ver.ru/istory/CBR2-1.html].
- Буковецкий А.И.* Финансово-налоговая политика царизма на колониальных окраинах России // История СССР. 1962. № 1.
- Винклер П. фон.* Из истории монетного дела в России: Молдаво-Валахская монета (1771–1774). СПб., 1899.

- Винклер П. фон.* Из истории монетного дела в России: Монеты для Эстляндии и Лифляндии (1756–1757). СПб., 1898.
- Винклер П. фон.* Из истории монетного дела в России: Таврическая монета (1783–1788). СПб., 1899.
- Винклер П. фон.* Из истории монетного дела в России: Финляндская монета. СПб., 1900.
- Винклер П.П. фон.* Из истории монетного дела в России: Финляндская монета. СПб., 1900.
- Галузо П.* Троцкистско-колониаторская концепция истории Туркестана-колонии. М.; Ташкент, 1933.
- Галузо П.Г.* Аграрные отношения на юге Казахстана, 1867–1914. Алма-Ата, 1965.
- Гамбаров П.* Двадцать пять лет деятельности Германского имперского банка, 1876–1900. Рига, 1902.
- Гвахариа Л.А.* Государственные подати и повинности в Восточной Грузии в первой половине XIX в.: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Тбилиси, 1956.
- Гейлер И.К.* Сборник сведений о процентных бумагах (фондах, акциях и облигациях) России: Руководство для помещения капиталов. СПб., 1871.
- Георгий Михайлович, вел. кн.* Монеты царствования Николая I. СПб., 1890.
- Георгий Михайлович, вел. кн.* Русские монеты, чеканенные для Пруссии, 1759–1762; Грузии, 1804–1833; Польши, 1815–1841; Финляндии, 1864–1890. СПб., 1893.
- Гордиенко М.* Капитализм и русская культура на Украине // Украинская жизнь. 1912. № 9.
- Грабский В.* Баланс Царства Польского в финансах Российской империи. Варшава, 1910.
- Грегори П.* Экономический рост Российской империи (конец XIX — начало XX вв.): Новые подсчеты и оценки. М., 2003.
- Дружинин А.* Очерк развития податных реформ в Привислинском крае. Плоцк, 1896. Т. 1–2.
- Зак А.Н.* Разверстка государственных долгов // Труды русских ученых за границей. Берлин, 1923. Т. 3.
- Иваненко В.Н.* Гражданское управление Закавказьем от присоединения Грузии до наместничества в. к. Михаила Николаевича. Тифлис, 1901.
- Из воспоминаний А.А. Харитонова // Русская старина. 1894. Т. 81. № 1, 4.
- Из Финляндии // Русские ведомости. 1908. № 216.
- Из Финляндии // Русские ведомости. 1908. № 246.
- Ильясов С.* Земельные отношения в Киргизии в конце XIX — начале XX в. Фрунзе, 1963.
- Институт генерал-губернаторства и наместничества в России / Под ред. В.В. Черкесова. СПб., 2001. Т. 1.
- Искандеров А.* Социально-экономическое положение Северного Азербайджана в период российских завоеваний (первая треть

- XIX в.): Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Баку, 1992.
- Исследование экономического положения центрально-черноземных губерний. Труды особого совещания, 1899–1901 гг. / Сост. А.Д. Поленов. М., 1901.
- Каппелер А.* Россия — многонациональная империя. М., 2000.
- Карныч В.* К истории завоевания Туркестана российским капитализмом // Туркменоведение. 1929. № 8–11.
- Каспэ С.И.* Империя и модернизация: общая модель и российская специфика. М., 2001.
- Ковальченко И.Д., Милов Л.В.* Всероссийский аграрный рынок, XVIII — начало XIX века. М., 1974.
- Козлов С.А., Дмитриева З.В.* Налоги в России до XIX в. СПб., 1999.
- Кокандский биржевой комитет: Отчет за 1909 г. Коканд, 1910.
- Коковцов В.Н.* Из моего прошлого: Воспоминания, 1903–1919. М., 2002. Кн. 2.
- Колониальная политика российского царизма в Азербайджане в 20–60-х гг. XIX в.: Сборник документов. М.; Л., 1936.
- Коняев А.* Финансовый контроль в до-революционной России. М., 1959.
- Корнилов Г.Д.* Русско-финляндские таможенные отношения в конце XIX — начале XX в. Л., 1971.
- Космачевский К.В.* К вопросу о введении особого налога с хлопка. СПб., 1914.
- Костенко Л.* Средняя Азия и водворение в ней русской гражданственности. СПб., 1871.
- Костюшко И.И.* Крестьянская реформа 1864 г. в Царстве Польском. М., 1962.
- Коцонис Я.* Подданный и гражданин: Налогообложение в Российской империи и Советской России и его подтекст // Россия и Первая мировая война. СПб., 1999.
- Краткий очерк деятельности Польского Банка за все время его существования с 1828 г. по 1886 г., а также деятельности Варшавской конторы Государственного банка по ликвидации дел бывшего Польского банка. СПб., 1894.
- Куля В.* Формирование капитализма в Польше. М., 1959.
- Лаверычев В.Я.* Московские фабриканты и среднеазиатский хлопок // Вестник МГУ. История. Сер. IX. 1970. № 1.
- Лапин В.В.* Военные расходы России в XIX в. // Проблемы социально-экономической истории России. СПб., 1991.
- Люксембург Р.* Промышленное развитие Польши. СПб., 1899.
- Маркова О.П.* Финансово-экономическое обследование Грузии в первой трети XIX века // Исторические записки. 1949. Т. 30.
- Мартенс Ф.* Собрание трактатов и конвенций, заключенных Россией с иностранными державами. СПб., 1876. Т. III, IV. Ч. I, VII.
- Масанов Н.Э.* Налоговая политика царизма в Казахстане (20–60-е гг. XIX в.): Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Алма-Ата, 1960.
- Материалы для определения экономических показателей хозяйственного значения Украины

- и ее республиканского бюджета // Труды Госплана. Харьков, 1924. Кн. 2.
- Материалы к истории финансового управления Финляндии со времени ее присоединения к России. СПб., 1910.
- Мемуары князя А. Чарторижского и его переписка с императором Александром I. М., 1913.
- Миллер А.И. «Украинский вопрос» в политике властей и русском общественном мнении (вторая половина XIX в.). СПб., 2000.
- Мильман А. Политический строй Азербайджана в XIX — начале XX в. Баку, 1966.
- Милюков П.Н. Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого. СПб., 1905.
- Миронов Б.Н. Внутренний рынок России во второй половине XVIII — первой половине XIX в. Л., 1981.
- Мирошников М.А. О положении русских инородцев. СПб., 1901.
- Нардова В.А. Начало монополизации нефтяной промышленности, 1880–1890-е гг. Л., 1974.
- Начало XX века: Основания, должностные служить руководством для управления бывшим Царством Польским в настоящее время. СПб., 1904.
- Несинбаева К.Р. Налоговая политика царизма в Казахстане (1867–1914): Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Фрунзе, 1988.
- Новикова И.Н. Особое государство или провинция империи: Проблема государственно-правового статуса Финляндии в российско-финляндских отношениях XIX века // Пространство власти: Исторический опыт России и вызовы современности / Под ред. Б.В. Ананьича и С.И. Барзилова. М., 2001.
- Обушенкова Л.А. Королевство Польское в 1815–1830 гг.: Экономическое и социальное развитие. М., 1979.
- Оглоблин В.Н. Промышленность и торговля Туркестана. М., 1914.
- Ордин К. О финляндской монете // Русский вестник. 1890. № 5.
- По поводу упразднения Польского Банка. СПб., 1885.
- Познанский И. Исторический очерк экономического положения Польши. СПб., 1875.
- Познанский И.С. Исторический очерк экономического положения Польши. СПб., 1875.
- Поланьи К. Великая Трансформация: Политические и экономические истоки нашего времени. СПб., 2002.
- Правилова Е.А. «Польский долг» Российской империи: К истории российской финансовой политики конца XVIII — начала XIX в. // Страницы российской истории: Проблемы, события, люди. СПб., 2003.
- Правилова Е.А. Имперская политика и финансы: внешние займы Царства Польского // Исторические записки. 2001. Т. 4 (122).
- Пресняков А.Е. Экономика и политика в польском вопросе начала XIX в. // Борьба классов. Л., 1924. Т. 1–2.

- Привислинец, Туткевич Д., Дружинин А.Н.* Россия и ее западная окраина: Ответ на «Очередные вопросы в Царстве Польском», изданные под редакцией В. Спасовича и Э. Пильца. Киев, 1903.
- Рейн Т.* Иоганн Вильгельм Снелльман: Историко-биографический очерк. СПб., 1903.
- Ремнев А.В.* Россия Дальнего Востока: Имперская география власти XIX — начала XX века. Омск, 2004.
- Рибер А.* Изучая империи // Исторические записки. 2003. Т. 6 (124).
- Рожкова М.К.* Экономическая политика царского правительства на Среднем Востоке во второй четверти XIX в. и русская буржуазия. М.: Л., 1949.
- Рожкова М.К.* Экономические связи России со Средней Азией в 40–60-х гг. XIX в. М., 1963.
- Россия 1913: Историко-документальный сборник / Отв. ред. А.П. Корелин. СПб., 1995.
- Рутковский Я.* Экономическая история Польши. М., 1953.
- Рябцевич Н.* Российско-«польские» монетные эмиссии эпохи Петра I. Тольятти, 1995.
- Сабуров П.* Материалы для истории русских финансов, 1866–1897. СПб., 1899.
- Савицкий А.П.* Поземельный вопрос в Туркестане (в проектах и записках 1867–1886 гг.). Ташкент, 1963.
- Сапелкин А.А.* Налоговая политика царизма в Киргизии (1867–1914): Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Фрунзе, 1963.
- Сапелкин А.А.* Аграрные отношения в Киргизии в начале XX в. Фрунзе, 1977.
- Спасович В., Пильц Э.* Очередные вопросы в Царстве Польском: Этюды и исследования. СПб., 1902. Т. 1.
- Спасский И.Г.* Русская монетная система. Л., 1970.
- Столыпин П.А.* Полное собрание речей в Государственной думе и Государственном совете, 1906–1911. М., 1991.
- Сулейменов Б.С.* Аграрный вопрос в Казахстане последней трети XIX — начале XX в. Алма-Ата, 1963.
- Суни Л.В.* Очерк общественно-политического развития Финляндии (50–70-е годы XIX в.). Л., 1979.
- Суни Л.В.* Самодержавие и общественно-политическое развитие Финляндии в 80–90-е гг. XIX в. Л., 1982.
- Суни Л.В., Ошеров Е.Б.* Финляндская политика царизма на рубеже XIX–XX вв.: Учебное пособие. Петрозаводск, 1986.
- Туманян О.Е.* Экономическое развитие Армении. Ереван, 1954.
- Тунян В.Г.* Административная и экономическая политика самодержавия в Закавказье, 1801–1853: Автореф. дис. ... д-ра ист. наук. Тбилиси, 1989.
- Тунян В.Г.* Восточная Армения в составе России. Ереван, 1989.
- Финляндия: Обзор периодической печати. СПб., 1909. Вып. XIV.

- Халфин Н.А.* Присоединение Средней Азии к России. М., 1965.
- Хотамов Н.Б.* Роль банковского капитала в социально-экономическом развитии Средней Азии. Душанбе, 1990.
- Цинзерлинг В.В.* Орошение в бассейне Амударьи. М., 1924.
- Чередеев В.А.* Из Гельсингфорса [Рецензия на передовую газеты «Голос», 1866, № 209] // Голос. 1866. № 238. 26 августа (10 сентября).
- Шибергсон Э.* Финляндский Банк, 1811–1911. Гельсингфорс, 1914.
- Шустер У.А.* Экономическая борьба Москвы с Лодзью (из истории русско-польских отношений в 80-х годах прошлого века) // Исторические записки. 1939. Т. 5.
- Юлдашев А.М.* Аграрные отношения в Туркестане конца XIX — начале XX в. Ташкент, 1969.
- Юссила О., Хентила С., Невакиви Ю.* Политическая история Финляндии, 1809–1995. М., 1998.
- Яснопольский Л.Н.* Очерки русского бюджетного права. М., 1912.
- Яснопольский Н.П.* О географическом распределении государственных доходов и расходов России. Киев, 1890–1897. Т. 1–3.
- Alstadt A.* The Azerbaijani Bourgeoisie and the Cultural-Enlightenment Movement in Baku: First Steps toward Nationalism // *Transcaucasia, Nationalism and Social Change: Essays in the History of Armenia, Azerbaijan and Georgia* / Ed. by R.Suny. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996.
- Balachandran G.* Imperialism: The Auditor's report // *The Indian Economic and Social History Review*. 1990. Vol. 27. № 2.
- Bastable C.F.* Ireland's Place in the Financial System of the United Kingdom // *The Economic Journal*. 1896. Vol. 6. № 22 (June).
- Birch A.H.* The Celtic Fringe in Historical Perspective // *Parliamentary Affairs*. 1976. № 39.
- Blejwas S.A.* Realism in Polish Politics: Warsaw Positivism and National Survival in Nineteenth Century Poland. New Haven, 1984.
- Blinkhorn M.* Spain: the "Spanish Problem" and the Imperial Myth // *Journal of Contemporary History*. 1980. Vol. 15. № 1 (January).
- Bobrie F.* Finances publiques et conquêtes coloniales: Le coût budgétaires de l'expansion française entre 1850 et 1913 // *Annales: economies, société, civilization*. 1976. Т. II.
- Bolton P., Roland G., Spolaore E.* Economic theories of the break-up and integration of nations // *European Economic Review*. 1996. № 40.
- Bookman M.* The Economics of Secession. N.Y., 1992.
- Breton A.* The Economics of Nationalism // *Journal of Political Economy*. 1964. Vol. 72. № 4 (Aug.).
- Brower D.* Turkestan and the fate of the Russian Empire. London; N.Y.: Routledge Curzon, 2003.
- Bruckmuller E., Sandgruber R.* Concepts of economic integration in

- Austria during the twentieth century // *Nation, State and the Economy in History* / Ed. by A. Teichova, H. Matis. Cambridge; N.Y.: Cambridge University Press, 2003.
- Brunschwig H.* French Colonialism, 1871–1914: Myths and realities. N.Y., 1966.
- Clarence-Smith G.* The Third Portuguese Empire, 1825–1975: A Study in economic imperialism. Manchester, U.K.; Dover, N.H.: Manchester University Press, 1985.
- Clark G.* The Balance sheets of Imperialism: Facts and Figures on Colonies. N.Y., 1936.
- Clay C.* The Origins of Modern Banking in the Levant: The branch Network of the Imperial Ottoman Bank, 1890–1914 // *International Journal of Middle East Studies*. 1994. Vol. 26. № 4 (Nov.).
- Cohen B.J.* The Geography of Money. Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- Cohn S.* Michael Hechter's Theory of Regional Underdevelopment: A Test Using Victorian Railways // *American Sociological Review*. 1982. Vol. 47. № 4 (August).
- Conybeare J., Sandler T.* The Triple Entente and Triple Alliance, 1880–1914: A Collective Goods Approach // *The American Political Science Review*. 1990. Vol. 84. № 4 (Dec.).
- Conybeare J.* A Portfolio Diversification Model of Alliances: The Triple Alliance and Triple Entente, 1879–1914 // *Journal of Conflict Resolution*. 1992. Vol. 36. № 1 (March).
- Crotty R.* Ireland in crisis: A Study in capitalist undevelopment. Dingle, Co. Kerry, Ireland; Dover, N.H., USA: Brandon, 1986.
- Davis L.E., Huttenback R.A.* Mammon and the Pursuit of Empire: The economics of British imperialism. Cambridge; N.Y.: Cambridge University Press, 1988.
- Desaj M.* In Defense of Vladimir Ilyich Hobson // *Ethnic and Racial Studies*. 1989. Vol. 12. № 3 (July).
- Doleżal F.* Leopold Kronenberg i rozwój kredytu w Królestwie Polskiem // Leopold Kronenberg, 1812–1878: Monografia zbiorowa. Warszawa, 1922.
- Doszyńska-Golińska Z.* Fryderyk Hr. Skarbek jako ekonomista I działasz społeczny // Fryderyk Hr. Skarbek: Ogólne zasady nauki gospodarstwa narodowego. Warszawa, 1911.
- Edelstein M.* Imperialism: Cost and benefit // *The Economic History of Britain since 1700* / Ed. by R. Floud, D. McCloskey. Cambridge [England]; N.Y., NY, USA: Cambridge University Press, 1994. Vol. 2.
- Ferguson N.* Empire: The Rise and Demise of the British World Order and the Lessons for Global Power. N.Y.: Basic Books, 2002.
- Ferguson N.* The Cash Nexus: Money and Power in the Modern World, 1700–2000. N.Y.: Basic Books, 2001.
- Flynn D.O., Clair D.J.* The Social Returns to Empire: A Note // *The Journal of Economic History*. 1983. № 4.

- Gąsiorowska N.* Likwidacja polsko-rosyjska w Królestwie Kongresowym. Warszawa, 1916.
- Gąsiorowska N.* Polska na przełomie życia gospodarczego (1764–1830). Warszawa: Wiedza, 1921.
- Gatrell P.* Ethnicity and Empire in Russia's Borderland History // *The Historical Journal*. 1995. Vol. 38. № 3 (Sept.).
- Gatrell P.* The tsarist economy, 1850–1917. N.Y.: St. Martin's Press, 1986.
- Gerschenkron A.* Russia: Patterns and Problems of Economic Development, 1861–1958 // Economic backwardness in historical perspective. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1962.
- Gieysztor J.* Udział Królestwa Kongresowego w dochodach Państwa Rosyjskiego // *Ekonomista*. 1919. T. 1.
- Głabiński S.* Samodzielność finansowa Galicyi. Lwów, 1906.
- Good D.F.* Financial Integration in Late Nineteenth-Century Austria // *Journal of Economic History*. 1977. Vol. XXXVII. № 4 (Dec).
- Good D.* Economic union and uneven development in the Habsburg monarchy // *Economic Development in the Habsburg Monarchy in the Nineteenth Century* / Ed. by J. Komlos. Boulder, Colo.: East European Monographs, 1990.
- Good D.* The Economic Rise of the Habsburg Empire, 1750–1914. Berkeley: University of California Press, 1984.
- Gordon D.C.* The Dominion Partnership in Imperial Defense, 1870–1914. Baltimore: John Hopkins Press, 1965.
- François G.* Le Budget local des colonies. Paris, 1900.
- Hardach G.* Nation building in Germany: the economic dimension // *Nation, State and the Economy in History*. / Ed. by A. Teichova, H. Matis. Cambridge; N.Y.: Cambridge University Press, 2003.
- Hechter M.* Internal Colonialism: The Celtic Fringe in British National Development. New Brunswick; London, 1999.
- Helleiner E.* Economic Nationalism as a Challenge to Economic Liberalism? Lessons from the 19<sup>th</sup> Century // *International Studies Quarterly*. 2002. Vol. 46.
- Helleiner E.* The Making of National Money: Territorial Currencies in Historical Perspective. Ithaca: Cornell University Press, 2003.
- Hobson J.M.* Two Hegemonies or One? // *Two Hegemonies. Britain, 1846–1914 and the United States, 1941–2001* / Ed. by P.K. O'Brien, A. Clesse. Ashgate, 2002.
- Hopkins A.G.* Accounting for the British Empire // *Journal of Imperial and Commonwealth History*. 1988. Vol. XV. № 16.
- Hopkins A.G.* The Burdens of Empire-Building // *African Affairs*. 1978. № 11.
- Jaszi O.* The Dissolution of the Habsburg Monarchy. Chicago, 1929.
- Jetkins D.* The Colonies within // *New Society*. 1975. № 10 (July).
- Joffe M.* Autocracy, Capitalism and Empire: The Politics of Irrigation //

- Russian Review. 1995. Vol. 54. № 3 (July).
- Joffe M.* Diamond in the Rough: The State, Entrepreneurs and Turkestan's Hidden Resources in Late Imperial Russia // Extending the Borders of Russian History / Ed. by M. Siefert. Budapest; N.Y.: CEU Press, 2003.
- Kennedy P.* The rise and fall of the great powers: economic change and military conflict from 1500 to 2000. N.Y.: Vintage Books, 1989.
- Kernbaum J.* Projekt budżetu Państwa Polskiego // Myśl Polska. 1916. T. 4. Z. 4.
- Kernbaum J.* Udział Polski w zwyczajnych budżetach dochodowych państw porozbiorowych. II, III, IV // Myśl Polska. 1916. T. 4. Z. 4.
- Kesner R.M.* Economic control and colonial development: Crown Colony Financial Management in the Age of Joseph Chamberlain. Westport, Conn.: Greenwood Press, 1981.
- Kindleberger C.P.* The World in Depression, 1929–1939. London, 1973.
- Kindleberger C.P.* Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods and Free Riders // International Studies Quarterly. 1981. Vol. 25. № 2 (June).
- Kirshner J.* Currency and Coercion: The Political Economy of International Monetary Power. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1995.
- Kirszrot-Prawnicky J.* Towarzystwo Kredytowe Ziemskie w Królestwie Polskiem i kredyt rolny. Warszawa, 1887.
- Kohut Z.E.* Russian Centralism and Ukrainian Autonomy: Imperial Absorbtion of the Hetmanat, 1760–1830. Cambridge, Mass., 1988.
- Kołodziejczyk R.* Burżuazija Polska w XIX wieku. Warszawa, 1979.
- Kołodziejczyk R., Gradowski R.* Zarys dziejów kapitalizmu w Polsce. Warszawa, 1974.
- Kołodziejczyk R.* Kształtowanie się burżuazji w Królestwie Polskim (1815–1830). Warszawa, 1957.
- Komlos J.* The Habsburg Monarchy as a Custom Union: Economic Development in Austria-Hungary in the Nineteenth Century. Princeton, N.J., 1983.
- Korespondencya Lubieckiego z ministrami sekretarzam stanu Ignacym Sobolewskim i Stefanem Grabowskim. Kraków, 1907. T. 1–2.
- Koszutski S.* Rozwyj ekonomiczny Królestwa Polskiego w ostatnim trzydziestoleciu (1870–1900). Warszawa, 1905.
- Laue T. von.* Sergei Witte and the industrialization of Russia. N.Y.: Columbia University Press, 1963.
- Le Bourdais des Touches J.* Études critique sur le regime financier des colonies françaises. Paris, 1898.
- Le Donne J.P.* Ruling Russia: Politics and Administration in the Age of Absolutism, 1762–1796. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1984.
- Lewy M.* Życie economiczne Królestwa Polskiego: Rosyjskie tarify celne i kolejowe i ich wpływ na życie economiczne Królestwa Polskiego. Warszawa, 1915.

- Lieven D.* Dilemmas of Empire, 1850–1918: Power, Territory, Identity // *Journal of Contemporary History*. 1999. Vol. 34 (2).
- Luntinen P.* F.A. Seyn, 1862–1918: A Political Biography of a Tsarist Imperialist as Administrator of Finland. Helsinki, 1985.
- Luntinen P.* The Imperial Russian Army and Navy in Finland, 1808–1918. Helsinki, 1997.
- MacKenzie D.* The Lion of Tashkent: The Career of General M.G. Cherniaev. [Athens:] University of Georgia Press, 1974.
- Matis H.* Guidelines of Austrian Economic Policy, 1848–1918 // *The Economic Development of Austria since 1870* / Ed. by H. Matis. Aldershot, England; Brookfield, Vt., USA: E. Elgar, 1994.
- Misra M.* Lessons of Empire: Britain and India // *SAIS Review: A Journal of International Affairs*. 2003. Vol. XXIII. № 2 (Summer–Fall).
- Murray A.E.* A History of the Commercial and Financial Relations Between England and Ireland from the Period of the Restoration. N.Y., 1970 [репринт издания 1903 г.].
- Nation-States and Money: The past, present and future of national currencies* / Ed. by E. Gilbert, E. Hel-leiner. London; N.Y., 1999.
- North D.* Structure and Change in Economic History. N.Y.: W.W. Norton, 1981.
- O'Brien G.* The Economic History of Ireland. Clifton, 1972 [1-е изд. — 1921].
- O'Brien P.* The Imperial Component in the Decline of the British Econo-my before 1914 // *The Rise and Decline of the Nation State* / Ed. by M. Mann. Oxford, OX, UK; Cambridge, Mass., USA: Blackwell, 1990.
- O'Konnor J.* The Meaning of Economic Imperialism // *Imperialism and Underdevelopment: A Reader* / Ed. by R.I. Rhodes. N.Y., 1970.
- Offer A.* The British Empire, 1870–1914: A Waste of Money? // *Economic History Review*. 1993. Vol. XLVI. № 2.
- Olson M., Zechhauser R.* An Economic Theory of Alliances // *Review of Economics and Statistics*. 1966. № 48.
- Owen T.* Impediments to a Bourgeois Consciousness in Russia, 1880–1905: The Estate Structure, Ethnic Diversity and Economic Regionalism // *Between Tsar and People: Educated Society and the Quest for Public Identity in Late Imperial Russia* / Ed. by E.W. Clowes, S.D. Kassow, J.L. West. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1991.
- Pamuk S.* A Monetary History of the Ottoman Empire. N.Y.: Cambridge University Press, 2000.
- Paulinyi Á.* Die sogenannte Gemeinsame Wirtschaftspolitik Österreich-Ungarns // *Die Habsburgmonarchie 1848–1918*. Wien, 1973. Bd. I.
- Pintner W.M.* The Burden of Defense in Imperial Russia, 1725–1914 // *Russian Review*. 1984. Vol. 43. № 3 (Jul.).
- Polvinen T.* Die finnischen Eisenbahnen in den militärischen und poli-

- tischen Plänen Russlands vor dem ersten Weltkrieg. Helsinki, 1962.
- Porter A.* The Balance Sheet of Empire, 1850–1914 // The Historical Journal. 1988. Vol. 31. № 3.
- Price A.H.* The Evolution of the Zollverein: A Study of the Ideas and Institutions leading to German Economic Unification between 1815 and 1863. N.Y., 1973.
- Radziszewski H.* Skarb i organizacja władz skarbowych w Królestwie Polskim. Warszawa, 1907–1908. T. 1–2.
- Radziszewski H.* Bank Polski. Warszawa, 1910.
- Ránki G.* On the Development of the Austro-Hungarian Monarchy // Economic development in the Habsburg monarchy in the nineteenth century / Ed. by J. Komlos. Boulder, Colo.: East European Monographs, 1990.
- Rhineland A.L.H.* Prince Michael Vorontsov: Viceroy to the Tsar. Montreal, Buffalo: McGill-Queen's University Press, 1990.
- Rieber A.J.* The Politics of Autocracy: Letters of Alexander II to prince A.I. Bariatinskii, 1857–1864. Paris, 1966.
- Rieber A.J.* Merchant and Entrepreneurs in Imperial Russia. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1982.
- Rostworowski M.* Prawno-polityczna strona budżetów Królestwa Kongressowego (1816–1830) // Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne. 1905. R. VI. Z. 4.
- R-skij J.N.* Bank Polski w obec potrzeb krajowych. Warszawa, 1881.
- Schumpeter J.* Imperialism and Social Classes. N.Y., 1951.
- Schumpeter J.* The Economics and Sociology of Capitalism / Ed. by R. Swedberg. Princeton, 1991.
- Shaw S.J.* The Nineteenth-Century Ottoman Tax Reforms and Revenue System // International Journal of Middle East Studies. 1975. Vol. 6. № 4 (Oct.).
- Skarbek F.* Ogólne zasady nauki gospodarstwa narodowego. Warszawa, 1911.
- Sked A.* The Decline and Fall of the Habsburg Empire, 1815–1918. London; N.Y.: Longman, 1989.
- Sloan W.N.* Ethnicity or Imperialism? // Comparative Studies in Society and History. 1979. Vol. 21. № 1 (January).
- Smolka S.* Polityka Lubeckiego przed powstaniem listopadowym. Kraków, 1907. T. 1–2.
- Spechler M.* Development of the Ukrainian Economy, 1854–1917: The Imperial View // Ukrainian Economic History: interpretive essays / Ed. by I.S. Koropecykj. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1991.
- Spechler M.* The Economic Advantages of Being Peripheral: Subordinated Nations in Multinational Empires // Eastern European Politics and Societies. 1989. Vol. 3. № 3 (Fall).
- Strasburger E.* Der Anteil Polens an den russischen Staatsfinanzen. Warschau, 1918.
- Supiński J.* Szkoła polska gospodarstwa społecznego. Warszawa, 1862, 1865.

- Suny R.* The Emergence of Political Society in Georgia // Transcaucasia, Nationalism and Social Change. Essays in the History of Armenia, Azerbaijan and Georgia / Ed. by R. Suny. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996.
- Tennenbaum H.* Udział Polski w zwyczajnych budżetach dochodowych państw porozbiorowych. I // Myśl Polska. 1916. T. 3. Z. 3.
- Terlecki W.* Mennica Królestwa Polskiego w okresie jej likwidacji (1842–1867) // Wiadomości Numizmatyczne. 1967. R. XI. Z. 1.
- Terlecki W.* System monetarny Królestwa Polskiego po powstaniu listopadowym (1832–1842) // Wiadomości Numizmatyczne. 1966. R. X. Z. 1.
- Terlecki W.* Polityka monetarna Banku Polskiego w dobie Powstania listopadowego // Wiadomości Numizmatyczne. 1962. R. VI. Z. 1.
- The Economics of Defense / Eds. K. Hartley, T. Sandler. Cheltenham, UK; Northampton, MA: E. Elgar Pub., 2001. Vol. 1–3.
- Tilly C.* Coercion, Capital and European States, AD 990–1992. Oxford: Basic Blackwell, 1990.
- Tribe K.* Governing Economy: The Reformation of German Economic Discourse, 1750–1840. Cambridge [England]; N.Y.: Cambridge University Press, 1988.
- Velychenko S.* The Issue of Russian Colonialism in Ukrainian Thought: Dependency Identity and Development // Ab Imperio. 2002. № 1.
- Wagner D.O.* British economists and the Empire // Political Science Quarterly. 1931. Vol. 46.
- Wood J.C.* British Economists and the Empire. London, 1983.
- Wortman M.* Government Revenue and Economic Trends in Central America, 1787–1819 // The Hispanic American Historical Review. 1975. Vol. 55. № 2 (May).
- Zalewski S.* Ewolucja kredytu długoterminowego ziemskiego w Polsce. Warszawa, 1938.
- Żukowski W.* Dochody i wydatki państwowe w Królestwie Polskiem. Warszawa, 1907.

# Указатель имен

## А

- Абашин С.Н. 15  
Адлерберг Н.В. 355  
Александр I 44–46, 48, 50, 53, 55, 56,  
131, 166, 200, 202, 246, 247, 312,  
322, 328, 353, 354  
Александр II 74, 84, 87, 115, 129, 313,  
322, 343, 354, 355, 358, 360  
Александр III 363  
Ананьич Б.В. 319  
Аракчеев А.А. 200

## Б

- Бабянский А.Ф. 230  
Барятинский А.И. 115–117, 120  
Безак Н.П. 259, 260  
Бекман В.А. 217, 218  
Беляев В.Т. 113  
Берг К.Ф. 176, 234  
Березовский 195  
Берендтс Э.Н. 86, 97, 98, 213  
Бернацкий М. 333, 334  
Блинхорн М. см. Blinkhorn M.  
Блиох И.С. 343  
Бобриков Н.И. 87, 90, 207, 239, 241  
Бородкин М.М. 213  
Боссаковский И. 75, 76  
Брок П.Ф. 313, 335  
Брюкмюллер Э. см. Bruckmuller E.

Бунге Н.Х. 265, 288

Бухарин Н.И. 143

Бьернберг Ф.Ф. 210

## В

- Ванновский П.С. 205  
Вебер М. 299  
Вейсенберг А 86  
Велыченко С. см. Velychenko S.  
Венгленьский Я. 46  
Винклер (фон) П.В. 319, 356  
Витте С.Ю. 49, 206, 219, 269, 276,  
277, 285, 368, 372  
Волицкий К. 51  
Воронцов М.С. 111–113, 323  
Воронцов-Дашков И.И. 124, 267  
Воут Р. 43  
Вревский А.Б. 277, 278, 289  
Вронченко Ф.П. 68–70, 116  
Вышнеградский И.А. 133, 271, 278,  
288, 362

## Г

- Гагарин Г.И. 329  
Гагейместер Ю.А. 113  
Галузо П.Г. 140, 141  
Ган П.В. 110, 253, 257–259, 261, 313  
Гарин Н.П. 92, 212, 213  
Гагарин Г.И. 329  
Гейден Ф.Л. 362  
Гейштор Ю см. Gieysztor J.  
Геллнер Э. 11  
Герард Н.Н. 209, 210, 212, 213, 215,  
216, 240  
Гершенкрон А. см. Gerschenkron A.  
Гилберг Э. см. Gilbert E.  
Гирс Ф. 275, 283  
Гобсон Дж. см. Hobson J.M.  
Головин Е.П. 110, 255–258  
Гордиенко М. 134  
Гордон Д. см. Gordon D.C.  
Горчаков М.Д. 335  
Грабовский С. 48

Грабский В. 186–188

Грамши А. 143

Грегори П. 10

Грейг С.А. 361

Грипенберг Л.Г. 92

Гуд Д. см. Good D.

Гурьев Д.А. 54, 103–105, 321

Гэтрелл П. см. Gatrell P.

## Д

Дандевиль В.Д. 205

Дейтрих В.Ф. 213

Джоффе М. см. Joffe M.

Долежал Ф. см. Doležal F.

Дошиньска-Голиньска З.

см. Doszyńska-Golicska Z.

Дружинин А.Н. 185

Друцкий-Любецкий Ф.К. 45, 47–58,

61, 71, 339, 351

Духовской С.М. 276

Дэвис Л. см. Davis L.E.

Дюкруаси И.А. 113

## Е

Екатерина II Алексеевна 35, 36, 41, 311

Елизавета Петровна 311

Ельт Э. 243, 244

Ермолов А.П. 105

## Ж

Жуковский В. см. Żukowski W.

## З

Зейн Ф.А. 96–98, 221–223

Зубов П.А. 38

## И

Иваненко В.Н. 117

## К

Калиновский И. 250, 251

Канкрин Е.Ф. 56, 62, 65, 66, 107,

109–111, 167, 172–174, 200–201,

250, 252–261, 313, 323, 326, 327,

329

Карпыч В. 140, 141

Каспэ С.И. 299

Кауфман К.П. 128–130, 274, 275,

280–282

Кеннеди П. см. Kennedy P.

Кербер Э. 368

Кернбаум Й. см. Kernbaum J.

Киндлбергер Ч.

см. Kindleberger Ch.P.

Киселев П.Д. 255–257, 260, 261

Кнорринг К.Ф. 245, 246

Княжевич А.М. 356

Кобеко Д.Ф. 285

Коваленский П.И. 246

Коковцов В.Н. 124, 209, 211–213,

227–229, 299

Колодзейчик Р. см. Kołodziejczyk R.

Константин Павлович, вел. кн. 46

Корф Н.А. 133

Костенко Л. 272

Коцонис Я. 164

Кочубей В.П. 63, 167

Кривошеин А.В. 297

Кроненберг Л. 341–344

Крузе Н. 343, 346, 347

Крыжановский Н.А. 129

Кузьминский В.В. 233

Куломзин А.Н. 36, 176

Куропаткин А.Н. 207, 272–274

Кутайсов П.И. 108, 110, 253

## Л

Лаврентьев В. 140

Лангельшельд К. 356

Лангоф А.Ф. 92, 97, 209, 211–213

Лебедев Д.М. 374

Леви М. см. Lewy M.

Ленин В.И. 140, 143

Лерхе Г.Г. 195, 196

Ливен Х.А. 51

Липский А.И. 234

Лист Ф. 49, 368

Любенский Х. 66

Люксембург Р. 142

Ляский А. 343

## М

Маркова О.П.

Маркс К. 140, 141

Матиц Г. см. Matis H.

Матушевич Т. 46

Мейендорф А.Ф. 230-232

Мехелиң Л. 91, 92, 210

Мечников Е.И. 108, 110, 253

Милль А. 154

Милюков П.Н. 194

Милютин Д.А. 128, 175, 274

Милютин Н.А. 78, 176

Миропиев М.А. 280, 295

Михаил Николаевич, вел. кн. 118,

120, 121

Монгомери Р. 361

Мусин-Пушкин А.А. 245

Мухамед Али 309

Мюррей Э. см. Murray A.E.

Мясковский С. 343

## Н

Наутц Ю. см. Nautz J.

Непокойчицкий Б. 333-335, 340-342

Николаи А.Н. 122

Николай I 48, 51, 55, 57, 58, 63,

66-68, 70, 313, 322, 328, 329

Николай II 90, 94-95, 208, 209, 217,

218, 223, 229

Новицкий И.И. 124

Новосильцев Н.Н. 46, 47, 54, 323

Норт Д. см. North D.

## О

О'Брайан П. см. O'Brien P.

Оболенский И.М. 240

Обушенкова Л.А. 15

Олсон М. см. Olson M.

Ордин К. 319, 361

Оуэн Т. см. Owen T.

Оффер А. см. Offer A.

## П

Пален К.К. 296

Пален М.И. 323

Памук С см. Pamuk S.

Паскевич И.Ф. 61, 64-66, 68-71,

108-110, 170, 171, 251, 252, 326,

333

Паулуччи Ф.О. 323

Перовский Л.А. 261

Петр I 33

Пильц Э. 184, 185

Платонов В.П. 75, 176

Плеве В.К. 88-91, 96, 210, 240

Позен М.П. 259-261, 313

Покровский Н.Н. 192

Поланьи, К. 153

Полвинен Т. см. Polvinen T.

Поленов А.Д. 184, 194

Понятовский Станислав 42, 43

Преображенский Е. 143

Привислинец 185

Пуришкевич В.М. 214

Пушкарев А.А. 265, 266

## Р

Раджишевски Х. см. Radziszewski H.

Райнлэндер Э.

см. Rhinelanders A.L.H.

Ранки Г. см. Ránki G.

Рау К. 134

Раутавара 217

Редигер А.Ф. 213

Резцов Л. 140

Рейтерн М.Х. 79, 120, 129, 156, 336,

348, 362

Ремнев А.В. 133

Рибер А. см. Rieber A.

Рожкова М.К. 142

Розен Г.В. 109, 110, 313

Розенбах Н.О. 284

Рокассовский П.И. 84, 354

Руненберг 211

Рухлов С.В. 228

## С

Сабуров П. 183  
 Сандгрубер Р. см. Sandgruber R.  
 Сандлер Т. см. Sandler T.  
 Сергеевский Н.Д. 92, 93, 213  
 Сигизмунд III 311  
 Сипягин Д.С. 108  
 Скарбек Ф. см. Skarbek F. H.  
 Смит А. 49, 153, 161  
 Смолка С. см. Smolka S.  
 Снельман И. 356–359  
 Соболевский И. 46, 55  
 Созонович И.П. 193, 194  
 Спасович В. 184, 185  
 Спеклер М. см. Spechler M.  
 Сперанский М.М. 38, 320  
 Старынкевич С.А. 333, 338  
 Стебль Э.А. 156  
 Стеткевич А. 276  
 Столыпин П.А. 210, 212, 217–219,  
 221–223, 227  
 Страсбургер Э. см. Strasburger E.  
 Строганов А.Г. 255

## Т

Татаринов В.А. 74, 75, 128, 129  
 Тенненбаум Х. см. Tenpenbaum H.  
 Терлецкий В. см. Terlecki W.  
 Толстой Д.А. 271  
 Тормасов А.П. 103  
 Туткевич Д. 185

## Ф

фон Винклер П.П.  
 Фон Лауэ Т. см. Von Laue T.  
 Фонотов А.Г. 299  
 Френкель С.А. 50, 51, 65, 66  
 Фриш Э.В. 92, 362, 363  
 Фундуклей И.И. 170  
 Фурман Р.Ф. 61, 325

## Х

Халфин Н.А. 142  
 Харитонов А.А. 113, 115

Харитонов П.А. 213  
 Хаттенбэк Р. см. Huttenback R. A.  
 Хечтер М. см. Hechter M.  
 Хотамов Н.Б. 15  
 Хэллинер Э. см. Helleiner E.

## Ц

Цинзерлинг В.В. 295  
 Цицианов П.Д. 246–248

## Ч

Чарторыйский А. 166, 247, 248  
 Чемберлен Дж. 24  
 Чередеев В.А. 202, 203, 359  
 Чернышев А.И. 171, 172, 174  
 Черняев М.Г. 129, 288  
 Чиляев Е.Г. 250

## Ш

Шарапов С.Ф. 241  
 Шарпантье 217  
 Шафир М.И. 374  
 Шванебах П.Х. 194  
 Шиббергсон Э. (Шюбергсон Э.) 211  
 Шипов И.П. 363  
 Шмидт А.К. 374  
 Штейнгель Ф.Ф. 200  
 Штиглиц А.Л. 66, 68, 346  
 Шумпетер Й. см. Schumpeter J.

## Э

Эдельштейн М. см. Edelstein M.  
 Эпштейн И. 65, 343  
 Эрнрот К. 362

## Я

Янович В. 250  
 Яси О. см. Jasi O.  
 Яснопольский Л.Н. 374  
 Яснопольский Н.П. 12, 134, 182, 183,  
 194, 263, 374

## В

Bastable C.F. 160  
 Blinkhorn M. 10

Bruckmuller E. 368

D

Doszyńska-Golicska Z. 49

Davis L.E. 137-139, 147, 149, 154, 155

Doležal F. 341, 343

E

Edelstein M. 147, 148

G

Gatrell P. 10

George F. 153

Gerschenkron A. 9, 368

Gilbert E. 305

Gieysztor J. 198

Good D. 30, 3, 143, 314, 368

Gordon D.C. 152

H

Hechter M. 31, 143, 144

Helleiner E. 305, 318

Hobson J.M. 138, 140

Hopkins A.G. 149

Huttenback R.A. 137-139, 147, 149,

154, 155

J

Jaszi O. 142

Jetkins D.

Joffe M. 15, 293, 295

K

Kennedy P. 138

Kernbaum J. 198

Kindleberger Ch.P. 144, 145

Komlos J. 143

L

Lewy M. 199

Lieven D. 16

M

Matis H. 367

N

Nautz J. 307, 316

North D. 30

O

O'Brien P. 139

Offer A. 148

Olson M. 148

Owen T. 11

P

Pamuk S. 309, 310

R

Radziszewski H. 63

Ránki G. 11, 368

Rhineland A.L.H. 112

Rieber A. 11

S

Sandgruber R. 368

Schumpeter J. 140

Skarbek F.Hr. 49

Smolka S. 45, 47, 53

Spechler M. 145

Strasburger E. 198

T

Tennenbaum H. 198

V

Velychenko S. 141, 146

Von Laue T. 10

Z

Zechhauser R. 148

Żukowski W. 185

# Summary

*Finances of Empire: Money and Power in Russia's Imperial Borderlands* is a comprehensive study of the development of the Russian Empire's financial policies in the imperial borderlands. It examines Russian economic development from the "imperial perspective", focusing on changing patterns of relationships between the Empire's center and its peripheries.

The first part of the book (*Center and Periphery in the Empire's Budget*) traces the evolution of an imperial budgetary system from the beginning of the 19<sup>th</sup> century, when the acquisition of Poland, Finland and Transcaucasia created a new phenomenon in the financial system – the budgets of borderlands, to partial (for Finland) or total (for other regions) subordination of regional economies under the centralized imperial treasury.

The second part of the book (*Empire's Burden*) deals with the persistent problem of the "costs of empire". It analyzes the discourse of specifically "imperial" financial burdens in the Russian Empire and scrutinizes different models of how the various regions were supposed to participate in covering Russia's military expenses. Special attention is given as to the evolution of taxation structures in the borderlands.

The third part of the book (*Imperial policy and monetary integration*) describes the challenges that the tsarist government faced in devising a unified currency. It traces the attempts by Russian administrators to replace local monetary units and to build a quasi-uniform "ruble zone" in non-Russian areas.

In the conclusion, the author develops her vision of a well-run "imperial financial management" and analyzes successes and failures of Russia's economic policies in the borderlands.

<b>ВВЕДЕНИЕ</b>	<b>7</b>
<b>1. ЦЕНТР И ОКРАИНЫ В ИМПЕРСКОМ БЮДЖЕТЕ</b>	
1. Бюджеты империй и основные модели финансовых отношений центра и периферии	21
2. Территориальная структура российского бюджета в XVIII веке	33
3. Царство Польское в бюджетной системе Российской империи 1815–1866 годов	41
4. Финляндия и империя: финансовые и политические аспекты бюджетной автономии	81
5. Бюджетная и финансовая политика России в Закавказье	102
6. Туркестанское генерал-губернаторство: теория бюджетной централизации против практики окраинного управления	127

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>II. «БРЕМЯ ИМПЕРИИ»: ИМПЕРСКИЙ БЮДЖЕТ И УЧАСТИЕ ОКРАИН В ФИНАНСИРОВАНИИ ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ</b>	
7. Проблема «цены империи» в историографии	137
8. Механизмы и формы участия колоний и регионов в общегосударственных расходах империи	152
9. Польский взнос в имперскую казну	165
10. Российская армия и бюджет Финляндии	200
11. Налоговая политика в Закавказье	245
12. Налоговые реформы в Туркестане и проблема самоокупаемости среднеазиатской окраины	271
 <b>III. ИМПЕРСКАЯ ПОЛИТИКА И ПРОБЛЕМЫ ДЕНЕЖНОЙ ИНТЕГРАЦИИ</b>	
13. Регулирование денежного обращения и кредита как методы финансовой интеграции	305
14. Денежная политика России в Царстве Польском	320
15. «Финляндский вопрос» и русский рубль	353
 <b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b>	 367
 <b>ПРИЛОЖЕНИЕ</b>	 376
<b>ПРИМЕЧАНИЯ</b>	384
<b>ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА</b>	435
<b>УКАЗАТЕЛЬ ИМЕН</b>	450
<b>SUMMARY</b>	455

# ЕКАТЕРИНА ПРАВИЛОВА ФИНАНСЫ ИМПЕРИИ

ДЕНЬГИ И ВЛАСТЬ В ПОЛИТИКЕ РОССИИ  
НА НАЦИОНАЛЬНЫХ ОКРАИНАХ, 1801–1917

РЕДАКТОР Ирина Жданова  
КОРРЕКТОР Любовь Кравченко  
ВЕРСТКА Тамара Донскова  
ПРОИЗВОДСТВО Семен Дымант

Новое издательство  
103009, Москва  
Брюсов переулок, дом 8/10,  
строение 2  
телефон 629 6493  
e-mail info@novizdat.ru

Подписано в печать 11.11.2005  
Формат 60x90/16  
Гарнитура Octava  
Объем 28,5 усл. печ. л.  
Бумага офсетная  
Печать офсетная  
Тираж 1000 экземпляров  
Заказ № 8848

Отпечатано  
с готовых диапозитивов  
в типография ЦИСН  
Минпромнауки России и РАН  
103905, Москва, улица Тверская  
дом 11