

Страницы истории

УДК 336: 93/94

РЕФОРМЫ МИНИСТРА ФИНАНСОВ Н.Х. БУНГЕ

Л.А. МУРАВЬЕВА,
*кандидат исторических наук,
 доцент кафедры экономической истории
 и истории экономических учений
 E-mail: lam1812@mail.ru
 Финансовый университет
 при Правительстве Российской Федерации*

В статье рассматривается деятельность либерального государственного деятеля Н.Х. Бунге. Показаны период формирования взглядов Н.Х. Бунге, его налоговая реформа, а также проводимая им финансовая политика в целом. Уделено внимание развитию банковской системы и решению социальных проблем второй половины XIX в.

Ключевые слова: *государственный банк, бюджет, банкрот, коммерческий кредит, частный банк, министр, министерство финансов, выкуп, налог, рабочее законодательство*

Министр финансов Н.Х. Бунге

После внезапной гибели от рук народовольцев императора Александра II на престол вступил его второй сын Александр III (1881–1894). Не будучи наследником престола, он готовился к военной службе. Только после смерти старшего брата цесаревича Николая с 20 лет началась подготовка Александра к миссии самодержца. На формирование взглядов будущего императора большое влияние оказал К.П. Победоносцев, человек консервативных убеждений.

Безусловно, император Александр III был далек от идеала просвещенного и демократического правителя, но, тем не менее, он обладал многими достойными и прекрасными качествами как человек и как государственный деятель. Он имел волю и характер, был человеком слова и большой храбрости, которую доказал непосредственным

участием в русско-турецкой войне. Ужасы войны навсегда сделали его поборником мира. Императора Александра III часто обвиняют в том, что при нем начался отход от реформ. Но это не совсем так. О полном прекращении реформ речи не идет вообще. Реформы продолжались, но изменились их характер и механизм реализации. К ошибкам и просчетам государя следовало бы отнести приостановку реформ общественно-политической сферы. Вместе с тем в социально-экономических отношениях реформы не были остановлены, более того, приобрели большие размах и охват. Был принят ряд протекционистских мер, способствующих развитию промышленности, ознаменовав начало индустриализации страны, развитие торговли, производства товаров, ранее ввозимых из-за границы. В результате начала процесса огосударствления железных дорог создавалась единая транспортная сеть. Одна из главных черт государя – умение подбирать знающих дело, компетентных помощников. Так, в области экономики и финансов в разное время активно привлекались такие известные люди, как культурнейший человек, честный и дельный финансист Н.Х. Бунге, инженер и ученый в области механики И.А. Вышнеградский, умный, энергичный, смелый и самостоятельный политик С.Ю. Витте.

После окончания русско-турецкой войны 1877–1878 гг. был почти полностью разрушен созданный с большим упорством и старанием М.Х. Рейтерном порядок управления финансами в России. Финансы

вновь оказались в глубоко расстроеном состоянии при огромном бюджетном дефиците (за 1876–1880 гг. – 334 млн руб.), увеличенной массе бумажных денег и обесцененном рубле. На 01.01.1881 государственный долг составлял гигантскую сумму – 6 млрд руб. [7, с. 110]. Расстройство финансов усугублялось кризисом всей экономики страны. Сельское хозяйство переживало неурожай и влияние мирового аграрного кризиса, снизившего закупочные цены на зерно. В промышленности наблюдались спад и массовая безработица. Министерство финансов нуждалось в руководителе новой формации: обладающим научным подходом, практическим опытом и знанием международной организации финансового дела. Таким подходящим человеком оказался Н.Х. Бунге, ставший министром финансов в мае 1881 г.

Николай Христианович Бунге (1823–1895) – дворянин немецкого или шведского происхождения выходцев из Восточной Пруссии, родился в Киеве. Получив хорошее домашнее образование, он поступил и с золотой медалью окончил Киевскую первую гимназию. В 1845 г. Н. Бунге закончил юридический факультет Киевского университета Св. Владимира в звании кандидата законоведения. Занимался преподавательской работой в лицее кн. Безбородко в Нежине. В 1847 г. за диссертацию о торговом праве во времена Петра I ему была присвоена магистерская степень. Вскоре он получил назначение в Киевский университет на кафедру политической экономии. Еще учась в университете, Н. Бунге увлекся экономическими науками. В 1852 г. он получил ученую степень доктора наук за диссертацию «Теория кредита». Киевскому университету Н. Бунге отдал 30 лет жизни. Несколько лет в разные годы он был его ректором. В середине 1850-х гг. Н. Бунге активно влился в либеральное движение и обсуждение вопросов предстоящих реформ. Он начал наведываться в Петербург. В качестве автора публицистических статей по экономической тематике он сотрудничал с журналами «Русский вестник», «Экономический указатель», «Отечественные записки». Экономические взгляды Н. Бунге сформировались под влиянием классической школы А. Смита и претерпели определенную эволюцию в процессе жизни и работы. Если в 1850–1860-х гг. он выступал сторонником частной собственности, предпринимательства, конкуренции, то в 1880-е гг. он перешел на позиции умеренного протекционизма, признавая необходимость государственного вмешательства в экономику.

Н.Х. Бунге, зарекомендовавший себя человеком с определенными либеральными взглядами, в 1860-е гг. вошел в состав плеяды реформаторов и принял участие в разработке проектов отмены крепостного права в России. Он активно участвовал в работе Редакционных комиссий. Как известный экономист и специалист в области финансов Н. Бунге был одним из основных разработчиков условий выкупной операции освобождения крестьян. Уже в тот период он зарекомендовал себя противником общины и сторонником частной собственности крестьян. Н.Х. Бунге неоднократно заявлял о несправедливости российской податной системы и необходимости более правильного распределения налогов между плательщиками. Им были подготовлены записки об организации земских банков и отмене подушной подати. Как ректор Киевского университета Н. Бунге был участником комиссии по пересмотру университетского законодательства. Верный либеральным воззрениям Николай Христианович отстаивал принцип автономии университетов, выборных начал и расширения прав университетских советов. Его взгляды повлияли на выработку нового университетского устава.

В 1862 г. Н. Бунге ушел с поста ректора, так как при выборах на должность он не собрал необходимого числа голосов. Управляющий Государственным банком Российской империи Е.И. Ламанский предложил ему по совместительству пост управляющего киевской конторы Госбанка, третьей по значению в стране. Под руководством Н. Бунге в течение нескольких лет киевская контора из расстроеной и убыточной превратилась в прибыльное и образцовое учреждение. По инициативе Н. Бунге в 1868 г. были основаны Киевское городское общество взаимного кредита и первый в России провинциальный акционерный банк – Киевский частный коммерческий, а в 1871 г. – Киевский промышленный банк. При его содействии появилось в городе Биржевое общество, которому Н. Бунге также помог выхлопотать земельный участок для строительства здания. При этом сам ученый коммерцией не занимался и слыл человеком «редкого бескорыстия» [7, с. 36, 37].

Некоторый отход от реформ во второй половине 1860-х гг. отразился на жизни Н. Бунге тем, что работа протекала преимущественно в Киеве. Помимо научной и преподавательской деятельности он много сил отдавал общественной работе в органах местного самоуправления. В университете он вновь

был избран ректором и на этом посту с перерывом в 3 года (1875–1878) он пробыл до 1880 г. Н. Бунге подал в отставку в связи с началом контрреформ в образовании и принятием нового консервативного университетского устава. В этом же году он навсегда покинул Киев, получив от местной думы звание почетного гражданина.

Возможность ознакомиться с функционированием государственного механизма более близко у него появилась, когда он был назначен товарищем министра финансов С.А. Грейга (октябрь 1880). Возглавляя налоговую комиссию, Грейг предложил заменить подушную подать налогами трех видов: подушным, личным и усадебным. Н. Бунге выступил против такого шага, считая, что такая коренная реформа нуждается в большей подготовке. С 1880 г. финансовое ведомство возглавил А.А. Абаза. Служа под началом образованных, талантливых и умных министров, Н. Бунге получил бесценный опыт и возможность конкретно определиться со своими воззрениями на дальнейшее направление работы министерства. После отставки А.А. Абазы в 1881 г. Н.Х. Бунге занял пост министра финансов и занимал его до конца 1886 г. Новый министр финансов имел определенную программу выхода из сложного экономического и финансового положения. Программа Н. Бунге включала в себя такие основополагающие идеи, как поднятие благосостояния народа, изменение податной политики, проведение реформы налогообложения.

Еще в сентябре 1880 г. Н. Бунге по поручению императора Александра II подготовил программную записку «О финансовом положении России», в которой были подведены итоги финансового развития России за последние пять лет и предлагались меры по улучшению денежного обращения и в целом финансового положения государства. В этой «Записке» отмечался устойчивый рост государственных расходов, который привел к бюджетному дефициту в 1 млрд руб., государственному долгу, инфляции и падению курса рубля [8, с. 51]. Особое беспокойство Н. Бунге вызывало сельское хозяйство. Малоземелье крестьян обрекало их на полуголодное состояние и нехватку средств для уплаты налогов и выкупных платежей. Положение усугублялось тем, что последние несколько лет были неурожайными в связи с увеличением вредных для посевов насекомых и отсутствием средств борьбы с ними, а также с падежом скота (однако за это время объем вывоза хлеба за границу увеличился в 3,3 раза). Главную причину

увеличения хлебного экспорта Н. Бунге видел не в росте производительности труда, а в необходимости получить средства для оплаты банковских займов и увеличения денежной массы на военные нужды, что привело к падению кредитного рубля с 87 коп. в 1876 г. до 63 коп. в 1879 г. Отмечая количественный рост предприятий тяжелой промышленности, нефтяных месторождений и угольных копий, будущий министр, тем не менее, констатировал отсутствие прибыли от них в государственной казне, объясняя это злоупотреблениями частных предпринимателей, ввиду неразвитости российской законодательной базы в вопросах организации и функционирования акционерных обществ и компаний, предпринимательской деятельности, возможности обманывать доверие акционеров. Многие предприниматели и акционерные общества явно злоупотребляли полученными от государства ссудами и пособиями. Особенно ярко это проявилось в пору «концессионной горячки» 1870-х гг. в железнодорожном строительстве. «Записка» содержала концепцию преобразования налоговой системы, более умеренную, чем предложения С.А. Грейга, и готовую программу, охватывающую все вопросы экономической политики государства.

Переход к консервативному курсу императора Александра III не помешал Н.Х. Бунге занять пост министра финансов, хотя он сам отнюдь к этому не стремился. Он не был типичным бюрократом и чиновником. От них его отличали интеллигентность, скромность и высокий интеллектуальный уровень. Его подлинной страстью были книги по различным областям знаний. В быту Н. Бунге был скромным. Он занял только часть служебной квартиры, а остальные помещения отдал под нужды финансового ведомства. Он тихо и без помпы занимался благотворительностью, поддерживая бедняков и учащуюся молодежь. Он состоял членом Санкт-Петербургского общества вспомоществования бывшим студентам Киевского университета и платил большие членские взносы. Не обладал новый министр и авантажной, внушительной внешностью. Судя по ней, многие принимали Н. Бунге за тихого и бесхарактерного человека. На самом деле он имел твердые принципы и умел их отстаивать и проводить в жизнь. Действовал он взвешенно, обдуманно, спокойно, с присущей ему осторожностью. О нем писал В.И. Ковалевский: «Бунге был первым министром финансов, исходящим из твердого и ясного сознания, что узкий «финансизм» – исключитель-

ная забота о государственных финансах в тесном смысле, – должен быть заменен «экономизмом» – широкой экономической политикой, направленной на развитие народного труда и производительных сил страны, и что хотя бы только удовлетворительного финансового положения государства нельзя достигнуть при бедности, бесправности и темноте массы населения» [2].

Реформа податной системы

Став министром финансов, Н.Х. Бунге приступил к осуществлению на практике тех мер, о которых речь шла в упомянутой «Записке». Стремление нового императора к укреплению внешних позиций России было невозможно без серьезных преобразований народного хозяйства страны. Добиться промышленного подъема без решения финансовых проблем было невозможно. Важным звеном всей концепции финансово-экономического развития стали налоговые реформы. Одной из главных задач для устранения причин, негативно влияющих на российские финансы, министр считал улучшение положения крестьянства, составлявшего к тому времени 90% населения России. Пришлось вернуться к тем проблемам, которые российская печать признала подлежащими неотложному разрешению еще в 1870-е гг. и в период «диктатуры сердца» М.Т. Лорис-Меликова. Таковым был вопрос о переводе всех крестьян на выкуп. Дело в том, что, по реформе 1861 г., временнообязанный период крестьян не был ограничен, и такие крестьяне продолжали находиться на оброке. Эти крестьяне составляли 1/7 всех имений, или 1 млн 40 тыс. чел. Поскольку в Положении от 19.02.1861 речь шла о пересмотре этого положения через 20 лет, то вполне закономерно, что к этому вопросу обращались М.Х. Рейтерн и М.Т. Лорис-Меликов. При рассмотрении вопроса о выкупе немедленно сформировалась и проявила себя реакционная дворянская оппозиция, ставшая на защиту материальных интересов помещиков. Несмотря на происки крепостников, в апреле 1881 г. Госсовет принял решение о переводе всех помещичьих крестьян на выкуп. Отныне все крестьяне были переведены на выкупные платежи. С этого времени началась целая цепь мероприятий, которые можно назвать реформами Н. Бунге.

Следующим по важности стоял вопрос об облегчении положения тех крестьян, которые уже находились на выкупе, т.е. вопрос о понижении

выкупных платежей. Недоимки по ним составили в 1880 и 1881 гг., соответственно, почти 21 и 23 млн руб. [7, с. 127]. Первоначально понижение выкупов планировалось в Нечерноземной зоне, но затем географию распространения этой меры заметно расширили. Вопрос о выкупах прошел в Государственном совете единогласно, и соответствующий указ вышел 28.12.1881. Правительство предлагало выделить на эту операцию 9 млн руб., разделив их между губерниями. В конечном итоге проект был утвержден с внесенными в него коррективами. Предлагалось все выкупные платежи повсеместно понизить на 1 руб. с каждого надела, а затем сверх того произвести специальное понижение платежей в особо нуждающихся в этом местностях, считая общую сумму понижения выкупных платежей в 12 млн руб. В Нечерноземье понижение составило 32% прежнего оклада, в Черноземье – 22% [4, с. 397]. Выкупные платежи были включены в общую бюджетную роспись в ведении Департамента окладных сборов при упразднении Главного выкупного учреждения, существовавшего с 1861 г.

Будучи товарищем министра, Н.Х. Бунге указывал на то, что «в преобразовании налогов две меры имеют первостепенное значение: отмена подушной подати и соляной налог» [8, с. 56]. Тяжесть налоговых платежей была особенно непосильна для крестьян, потому что не соответствовала доходности земли и личным заработкам крестьян на подсобных и отхожих промыслах. Отсюда рост недоимок. Только с 1881 по 1886 г. размер недоимок в общей сумме податей колебался от 20 до 30 млн руб. Надо отметить, что вопрос об отмене подушной подати имел некоторую историю. Первое упоминание этой проблемы можно встретить в финансовом плане выдающегося государственного деятеля первой четверти XIX в. М.М. Сперанского, позднее, при министре финансов Е.Ф. Канкрине, он обсуждался на заседании Государственного совета. Но каждый раз решение этого вопроса откладывалось до лучших времен, так как подушная подать составляла 10% доходной части государственного бюджета, и от министерства требовалось найти новый источник недостающей суммы. Последний раз этот вопрос обсуждался в 1870 г. земствами, но так и не получил дальнейшего разрешения в правительственных сферах.

Продолжая линию Лорис-Меликова и Абазы, Н.Х. Бунге старался идти навстречу народным нуждам. Он прекрасно понимал несправедливость подушной подати и в отношении правового поло-

жения народа. Обеспечить ее уплату было нельзя без сохранения круговой поруки, которая, в свою очередь, влекла за собой ограничение свободы перемещения крестьян, а, следовательно, ограничение их в праве выбора занятий, что сдерживало проникновение капиталистических отношений в деревню и процесс дифференциации крестьянства. Подушная подать давала в казну 41 млн руб. [4, с. 398]. Н. Бунге предложил покрыть ежегодные убытки за счет увеличения налога на спирт и повышения налогообложения более обеспеченных крестьян. Государственный совет предложил другой, но также малоудачный способ, а именно: были повышены на 45% подати за землю.

Н. Бунге отводил на проведение реформы 8 лет, предполагая начать с самых обездоленных крестьян. Реально повсеместная отмена подушной подати проходила постепенно (в несколько этапов) и заняла период времени с 1883 по 1886 г. Первоначально подать была сложена с мещан, бывших дворовых и получивших дарственный надел крестьян. Постепенно в орбиту реформы вовлекались все новые разряды сельских обывателей. Указом предписывалось совершенно прекратить взимание подушной подати по всей империи (кроме Сибири) с 01.01.1887. В Сибири подушную подать отменили в 1898 г. С помощью этой реформы Н. Бунге задумал сократить социальную дифференциацию среди крестьян. Бывшие государственные крестьяне после реформы оказались в более благоприятном положении, чем помещичьи. Чтобы отмена подушной подати не увеличила имеющейся разницы, с государственных крестьян повысили прямой налог, преобразовав оброк в выкупные платежи. Оброчная подать была введена при появлении категории государственных крестьян Петром I и входила в подушную раскладку как земельный налог за пользование государственной землей. Оброчная подать с государственных крестьян, преобразованная в выкупные платежи, в среднем увеличивалась на 45%. При этом повышение не должно быть более, чем на 2/3, а также не должно было превышать размера выкупных платежей с помещичьих крестьян. Оппоненты Н. Бунге всласть иронизировали над таким принципом «справедливости в обложении». Поначалу выкупные платежи взимались с большими недоимками и только с 1893 г. начали поступать полностью и даже с превышением сметы [3, с. 119]. Отмена другого устаревшего института – круговой поруки – пока не удалась и была отсрочена до 1903 г.

За 1882–1886 гг. поступления от подушной подати уменьшились в казну с 55 до 1,3 млн руб. Повышение прямого налога с государственных крестьян компенсировало только 15 млн руб. [3, с. 135]. Недостающую сумму пытались получить с помощью реформирования других видов прямого налогообложения. Н.Х. Бунге предложил ввести налоги и впервые привлечь к этому объекты, изъятые ранее из обложения. С помощью радикальных изменений системы взимания промыслового налога усилилось обложение имущих классов. Существовавшая патентная система промыслового налогообложения не соответствовала изменениям пореформенного периода. Гильдейский подход к обложению фабрично-заводской собственности не учитывал размера и мощности предприятий. Патентная система усиливала неравномерность обложения, так как за внешними признаками не учитывала экономических характеристик предприятия. Сохраняя патентный сбор как основной налог, в 1885 г. Н. Бунге ввел дополнительные сборы к промысловому налогу: процентный и раскладочный. Процентный сбор (3%) с доходов платили предприятия, обязанные по закону публичной отчетностью. К ним относились акционерные компании, паевые товарищества. Раскладочный сбор платили все остальные частные гильдейские предприятия. Позднее к ним были присоединены и негильдейские предприятия. Указанные меры несколько увеличили поступления в казну, но не преодолели неравномерности обложения. В целом промысловое обложение составляло в бюджете России незначительную сумму (от 2,7 до 3,2%), тогда как в европейских странах оно колебалось от 4,5 до 6% [3, с. 196].

Повышение коснулось и ранее установленных налогов: государственного поземельного и налога с городских недвижимых имуществ. В первой половине 1880-х гг. были сделаны попытки привлечения к налогообложению представителей более имущих классов. В 1882 г. в соответствии с появившимся законом начали взимать налоги на наследство. Размер платежей колебался от 1 до 8% в зависимости от величины имущества и степени родства. В 1885 г. был введен новый налог на денежные капиталы. Оказалось, что в России оборот процентных бумаг составлял 7 млрд кредитных руб., не считая иностранцев. Объектами обложения стали доходы от государственных и частных процентных бумаг, банковских вкладов, акций железнодорожных об-

ществ. Доля от этого налога в поступлениях казны постоянно увеличивалась [3, с. 196].

Отмена подушной подати заменяла сословное налогообложение косвенными налогами по имущественному признаку. Наличие большого количества богатых месторождений соли служило главной предпосылкой упразднения средневекового налога на соль с 01.01.1881. Отмена соляного налога улучшала положение беднейшего населения и способствовала продуктивности животноводства ввиду улучшения кормового рациона животных. Это также стимулировало развитие рыбных (соление рыбы) и тюленьих промыслов, химической промышленности (приготовление из соли химических веществ, необходимых для промышленности), расширяло торговые обороты. Продолжали увеличиваться акцизы на спирт, табак и сахар. Дважды повышался питейный акциз до 8 и 9 коп. с градуса алкоголя в 1881 и 1886 гг. [7, с. 153]. Повышение косвенных налогов больно ударяло по доходам крестьянского населения. При Н. Бунге неоднократно и значительно повышались таможенные тарифы как компенсация за отмену подушной подати и соляного налога. Ввозные таможенные пошлины повышались на сырье, фабрикаты, металл, сельхозмашины, продукты питания. Начался заметный рост хлебного экспорта. С 1885 г. Государственный банк и его филиалы начали выдавать ссуды под зерно. Жесткий протекционизм Н. Бунге был не всегда оправдан, достаточно продуман и подчас отрицательно сказывался на экономике страны. Изменения затронули и гербовый сбор. В 1882 г. заметно увеличилась цена гербовой бумаги, хотя доход Казначейства увеличивался не с такой интенсивностью. Если в 1880 г. в казну поступило 14,4, то 1882 г. – 15,5, а в 1886 г. – 16,2 млн руб. [7, с. 169]. Размер гербового сбора резко увеличился лишь в начале XX в. при введении нового устава.

Министр-реформатор постарался не только внести изменения в структуру и размеры налогов, но и в способ взимания податей с населения. Долгое время сбор податей проводился полицией с применением тяжелых и безобразных форм по отношению к крестьянам. Уже только один этот способ взимания податей разорял налогоплательщиков, основу благосостояния государства. Началась реорганизация аппарата податного управления. При Департаменте торговли и мануфактур образовали особое податное присутствие, подобные органы появились в губерниях и уездах. Н. Бунге (как уче-

ный финансист и экономист) настоял на введении в 1885 г. должности податных инспекторов при губернских казенных палатах. Социальный статус податных инспекторов устанавливался VI классом Табеля о рангах, что соответствовало армейской должности полковника. Денежное содержание определялось в 1 500 руб. в год для начинающих с увеличением каждые 5 лет на 20% [3, с. 199]. Круг обязанностей инспекторов очерчивала инструкция под названием «Наказ податным инспекторам по губерниям Европейской России». Податные инспектора собирали подати, выявляли подлежащих обложению, осуществляли контроль за поступлением податей и правильностью торгового обложения. Они также подавали сведения о зажиточности и платежеспособности населения в целях дальнейшего урегулирования и разумной организации податной системы. Постепенно росли штаты и расширялись функции их деятельности. Податные инспектора занимались вопросами круговой поруки, оценками предстоящего урожая, прогнозами цен на хлеб, размерами пошлин с торговых промыслов. Постепенно преодолевался недостаток исполнительных функций, и податная инспекция приобретала все более самостоятельный характер.

Еще в своей записке от 1880 г. Н.Х. Бунге наметил меры для поднятия народного хозяйства. При нем было положено начало процессу огосударствления железных дорог. Н. Бунге не считал, что оно должно было быть тотальным. Частные дороги должны существовать, но подчиняться строгому государственному контролю. Выкуп частных железных дорог был связан с несостоятельностью и банкротством железнодорожных компаний. Россия увеличила объемы строительства казенных железных дорог, на которые в 1880-е гг. приходилось 70% путей. Для возврата выданных ссуд и расширения финансирования правительство гарантировало выпуск займов железнодорожных обществ в металлической валюте в счет уплаты долга компаний Казначейству. Однако строительство было убыточным. Масштабы сооружения частных железных дорог уменьшились.

По мнению Н. Бунге, промышленное развитие страны отставало из-за отсутствия современного фабрично-заводского законодательства. Заняв пост министра, Н. Бунге становится первым инициатором и разработчиком трудового законодательства в России. С 1882 г. российское правительство впервые встало на путь защиты интересов фабрично-заводс-

ких рабочих, издав несколько законов. Был принят закон, который запрещал труд малолетних детей на фабриках и предписывал обязательное посещение школы (для подростков от 12 до 15 лет устанавливался 8-часовой рабочий день при запрете ночных работ). Ограничивалась работа женщин на фабриках, заводах и мануфактурах в ночное время. В том же году появился закон об образовании фабричной инспекции для надзора за соблюдением фабричного законодательства. После Морозовской стачки в Орехово-Зуеве в 1885 г. МВД разработало «Правила о надзоре за заведениями фабричной промышленности и об отношении хозяев оных к работающим у них людям». Ими предусматривалась ежемесячная выдача зарплаты деньгами, а не талонами, упорядочивались штрафы, запрещались вычеты за освещение и медицинское обслуживание рабочих. Новый закон устанавливал правила найма и увольнения рабочих. В этом же законе устанавливались и карательные меры по отношению к рабочим за проступки перед администрацией, участие в стачках и т.д. Подготовленный Н. Бунге закон о страховании рабочих от несчастных случаев под напором чиновников и фабрикантов принят не был.

Финансовая политика Н.Х. Бунге

Большое внимание уделял Н.Х. Бунге системе кредита через Государственный банк. Выдача кредитов увеличилась за три года в начале 1880-х гг. на 24 млн руб. Учетная ставка составляла 6% и была снижена в 1886 г. до 5%. В целом кредитная система переживала застой. За 12 лет кредитная система увеличилась на 39 точек, из которых 34 составляли филиалы Госбанка [6]. В качестве наследства от предыдущих лет Н.Х. Бунге досталась еще одна животрепещущая проблема, требующая своего разрешения, – это проблема крестьянского малоземелья. Программа Н. Бунге в этом вопросе включала три важнейших положения: во-первых, учреждение Крестьянского банка для выделения крестьянам дешевого кредита на покупку земли; во-вторых, облегчение казенных земель; в-третьих, урегулирование добровольного переселения излишнего населения.

Крестьянский поземельный банк был создан в 1882 г. с выделением ежегодно со стороны правительства по 5 млн руб. Закон о Крестьянском банке рассматривал его самостоятельным кредитным учреждением в ведении Министерства финансов и

предусматривал выделение ссуд в размере до 75% стоимости приобретаемой земли всем желающим крестьянам под 6% годовых. Ссуды выдавались на период от 24 до 34 лет. Платежи принимались не вперед, а в полугодичный срок и позволяли накапливаться недоимкам. Во главе банка стоял совет в составе управляющего и 3 членов.

В течение 2 лет было открыто 25 отделений Крестьянского банка, сумма выданных ссуд увеличилась с 861 тыс. до 13, 8 млн руб., площадь купленной земли – с 18 до 318 тыс. десятин [7, с. 185]. Первые три года банк работал четко и ссуды выдавал действительно нуждающимся в земле крестьянам. Но затем правительство, испугавшись недоимок, стало усиленно продавать земли крестьян-должников, и к концу 1880-х гг. деятельность банка свелась к ограниченному оборотам и покупке земли зажиточными крестьянами. За десять лет существования Крестьянского банка размеры земельных наделов, приобретенных с его помощью, увеличились на 1,2% (увеличение составляло 0,12% в год). За этот же период времени крестьянское землевладение вообще увеличивалось ежегодно на 0,3% при содействии частных кредитных учреждений или вовсе без содействия. Закон 1881 г. об аренде казенной земли был несколько пересмотрен в 1884 г. и мало чем изменился в благоприятном для крестьян направлении. С 1886 г. операции банка заметно сократились. Требовалось распродать ранее приобретенные земли. Открытие Дворянского банка и меры по повышению размера ссуд в акционерных земельных банках поддержали помещиков и сократили с их стороны продажу земель. Новый министр финансов И.А. Вышнеградский мало интересовался делами Крестьянского банка, как и крестьянским вопросом. В целом за первые 13 лет существования банк разорил немало клиентов и сам понес значительные убытки.

Что касается переселения крестьян, которое было в России делом не новым и началось задолго до отмены крепостного права, то и после реформы оно продолжало осуществляться в самовольной форме. Только 13.07.1889 появился, наконец, закон о переселениях, несколько облегчавший участь крестьян. По новому закону вопрос о переселении решали теперь не два министра, а один – министр внутренних дел. Были предусмотрены и некоторые льготы. На первые три года переселенцы освобождались от податей и воинской повинности, следующие три года подати взимались в половин-

ном размере, для переезда выделялись мизерные подъемные суммы.

При Н. Бунге большое значение и дельнейшее развитие получили вопросы правовой регламентации ликвидации кредитных учреждений и системы государственного ипотечного кредитования. Продолжалось оскудение дворянских гнезд, закладывание имений и продажа их за долги. Н. Бунге предлагал учредить Государственный земельный банк (общий для крестьян и дворян) при упразднении сословного Крестьянского банка. Но реакционные силы не допустили этого. Указом Александра III в 1885 г. к 100-летию Жалованной грамоты дворянству был учрежден Государственный дворянский земельный банк. Новый банк действовал под эгидой министерства финансов и возглавлялся советом в составе управляющего и нескольких членов. Банк действовал на территории Европейской России, кроме Финляндии, Прибалтики и Царства Польского. Назначение этого банка состояло в поддержании потомственного дворянства как землевладельцев посредством выдачи ссуд наличными деньгами под залог принадлежащих им земель. Размер ссуд не должен был превышать 60% оценки имения (в особых случаях – 75%) на срок от 11 до 36 и 48 лет. Процентная ставка за кредит сначала устанавливалась в 5% годовых, а с 1897 г. – в 3,5%. Просрочка платежей каралась уплатой пени (0,5% за 2 мес. и 1% при превышении этого срока). В отличие от заемщиков других банков клиенты Дворянского банка имели существенные льготы. К ним можно отнести: более длительные ссудные сроки, заниженный ссудный процент, облегченный порядок уплаты просроченных платежей и пр. Для наличия источника ресурсов кредитования Дворянскому банку разрешался выпуск закладных листов, гарантированных правительством. Спрос на кредиты со стороны помещиков был велик. В течение года открылось 25 отделений банка. Финансовые вливания Дворянского банка превосходили Крестьянский банк в 7–8 раз [7, с. 189, 190]. Их объем стал сокращаться в начале 1890-х гг. Необходимо отметить, что банковские средства не всегда использовались на модернизацию помещичьих хозяйств и поэтому процесс разорения помещичьих имений продолжался. Многие помещики продавали свои земли через Дворянский банк. Их скупали представители разных сословий: дворяне, купцы, мещане и зажиточные крестьяне. Созданные по сословному принципу Крестьянский и Дворянский банки в

конечном счете с помощью ипотечного кредита помогали изживанию сословных пережитков.

Н. Бунге полагал, что кредитная система должна находиться под бдительным контролем государства, поэтому зоной повышенного внимания оставался Государственный банк. Однако заметных изменений в управлении и деятельности Госбанка при Н. Бунге не произошло. Банк сосредоточивал 29% денежных капиталов и столько же учетно-ссудных операций. Количество его филиалов увеличилось с 57 до 75. Учетная ставка составляла 6% с переходом на 5% в 1886 г. [7, с. 178]. В целях уменьшения зависимости страны от иностранного капитала Н. Бунге поощрял развитие частного кредитования. Почувствовав окончание банковского кризиса, Н. Бунге обратился в Госсовет с представлением об отмене ограничений в открытии новых акционерных банков. Запрет на учредительство банков был снят, но их организация обставлялась дополнительными ограничениями, касающимися числа учредителей, суммы обязательств и размера кредита. Принятые меры привели к увеличению вкладов, оживлению учетно-ссудных операций акционерных банков и появлению 6 новых банков. События предыдущих лет заставили пересмотреть закон о порядке ликвидации коммерческих кредитных учреждений. Продолжалось развитие сберегательного дела. Повышение в 1881 г. процента по вкладам с 3 до 4% привело за пять лет к увеличению в 7 раз количества сберегательных касс, в 3 раза – числа книжек и почти в 5 раз – суммы вкладов [7, с. 196].

Поскольку в основных принципах финансовой политики Н.Х. Бунге являлся продолжателем начинаний М.Х. Рейтерна, то, естественно, в своей деятельности он уделял большое внимание укреплению курса рубля и утверждению бюджетного равновесия. Для устранения причин роста государственных расходов Н.Х. Бунге предлагал провести преобразование местных и центральных административных учреждений, рационально организовать штаты служащих, прекратить сметные нарушения, ввести режим экономии в расходах отдельных ведомств. Надо признать откровенно, что осуществление этих мер ему давалось плохо. Добиться сбалансированного бюджета ему не удалось, а все успехи были кратковременными. Однако принцип гласности в предоставлении информации о финансовой деятельности внутри России и за рубежом соблюдался неукоснительно.

Н.Х. Бунге пытался добиться улучшения денежной системы за счет стабилизации денежного

обращения. Существенные недостатки денежной системы он объяснял несовершенством законодательной базы о денежном обращении и падением курса рубля. К середине 1880-х гг. кредитный рубль стоил 66 коп. в переводе на металлические деньги. Поскольку в правительстве существовали противоположные мнения о причинах колебания курса кредитного рубля, то и способы устранения этого зла также предлагались диаметрально противоположные: сокращение объема выпуска бумажных денег, с одной стороны, повышение таможенного тарифа и приостановление заключения займов – с другой (в таких условиях выработать однозначно правильную линию поведения было очень трудно).

До середины 1890-х гг. Государственный банк не был эмиссионным учреждением. В его прерогативу входил лишь обмен ветхих и поврежденных кредитных билетов. Но нередко Государственное казначейство специальными указами предписывало Государственному банку выпустить кредитные билеты на определенную сумму. Особенно значительная партия кредитных билетов была выпущена в годы русско-турецкой войны. Сумма выпущенных билетов составила 420 млн руб. на 01.01.1879. Деньги использовались для покрытия военных расходов. В начале 1880-х гг. было произведено некоторое сокращение бумажных денег. За 1883–1885 гг. было уничтожено кредитных билетов на сумму 87 млн руб. [5].

Н. Бунге был сторонником восстановления металлического денежного обращения. Для восстановления нарицательной цены кредитных билетов в 1881 г. была восстановлена чеканка серебряного рубля. Такой шаг помог проведению будущей денежной реформы. В стране начался процесс накопления золота в кассах Государственного банка за счет средств, получаемых от таможенных сборов. Н. Бунге хорошо понимал необходимость перехода России к золотому монометаллизму. К такому пониманию его подвели события на мировом рынке. Бурное развитие торговли и расширение кредитных операций привели к тому, что серебро в Европе стало восприниматься как неудобный и дешевый товар, не совсем подходящий на роль эталона стоимости и средства обращения. На смену серебру приходило золото. Первой на золотое обращение перешла Англия в 1816 г. Франко-прусская война 1870–1871 гг. закончилась выплатой Францией Германии большой контрибуции золотом. С этого времени золотой монометаллизм принял в Европе всеобъемлющий

характер. К золотой валюте перешли Германия и Франция. Европейские страны, не перешедшие на золотое обращение, оказались в глубоком кризисе. На смену промышленному капиталу пришел капитал банковский, финансовый. Азиатские страны и Россию кризис не затронул. Однако Россия приступила к накоплению разменных золотых фондов. Подготовке к конвертации рубля помогло принятие нового монетного закона от 17.12.1885. Россия, подобно Европе, перешла на 900-ю пробу серебра и золота вместо 83 1/3 пробы для серебряных и 88-й пробы для золотых монет. Теперь российский полумпериал содержал меньше золота и приравнивался к 20-франковой монете. Изменился и внешний вид монет по причине уменьшения диаметра. Отныне российский полумпериал свободно обращался за границей [1]. Денежные средства все в больших количествах отвлекались для накопления золотого запаса в ущерб развитию внутреннего рынка.

Однако основной монетой России продолжал оставаться серебряный рубль. Не только накопление золотого запаса и ликвидация дефицита были предварительными условиями денежной реформы. Следовало также привести к равновесию платежный баланс России. Без этого возобновление размена было бы непрочным, так как стране угрожала утечка золота за границу. У России как страны отсталой и аграрной активный торговый баланс сочетался с пассивным платежным балансом. Ежегодные растущие платежи могли покрываться за счет превышения экспорта над импортом. Однако стремление к активному балансу сталкивалось с противоположной тенденцией. Слабое развитие промышленности заставляло Россию импортировать различные виды промышленного оборудования, станки и машины. Устойчивый перевес экспорта над импортом в России сложился только к середине 1880-х гг. По большому счету, Н. Бунге прекрасно понимал, что это паллиативы. Для приведения в порядок денежной системы нужно было преобразовывать всю финансовую систему России с основными источниками дохода, повышать эффективность всего народного хозяйства и развивать производительные силы общества.

Безусловной заслугой Н.Х. Бунге стала его инициатива середины 1880-х гг. по разработке плана конверсии русских займов 5 и 6%-ных облигаций на займы с более низким процентом и более длительным сроком. Осуществление такого плана стало возможно в связи с насыщением европейского денежного рын-

ка. К первоочередной конверсии намечались займы 1842, 1864 и 1866 гг. и некоторые железнодорожные займы. При этом родилась идея замены разнообразных видов долговых обязательств долговой бумагой единого образца – облигациями государственной ренты. Как и в предыдущие годы, Н. Бунге при нехватке средств обращался к выпуску обязательств государственного казначейства (ОГК). Так, в 1882 г. министерству финансов было позволено выпустить шестимесячные ОГК на 50 млн руб. [9].

На протяжении всей своей министерской деятельности Н.Х. Бунге подвергался постоянному давлению со стороны консервативно мыслящих государственных деятелей, так как их экономические взгляды и представления слишком разнились. В результате происков «партии контрреформ» в январе 1887 г. Н.Х. Бунге был уволен с поста министра финансов и назначен на почетную, но менее влиятельную должность председателя Комитета министров (1887–1895). В этом немалую роль сыграли его связи с императорской семьей. Н.Х. Бунге читал лекции двум сыновьям Александра II: старшему цесаревичу Николаю Александровичу и второму – будущему императору Александру III, а позднее, и будущему царю Николаю II. Последнему он адресовал «Загробные заметки», в которых изложил свои политические и экономические взгляды. В «Заметках» был дан анализ реформаторского процесса, начиная с царствования императора Николая I и включая время правления императора Александра III, а также были представлены «рецепты» борьбы с распространением социалистических идей.

Итак, либеральный реформатор Н.Х. Бунге экономическое развитие страны мыслил как равномерный и пропорциональный рост всего народнохозяйственного организма. При этом он всегда отводил первостепенное место вопросам социальной политики. Заслуга Н. Бунге состояла

в постановке на повестку дня рабочего вопроса и в разработке самого передового для того времени трудового законодательства, а также в отмене подушной подати, этого исторического краеугольного камня российского налогообложения, почти 150 лет тяготевшего над крестьянством России. Ему удалось положить начало перехода налоговой системы на подходящую основу. Несмотря на то, что важных положений его программы реализовать не удалось, в целом реформы Н.Х. Бунге создали благоприятные условия для дальнейшего экономического развития России и преобразований финансовой системы на основах золотого монометаллизма.

Список литературы

1. *Алексеева Е.В.* Диффузия европейских инноваций в России (XVIII – начало XX в.) М.: Российская политическая энциклопедия. 2007. С. 191.
2. Воспоминания В.И. Ковалевского // Русское прошлое. 1991. № 2. С. 28.
3. *Захаров В.Н., Петров А.Я., Шаццлло М.К.* История налогов в России IX – начало XX века. М.: Российская политическая энциклопедия. 2006. С. 194.
4. *Корнилов А.А.* Курс истории России XIX века. М.: Высшая школа. 1993. С. 397.
5. Министерство финансов 1802 – 1902. Ч. 2. СПб., 1902. С. 100.
6. Реформы в России XVIII – XX вв. Опыт и уроки. М.: Вузовский учебник. 2009 С. 166.
7. *Степанов В.Л.* Н.Х. Бунге: Судьба реформатора. М.: Российская политическая энциклопедия. 1998. 430 с.
8. *Хадонов Е.Е.* Очерки из истории финансово-экономической политики пореформенной России. М.: ЮПАС. 1997. 239 с.
9. *Хейфец Б.А.* Кредитная история России. Характеристика суверенного заемщика. М.: Экономика. 2003. С. 37, 38, 46.

THE MINISTER OF FINANCE N.H. BUNGE'S REFORMS

Liudmila A. MURAV'EVA

Abstract

The article considers activity of the liberal statesman N. H. Bunge. The author presents the period of formation of N. H. Bunge's views, his tax reform, and financial policy. The paper focuses on development of a banking system and solution of social problems of the second half of XIX century.

Keywords: state bank, budget, bankrupt, commercial credit, private bank, minister, Ministry of Finance, repayment, tax, working legislation

References

1. Alekseeva E.V. Diffuziia evropeiskikh innovatsii v Rossii (XVIII – nachalo XX v.) [Diffusion of European innovations in Russia (XVIII – the beginning of XX century)]. Moscow, Rossiiskaia politicheskaiia entsiklopediia Publ., 2007, 191 p.
2. Vospominaniia V.I. Kovalevskogo [V.I. Kowalewski's memoirs]. Russkoe proshloe – Russian past, 1991, no. 2, p. 28.
3. Zakharov V.N., Petrov A.Ia., Shatsillo M.K. Istoriia nalogov v Rossii IX – nachalo XX veka [History of taxes in Russia IX – beginning of XX]. Moscow, Rossiiskaia politicheskaiia entsiklopediia Publ., 2006, p. 194.
4. Kornilov A.A. Kurs istorii Rossii XIX veka [Course of Russian history of IX century]. Moscow, Vysshaia shkola Publ., 1993, 397 p.
5. Ministerstvo finansov 1802 – 1902. Ch. 2. [The Ministry of Finance 1802 – 1902, P. 2]. St. Petersburg, 1902, 100 p.
6. Reformy v Rossii XVIII – XX vv. Opyt i uroki [Reforms in Russia in XVIII-XX centuries. Experience and lessons]. Moscow, Vuzovskii uchebnik Publ., 2009, 166 p.
7. Stepanov V.L. N.Kh. Bunge: Sud'ba reformatora [N.H. Bunge: destiny of the reformer]. Moscow, Rossiiskaia politicheskaiia entsiklopediia Publ., 1998, 430 p.
8. Khadonov E.E. Ocherki iz istorii finansovo-ekonomicheskoi politiki poreformennoi Rossii [Essays from history of financial and economic policy of post-reform Russia]. Moscow, IuPAS Publ., 1997, 239 p.
9. Kheifets B.A. Kreditnaia istoriia Rossii. Kharakteristika suverenno go zaemshchika [Credit history of Russia. Characteristic of sovereign borrower]. Moscow, Ekonomika Publ., 2003, pp. 37, 38, 46.

Liudmila A. MURAV'EVA

Financial University under Government of Russian Federation, Moscow, Russian Federation
lam1812@mail.ru