

## В. Н. КОКОВЦОВ О СУЩНОСТИ И СОДЕРЖАНИИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ

М. А. Кочеткова

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 12 мая 2016 г.

**Аннотация:** статья посвящена выяснению роли Министерства финансов в структуре государственного аппарата Российской империи в конце XIX – начале XX в., а также представлениям В. Н. Коковцова о путях развития экономики страны. На основе анализа воспоминаний и статистических источников автор выясняет особенности воззрений В. Н. Коковцова, воплотившихся в его деятельности на посту министра финансов Российской империи в 1904–1914 гг.

**Ключевые слова:** В. Н. Коковцов, Министерство финансов, золотое денежное обращение, принципы финансовой политики, бюджетное равновесие.

**Abstract:** article is devoted to clarification of a role of the Ministry of Finance in structure of government of the Russian Empire at the end the XIX century beginning XX, and also to V. N. Kokovtsov's ideas of ways of development of national economy. On the basis of the analysis of memoris and statistical sources the author finds out features of views of V. N. Kokovtsov embodied in his activity on a post of the Minister of Finance of the Russian Empire in 1904–1914.

**Key words:** V. N. Kokovtsov, Ministry of Finance, gold monetary circulation, principles of financial policy, budgetary balance.

Экономический строй России оценивается большинством исследователей как принадлежащий к «догоняющему» типу развития. В рамках модернизационного подхода это означает, что страны, географически находящиеся вне влияния Западной цивилизации, для достижения такого же уровня должны применять отработанные и успешные схемы общественно-экономического развития. Так как модернизационные процессы охватили Россию намного позже, чем страны Европы, а также в силу климатических, географических, политических ее особенностей реформы в стране происходили чрезвычайно сложно и непредсказуемо.

В. Т. Рязанов отмечает: «Общественно-экономическое развитие России XIX–XX вв. имеет одну важную особенность, которая наблюдалась с определенной регулярностью. Речь идет о том, что наше народное хозяйство с временным интервалом примерно в 25–35 лет оказывалось в ситуации проведения радикальных экономических реформ, с таким же постоянством сменяемых волнами возвратных процессов» [1, с. 11]. Следует отметить, что хронологические рамки, данные ученым, определяются постулатом, что именно с начала XIX в. реформаторы в России в качестве начального звена использовали экономическую сферу. Преобразования Петра I были направлены преимущественно на политическую сферу с консервацией в экономике крепостнических отношений и старого хозяйственного уклада. С на-

чала же XIX в. «вырисовывается более четкая направленность развития хозяйства, предполагающая его рыночную ориентацию, которая отражала соответствующие процессы в мировом хозяйстве» [там же, с. 24–25]. В. Т. Рязанов выделяет три волны преобразовательных процессов:

1. Реформы Александра I 1801–1820-х гг. и фаза контрреформ 1820–1855 гг.

2. Эпоха Великих реформ второй половины 50-х – середины 70-х гг. XIX в., когда «примерно за 20–25 лет удалось превратить хозяйство России из преимущественно рыночно-крепостного в развивающееся рыночно-капиталистическое. За это время в стране сложились благоприятные предпосылки для дальнейшего экономического роста и возник общенациональный рынок» [там же, с. 39]. Период контрреформ – середина 70-х – середина 90-х гг. XIX в.

3. Третья волна реформ началась с преобразований С. Ю. Витте середины 90-х гг. XIX в., продолжилась реформами П. А. Столыпина начала XX в. и закончилась нэпом.

В рамках данного исследования нас особенно интересует третья волна реформ. Согласно В. Т. Рязанову, она представляет особенный интерес «в связи с выбором начального звена в активизации развития рыночного хозяйства. Таковым стала денежная реформа» [там же, с. 41]. В качестве основных ее составляющих можно отметить увеличение темпов железнодорожного строительства, усиление косвенного налогообложения, введение винной монополии, активное привлечение иностранного капитала в виде

займов – «главная особенность экономического курса Витте была связана с неограниченным использованием государственного вмешательства в хозяйственную жизнь» [там же, с. 43]. Следует отметить, что государственное вмешательство в экономическую жизнь страны было присуще России и до С. Ю. Витте. Подобная тенденция обуславливалась различными факторами, начиная от территориальных и заканчивая политическими, но именно при Витте оно стало максимальным.

Со второй половины XIX в. совершенно отчетливо проявляется главенствующая роль Министерства финансов в экономике России, достигшая своего апогея в конце XIX в. Министерство финансов в государственной политике страны ведало не только казной. В сфере его компетенции находились все вопросы экономической жизни: от составления бюджета до принятия решений о необходимости реформирования отдельных отраслей хозяйства. В 1806 г. для обсуждения секретных финансовых вопросов был создан Комитет финансов. В 1862 г. с перепоручением Департаменту государственной экономии Государственного совета бюджетных вопросов функции Комитета финансов свелись к вопросам денежного обращения и кредита, в нем обсуждались текущие дела в финансовой сфере. Именно в пореформенную эпоху роль министра финансов становится особенной. По тонкому замечанию А. В. Ремнева, «управление финансами, несмотря на всю его важность, никогда не было сильной стороной в познаниях российских монархов. Очевидно, *они особенно боялись попасть в зависимость от министра финансов*» (курсив наш. – М. К.) [2, с. 242]. Попытками преодолеть пробелы в экономическом образовании будущих императоров можно объяснить назначение членами Комитета Николая и Михаила Александровичей в 1892 и 1901 гг. соответственно. Комитет финансов часто использовался главами финансового ведомства для проведения важных решений, вынесение которых на рассмотрение Государственного совета было нежелательно (в частности, через Комитет была проведена денежная реформа 1897 г.).

Сравнительный анализ, проведенный Д. Н. Шиловым, дает возможность увидеть отличительные черты людей, занимавших пост министра финансов в XIX – начале XX в., особенно проявившиеся в пореформенное время. Прежде всего, он отмечает, что «с 1860-х гг. министры финансов должны были обладать совершенно особыми качествами и познаниями, чтобы успешно руководить экономической жизнью страны. Поэтому их выбор зависел... прежде всего от способностей кандидатов, их деловой репутации, а уж потом – от их бюрократической опытности, связей и т. д.» [3, с. 253]. Доказательством тому служат Н. Х. Бунге, А. А. Абаза, В. Ю. Витте. Приход на одну из важнейших должностей в империи такой

категории лиц полностью изменил само министерство, установив в нем особый демократический стиль взаимоотношений. М. Х. Рейтерн никогда не давал поручений, не спросив согласия служащих; Н. Х. Бунге частенько приглашал подчиненных на чай; А. И. Вышнеградский «живо интересуясь докладами... нередко задавал и попутные вопросы, доставая притом для своих ссылок книги из шкафов своей библиотеки»; С. Ю. Витте «всегда отличался простым и чуждым официальности отношением к служащим... они могли достаточно свободно высказывать свои мысли и мнения» [там же, с. 253–254]. Министры финансов были самыми демократичными не только по манере строить отношения с подчиненными, но и по происхождению – 11 человек из 17 не принадлежали к потомственным дворянам; а русские корни имели и вовсе трое [там же, с. 255]. В пореформенную эпоху министры финансов стали заметно моложе. Средний возраст составил 53 года. Четверо из одиннадцати окончили Александровский лицей, причем находились во главе министерства 50 % общего времени. Из шести дарованных графских титулов за царствования Александра III и Николая II трех удостоились министры финансов. Н. Х. Бунге и А. И. Вышнеградский были учеными с мировыми именами, многие оставили научные труды, пятеро – мемуары [там же, с. 254–257].

Таким образом, благодаря анализу Д. Н. Шилова очевидно, что министры финансов представляли собой особую группу управленцев в иерархии российской бюрократии. Главной особенностью Министерства финансов конца XIX – начала XX в. является то, что «везде министерствами руководили "универсалы", чиновники с произвольным служебным опытом, без специализации, Министерство финансов уже возглавляли профессиональные бюрократы-финансисты. Когда в других ведомствах началась профессионализация, в Министерство финансов пришли способные государственные деятели, на чиновничий стаж которых внимание вообще не обращалось» [там же, с. 258]. «Правительственный аппарат Российской империи во второй половине XIX в. представлял собой весьма несовершенную и плохо управляемую бюрократическую машину. Однако Министерство финансов составляло известное исключение. Во главе его в 60–90-е гг. стояли видные государственные деятели...», – отмечал Б. В. Ананьич [4, с. 30].

В. Н. Коковцов по своему образованию, возрасту и заслугам, несомненно, вписывается в общую схему, обозначенную Д. Н. Шиловым. Он занял пост министра, обладая солидным багажом знаний как государственных финансов, кредитной политики, сферы налогообложения, так и общей направленности развития народного хозяйства. Важной особенностью деятельности В. Н. Коковцова было то, что, занимая высокие государственные должности, он всегда под-

черкивал преемственность своей работы. Став государственным секретарем, он говорил в речи перед сотрудниками Государственной канцелярии, что осознает себя преемником таких государственных деятелей, как князь Урусов, граф Д. М. Сольский, А. А. Половцов, В. К. Плева [5, с. 25]. На посту министра финансов В. Н. Коковцов «открыто заявлял с трибуны, что... не новатор в деле управления русскими финансами и не проложил новых путей для экономического развития страны... старался сберечь, сохранить и развить то, что было сделано... предшественниками... заслуга принадлежит не столько мне, сколько всему укладу финансового управления, которое шло путем строгой преемственности еще задолго до начала моей деятельности на посту министра финансов» [6, с. 755]. Многие современники В. Н. Коковцова ставили ему подобное отношение в вину, усматривая в нем отсутствие инициативы и унаследованное от С. Ю. Витте повышенное внимание к развитию промышленности и недостаточное к сельскому хозяйству. Однако нельзя отрицать факт, признанный даже советскими историками, – 1913 г. стал годом наивысшего подъема экономики России.

Выбор приоритетного развития промышленности в стране диктовался как великодержавными соображениями, так и общими интересами финансов. В Министерстве финансов в пореформенный период прекрасно понимали ненадежность аграрного развития России. Несмотря на то что основу экспорта составлял хлеб, делать ставку на производство, всецело зависящее от непредсказуемых погодных условий и мировой конъюнктуры, было крайне неразумно. Организацией и развитием собственной добывающей, обрабатывающей и машиностроительной отраслей промышленности, казалось, решалось множество проблем: от ликвидации зависимости от иностранных рынков до косвенного воздействия на развитие сельского хозяйства. Введение золотого обращения обеспечивало приток иностранных капиталов в промышленность и железнодорожное строительство. В конце XIX в. Министерство финансов активно доказывало выгодность для экономики низких цен на хлеб; С. Ю. Витте утверждал, что крестьянское хозяйство является натуральным, и всячески предостерегал от кризисов перепроизводства в сельском хозяйстве. Циклы развития российской экономики соответствовали мировым и в 90-е гг. XIX в. озаменовались бурным развитием промышленности и железнодорожного строительства, активно насаждаемыми в России Министерством финансов. Объем промышленного производства в России за время подъема увеличился более чем в 7 раз, тогда как в Германии – в 5 раз, во Франции – в 2,5 раза. В 70–90-е гг. XIX в. ежегодно строилось более 3 тыс. верст железных дорог [4, с. 17–18].

Основные принципы финансово-экономической политики были заложены М. Х. Рейтерном в 70-е гг.

XIX в. Последствиями биржевого краха 1873 г. явились ограничение акционерного учредительства, регулирование курса ценных бумаг, государственная поддержка наиболее крупных предприятий и банков. Попытками предоставить большую самостоятельность частным предприятиям, привести в норму правовое обеспечение промышленной деятельности и рабочее законодательство, создать условия для интенсификации сельского хозяйства характеризуется деятельность Н. Х. Бунге. Однако, кроме отмены в 1882–1886 гг. подушной подати и рабочих законов 1882, 1886 гг., остальные намерения министра финансов не получили развития и в конечном итоге послужили причиной его отставки и назначения А. И. Вышнеградского. С министерства Вышнеградского начинается усиление государственного вмешательства в сферу экономики, достигшее своего апогея при С. Ю. Витте. В 1890-е гг. происходит ужесточение мер протекционизма (таможенный устав 1891 г.) и усиления государственного регулирования хлебной торговли; проводится ряд законов, направленных на укрепление общинного землевладения; А. И. Вышнеградский ужесточает рабочее законодательство Н. Х. Бунге, С. Ю. Витте реорганизовывает фабричную инспекцию и проводит закон 2 июня 1897 г., устанавливавший 11,5-часовой рабочий день. Чрезвычайно жесткой становится фискальная политика Министерства финансов, которому требовались огромные средства на форсированное развитие промышленности и железнодорожного строительства. Сосредоточив все свои усилия на этой цели, Министерство финансов уже в 1890-е гг. столкнулось с попытками усиления финансирования сельского хозяйства. Позиция С. Ю. Витте в этом вопросе после принятия решения о введении в стране золотого стандарта была жесткой. Он не собирался субсидировать аграрный сектор ни в каком виде. На требования помещного дворянства о снижении процентных ставок Дворянского банка, льготных условиях новых кредитов, пересмотре железнодорожных тарифов и политики протекционизма он отвечал резким отказом. Материальное обеспечение политики С. Ю. Витте по достижению уровня развития ведущих промышленных держав и завоеванию прочных позиций на ближне- и дальневосточном рынках сбыта привело в итоге к усилению кризиса в аграрном секторе экономики. Основные налогоплательщики России больше не могли нести бремя и налогов, и выкупных платежей. Осенью 1899 г. Россия вступила в мировой экономический кризис. Поддержка промышленности и финансового капитала (в том числе и иностранного) потребовала от С. Ю. Витте больших вложений. Дискуссия о путях экономического развития страны разгорелась с новой силой, но участвовать в ней и отстаивать свои взгляды на направление экономического развития России пришлось уже В. Н. Коковцову.

Условия вступления В. Н. Коковцова в должность министра финансов 5 февраля 1904 г. были чрезвычайными. Начавшаяся война с Японией, а затем и революционные потрясения диктовали особые принципы ведения финансовой политики. На аудиенции у императора В. Н. Коковцов подчеркивал: «Самое трудное для министра финансов – это домогательства всех ведомств о выделении новых средств, а во время войны нужно думать только о том, как изыскать средства на войну не в ущерб будущему страны» [6, с. 19]. В. Н. Коковцов прекрасно понимал, что его главная задача, которую он озвучил в письме к В. Н. Ламздорфу в апреле 1904 г., – сохранить финансовую систему в условиях войны: «Политика эта заключается не только в том, чтобы щедрой рукой предоставить военному и морскому ведомствам все необходимые им во время войны денежные средства, но и в том, чтобы в продолжение военных действий... не прекращать размена кредитных билетов на золото и не расстраивать денежного обращения, которое с великим трудом было исправлено в интересах экономического процветания России и обеспечения устойчивости ее кредита на мировом рынке» [7, с. 54–55].

Представления В. Н. Коковцова о сущности и направленности экономической политики правительства начали складываться в начале 90-х гг. XIX в. во время службы в Государственном совете, оформились в годы работы с С. Ю. Витте и приобрели законченные черты в первый период пребывания на должности министра финансов. В области финансовой политики необходимо выделить следующее.

I. В качестве основополагающего принципа «своей системы» сам В. Н. Коковцов выделял бюджетное равновесие. Следует отметить, что с введением золотого стандарта «устойчивость рубля достигалась за счет жесткого поддержания активного сальдо в бюджете... когда золотые резервы Госбанка превышали наличную денежную массу в обращении» [1, с. 41]. Эмиссионное право Государственного банка России 1897 г. считалось самым строгим в Европе. Во Франции общий максимум банкнотной эмиссии, обеспеченной и не обеспеченной металлом, составлял 1,8 млрд франков. В Германии максимальный объем не обеспеченной золотом денежной массы определялся в 250 млн марок для Рейхсбанка и 135 млн марок для 32 других эмиссионных учреждений страны; по так называемому принципу «третьего покрытия» банкнот, они обеспечивались металлом не менее чем на 1/3. В России же разрешалось выпускать не покрытые золотом кредитные билеты на сумму до 300 млн руб.; до 600 млн руб. золотое обеспечение составляло не менее 60 %, а все превышавшее данную сумму подлежало обеспечению в 100%-м размере. Таким образом, поддержание активного бюджетного сальдо было сложной задачей, особенно в чрезвычайных условиях начала XX в.

В. Н. Коковцов отмечал, что политика бюджетного равновесия «не выигрышная... не сопровождается широкими вещаниями, большими обещаниями, а напоминает собой ту незаметную работу каменщика, который работает под землей, закладывая фундамент и тщательно подбирая камни, сознавая, что фундамент должен быть заложен широко и глубоко» [6, с. 757]. Важно отметить, что принцип бюджетного равновесия не был изобретен В. Н. Коковцовым. На заседании Государственного совета 30 декабря 1902 г., в бытность В. Н. Коковцова государственным секретарем, было признано необходимым «принять настоятельные меры к содержанию государственных расходов на уровне, отвечающем нормальному возрастанию обыкновенных государственных расходов». Конкретных мер предложено не было, так как Совет признал, что не имеет необходимых данных, по каким министерствам и в каком размере должны быть введены ограничения [8, с. 97]. Таким образом, заняв через два года пост министра финансов, В. Н. Коковцов последовательно проводил данное решение в жизнь, разработав не только систему мер по поддержанию равновесия, но и наметив круг ведомств, расходы которых жестко контролировались Министерством финансов.

Для достижения бюджетного равновесия, по мнению министра финансов, необходимо:

- а) «жить по средствам и не допускать в области финансов никаких фантазий и авантюр»;
- б) проводить «налоговые реформы с величайшей осторожностью»;
- в) «соблюдать историческую преемственность и соотносываться с особыми условиями русской жизни» [там же].

Особенно следует отметить, что В. Н. Коковцов был противником введения новых налогов в течение всего пребывания на посту главы финансового ведомства. Он прекрасно понимал, как за последние 20 лет усилилось налогообложение, и неоднократно подчеркивал в своих докладах императору и в публичных выступлениях, что введение дополнительного или повышение существующего бремени окажется непосильным для населения.

II. Чрезвычайные условия русско-японской войны и последовавшей революции обусловили второй пункт финансовой политики В. Н. Коковцова – отказ от внешних займов. Данный постулат выводился из двух причин: огромного долга России («Наш долг возрос слишком быстро и вне прямой соразмерности с подъемом нашего благосостояния» [там же, с. 265–266]) и твердой уверенности министра, что развитие финансов должно опираться, прежде всего, на внутренние ресурсы («государственный бюджет... тесно связан с народным хозяйством... должен строиться на основе развития всей хозяйственной жизни страны» [6, с. 759]).

III. Третьим пунктом программы следует считать сохранение золотого обращения и поддержание его устойчивости – «только в этом случае мы сохраним устойчивость нашего финансового положения на мировом рынке... тогда как, прекратив наш золотой размен, мы можем и вовсе не вернуться в нему в течение длительного периода времени» [там же, с. 23].

Касательно принципов ведения экономической политики также можно четко выделить несколько направлений, которых придерживался В. Н. Коковцов.

I. Традиционный в России покровительственный принцип по отношению к промышленности: «Мы должны идти по пути развития наших собственных производительных сил и нашей промышленности. Мы должны всеми силами стремиться к тому, чтобы повышалась наша трудовая и в особенности промышленная инициатива. Без развития, совершенствования и расширения нашей промышленности мы обойтись не можем» [там же, с. 759].

II. Параллельное развитие сельского хозяйства как непереносимое условие расширения внутреннего рынка для промышленного производства: «Развитие сельскохозяйственного промысла и крестьянский спрос всегда были в России основными факторами хозяйственного прогресса страны» [там же, с. 770]. За десятилетие, с 1904 по 1914 г., Министерством финансов были отпущены значительные средства на развитие землеустройства, переселенческую программу, развитие русского сельскохозяйственного машиностроения, улучшение и развитие кредитной политики, особенно в области мелкого кредита, в аграрной сфере.

III. Третьим принципом можно обозначить ограничение казенного сектора экономики и поощрение частного предпринимательства. Этот принцип, особенно в отношении к железнодорожному строительству трактовались противниками В. Н. Коковцова как его отрицательное отношение к сектору государственного хозяйства. По этому поводу он отмечал: «...государство не должно быть монополистом... в некоторых специальных областях должно всячески поощрять частную инициативу... нужно желать, чтобы народное хозяйство упорядочивалось с упорядочением казенного хозяйства» [там же, с. 750–759].

IV. Политика отказа от иностранных займов и поддержания бюджетного равновесия стали основой для принципа привлечения капитала в виде инвестиций. Стабильность системы денежного обращения обеспечивала устойчивый курс рубля на иностранных биржах и, как следствие, вселяя уверенность в за-

граничных вкладчиков, позволяла реализовывать не только частные железнодорожные займы, но и привлекать в Россию более серьезных инвесторов.

Таким образом, возглавив Министерство финансов, В. Н. Коковцов имел стройную систему взглядов на финансово-экономическое развитие России. Важно отметить, что на всем протяжении времени во главе Министерства финансов В. Н. Коковцов не изменял своей программе действий. И в первом (1904–1905 гг.), и во втором (1906–1914 гг.) периодах работы он придерживался одних и тех же принципов, главными из которых были принципы бюджетного равновесия и отказа от иностранных займов, несмотря на то, что эти периоды различались и с политической, и с экономической, и с финансовой точек зрения. Зачастую именно поэтому министры и общественность после 1910 г. не могли понять, как при хорошем, по словам В. Н. Коковцова, состоянии финансов он отказывается различным ведомствам во многих кредитах. Его осторожная, последовательная деятельность, нежелание менять принципы управления финансами и экономический курс страны в целом вызывали недовольство и критику различных сил, что в итоге и привело к его отставке.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. *Рязанов В. Т.* Экономическое развитие России. Реформы и российское хозяйство в XIX–XX в. / В. Т. Рязанов. – СПб. : Наука, 1999.
2. *Ремнев А. В.* Самодержавное правительство. Комитет министров в системе высшего управления Российской империи (вторая половина XIX – начало XX века) / А. В. Ремнев. – М. : РОССПЭН, 2010.
3. *Шилов Д. Н.* Министры финансов царской России : краткий обзор / Д. Н. Шилов // История финансовой политики в России. – СПб., 2000.
4. *Ананьич Б. В.* Экономическая политика правительства. Реформы С. Ю. Витте / Б. В. Ананьич // Кризис самодержавия в России. 1895–1917. – Л. : Наука, 1984.
5. *Векшина Ю. А.* Граф В. Н. Коковцов – государственный деятель Российской империи / Ю. А. Векшина. – СПб. : Нестор-история, 2008.
6. *Коковцов В. Н.* Из моего прошлого (1903 – 1919) : Воспоминания / В. Н. Коковцов. – Минск : Харвест, 2004.
7. *Погребинский А. П.* Очерки истории финансов дореволюционной России / А. П. Погребинский. – М. : Госфиниздат, 1954.
8. *Ананьич Б. В.* Россия и международный капитал. 1897–1914. Очерки истории финансовых отношений / Б. В. Ананьич. – Л. : Наука, 1975.

*Воронежский государственный университет  
Кочеткова М. А., аспирант кафедры истории России  
E-mail: ast2981@mail.ru  
Тел.: 8 (473) 226-21-34*

*Voronezh State University  
Kochetkova M. A., Post-graduate Student of the Russian  
History  
E-mail: ast2981@mail.ru  
Tel.: 8 (473) 226-21-34*