

СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ

ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА ПЕТРА ВЕЛИКОГО

Л.А. МУРАВЬЕВА,**кандидат исторических наук, доцент кафедры социально-политических наук
Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации**

Начало царствования Петра I (1682 – 1725 гг.) пришлось на конец XVII в. – периода перехода от Средневековья к Новому времени. Государство и общество России все больше осознавали экономическую отсталость от западноевропейского мира и переживали кризис традиционных форм сознания. Единоличное правление Петра I, которое началось после расправы с царевной Софьей и смерти сводного брата-соправителя Ивана в 1696 г., заставило молодого царя внимательнее приглядеться к состоянию дел в доставшейся ему в управление державе. Как писал С. М. Соловьев: «Необходимость движения на новый путь была сознана, обязанности при этом определялись; народ поднялся и собрался в дорогу, но кого-то ждали, ждали вождя, вождь явился»¹.

Азовские походы и Великое посольство за границу еще более укрепили нового царя в мысли о необходимости преобразования российской экономики и политики, превращении России в мощную, промышленно развитую страну. Проблема модернизации всех жизненно важных государственных сфер сочеталась с активной внешней политикой по превращению континентальной страны в морскую державу.

Проведение масштабных военных, хозяйственных и социальных преобразований требовало немалых финансовых средств, которыми государственная казна не располагала. Доходная часть бюджета от сбора податных, таможенных, кабацких, оброчных и откупных платежей не превышала суммы в 1,5 млн руб. Увеличение доходных поступлений в государственную казну зависело от успешной модернизации хозяйственных процессов, что в свою очередь требовало обновления всей системы финансовых отношений в стране. Ключевым звеном в цепи реформаторской деятельности было преобразование денежной системы, которая к тому времени безнадежно устарела и превратилась в значительный тормоз развития экономики и финансов страны. Совсем не случайно проведение

денежной реформы стало одним из первых мероприятий реформаторской деятельности Петра I.

Новаторская деятельность молодого царя стала побудительной причиной проведения денежной реформы. Однако она имела и целый ряд предпосылок. Необходимость реформы денежного обращения диктовалась не только фискальными интересами казны, установлением единообразия в связи с присоединением новых территорий (Украины), но и архаичностью русской денежной системы. Примитивность денежного производства засоряла рынок поддельными монетами. Современная денежная система, приближенная к западноевропейским образцам, не только бы подняла авторитет России на мировой арене, но и затруднила бы работу фальшивомонетчиков.

Процесс создания единого экономического пространства, складывания всероссийского рынка и ведение внешней торговли затрудняла обеспеченность российского денежного обращения фактически лишь одной высшей денежной единицей – серебряной проволочной копеей. Иногда чеканили копейки с тройным весом – алтыны. Но их чаще использовали как награды. Отсутствие крупных номиналов затрудняло совершение купеческих сделок на большие суммы. Однако и мелких монетных фракций в обращении было недостаточно. Мелких монет – денег, полушек и полуполушек – в обращении было мало, так как их ручная чеканка приносила казне одни убытки. Отсутствие мелкой разменной монеты затрудняло совершение каждодневных сделок при покупке продовольствия и потребительских товаров в небольшом количестве. Население многих городов находило выход в рубке серебряных копеек на несколько частей. Так, в системе денежного обращения появились «сеченые» деньги. Иногда мелкую монету заменяли куски кожи с клеймом и другие местные суррогаты. О катастрофической нехватке денег при постоянном увеличении объемов чеканки красноречиво говорит факт резкого снижения числа денежных кладов. Деньги из сокровищ превращались в ра-

¹ Соловьев С. С. Труды по истории России. – М., 2003. – С. 158.

бочий материал экономики. Монетная система требовала большей дифференциации и введения разнообразных металлов. Без этого процесс начавшейся модернизации был обречен на провал.

К проведению *денежной реформы* приступили в конце 90-х гг. XVII в. Осуществляли ее взвешенно и продуманно на протяжении 20 лет. Главные задачи денежной реформы состояли:

- в создании гибкой денежной системы, основанной на разнообразном металлическом сырье;
- в переходе от ручного к машинному производству при чеканке монет;
- в определении разумной весовой пробы для монет разного достоинства и качества;
- в установлении единого денежного обращения на всей территории России, включая вновь присоединенные земли (Украина, Прибалтика), где имела хождение иностранная валюта;
- в обеспечении дополнительных доходов для покрытия расходов на Северную войну.

Таким образом, денежная реформа обеспечила фискальные интересы казны и осовременила систему денежного обращения.

Многовековой спецификой русского денежного обращения оставалась нехватка собственных металлов и зависимость от привозного сырья. Европейский талер в России не использовался как денежная единица, а представлял собой монетное сырье и покупался казной по цене 50 коп. Перечеканка талера в рубль повышала его ценность вдвое и обеспечивала доход казне. Необходимым условием успешного проведения денежной реформы являлась подготовка соответствующей материальной базы. Параллельно с денежной реформой решались вопросы изучения естественных металлических богатств России, освоения недр и подготовки специалистов рудного дела.

На территории России были известны три медных рудника, добыча меди на которых не окупала расходов по ее разработке. В середине 90-х гг. XVII в. около Нерчинска были обнаружены залежи серебряной руды. Первое время объемы работ были незначительны. Добычей руды занимались греческие мастера за свой счет. От казны они получали продовольствие и имели возможность оставлять себе по 2 пуда металла от 10 добытых. Поначалу приглашали иностранных мастеров в Россию, но затем стали отправлять русских учеников за границу для обучения горному делу на рудниках Саксонии. Так, стали появляться отечественные специалисты, знания и опыт которых были востребованы на родной земле. Для управления новым видом деятельности учредили Рудный приказ, предшественник Берг-коллегии. Царский указ от 2 ноября 1700 г. стимулировал поиск различных руд со стороны

населения. Внимание к горно-рудным работам дало свои результаты. К концу царствования Петра I ежегодно добывалось до 9 тыс. пудов меди. Нерчинский завод, основанный в 1704 г., давал до 15 пудов серебра в год. Добычи золота налажено не было². Однако полностью обеспечить потребности государства в собственном металле не удавалось до середины XIX в. В петровскую эпоху продолжали использовать традиционные источники сырья:

- покупку талеров за границей;
- распространение откупной системы на некоторые виды промыслов;
- сбор пошлин на ввоз и вывоз товаров;
- государственную монополию на торговлю некоторыми видами товаров;
- запрет на вывоз из России золотых и серебряных монет.

Все предметы роскоши, ввозимые из-за границы, облагались пошлиной от 4 до 10 %. Вино и сахар облагались особо. Предметы экспорта также облагались пошлиной в золотом и серебряном исчислении. Продажа ряда ходовых товаров оставалась государственной монополией. Для покупки металла и обмена старых денег 23 апреля 1711 г. учредили Купецкую палату, в которой в обязательном порядке трудились знатные и зажиточные купцы. Монетные дворы выделяли палате значительные суммы для приобретения металла на ярмарках и у населения. Нехватка благородных металлов привела к ограничению выпуска парчовых тканей. Положение с сырьем улучшилось только в середине века, когда в действие вошли золотые и серебряные рудники Урала.

Следующим шагом в совершенствовании монетного дела стало приобретение современного оборудования. Во время Великого посольства царь вместе с Я. В. Брюсом, будущим президентом Берг-коллегии, посетил Монетный двор Англии, расположенный в замке Тауэр, где познакомился с его смотрителем великим ученым-физиком И. Ньютоном. Опыт работы монетных дворов Европы окончательно убедил царя-новатора в необходимости перехода от ручной чеканки к машинному производству монет. В Англии и Германии были закуплены современные машины и станки для оснащения монетных дворов, что подняло культуру монетного производства России на высокий уровень.

Закупив передовую технику, Петр I принял за решение другой не менее важной проблемы: увеличение числа монетных дворов. К концу XVII в. в России существовал один официальный денежный двор, расположенный в московском Кремле. В 1697 г. для изготовления серебряных проволоочных

² Винклер П. П. фон. Из истории монетного дела в России. — М., 2005. — С. 14.

монет был открыт денежный двор в Китай-городе (здание сохранилось и поныне). Он назывался Красным, или Китайским. В 1700 г. на Красной площади в здании Земского приказа (на месте современного Государственного исторического музея) был построен новый каменный денежный двор для производства серебряных проволоочных копеек. Следующий монетный двор по производству золотой и серебряной монеты появился в начале Никольской улицы. Затем на территории Кремля у Боровицких ворот выстроили Набережный монетный двор для чеканки медных денег. В 1701 г. новую серию серебряных монет машинной чеканки производили на вновь построенном монетном дворе в Кадашевской слободе Замоскворечья. За восемь лет проведения денежной реформы (1698 – 1706) в Москве появилось шесть денежных и монетных дворов. В то время словом «монета» назывались номиналы машинной чеканки, а словом «денежки» — проволоочные копейки ручной чеканки. Отсюда происходили различия в названии дворов, чеканивших денежные знаки: либо монетные, либо денежные. Смешанное название «Кадашевского монетного денежного двора» говорит о том, что двор выпускал продукцию машинного и ручного производства. В 1721 г. монетный двор был учрежден в новой столице Санкт-Петербурге на территории Петропавловской крепости. На нем сначала чеканили золотые и лишь через год наладили производство и серебряных монет. На монетном дворе Севска в небольшом количестве чеканились деньги, подобные польским грошевику. Они предназначались для распространения на бывших иностранных территориях³. Находились монетные дворы в разное время в ведении разнообразных учреждений — Приказа Большой казны, Купецкой палаты, Камер-коллегии. С 1720 г. и до конца царствования Петра I они перешли в управление Берг-коллегии.

Учитывая неудачный опыт денежной реформы своего отца, закончившийся Медным бунтом 1662 г., Петр I тщательно и терпеливо выстраивал тактическую линию преобразования денежной системы страны. Ее основными единицами стали серебряный рубль и медная копейка. Однако с вводом новых номиналов не спешили. Они пополнили денежную систему лишь в 1704 г.

На первом этапе реформы (1698 – 1704 гг.) главной задачей стало безболезненное введение в обращение медной монеты. Правительство провело разъяснительную работу с населением. На рынках и в церквях зачитывали царский указ и разъясняли

порядок обращения медных монет. Медные деньги выпускались параллельно с допетровскими серебряными проволоочными монетами, имели те же изображения и год чеканки. Чтобы не смущать народ и приучить его к новизне, чеканку старой проволоочной серебряной копейки продолжали вплоть до 1718 г.

С 1700 г. начали чеканить машинным способом круглые медные монеты — денги, полушки, полуполушки. Новые монеты были снабжены легендой на русском, а не латинском языке. Лишь в 1716 г. появились червонцы с латинской надписью⁴. В 1701 г. приступили к изготовлению машинным способом круглых серебряных монет номиналом полтина, полуполтина, гривенник (гривна), пятаки или десять денег. Однако новые монеты пока еще не играли главенствующей роли в денежном обращении. По-прежнему основным денежным знаком оставалась проволоочная серебряная копейка. Основные монеты — серебряный рубль и медная копейка — пополнили новую денежную систему лишь на исходе первого этапа реформы в 1704 г. Тогда же был отчеканен и серебряный алтын (3 коп.). Большая подготовительная работа с населением, гарантия полного равенства медных и серебряных копеек помогли избежать проявлений народного недовольства. За несколько лет медные монеты прочно утвердились на рынке, тем более что они отвечали удовлетворению нужд повседневной торговли.

В 1701 г. в России впервые появились золотые монеты для обращения, а не для наград. Их при Петре I чеканили немного, так как практически не было отечественного сырья. К тому же положение осложняла разница между серебром и золотом в Европе и России. В Европе она составляла 14–15 раз, в России — 13 раз. Золотую монету было выгодно вывозить из России, а не ввозить. Существовал жестокий запрет на вывоз из России драгоценных металлов и монет. Тем не менее многие иностранные купцы занимались подобным вывозом тайно. Невыгодность ввоза золота в Россию ограничивала его поступление из Европы⁵. Сырье для золотых монет привозили из Китая. Называлось оно коробчатым золотом, так как поступало в Россию в виде золотого песка, упакованного в коробочки весом в 3/4 фунта⁶. Из золота в России чеканили червонцы и двойные червонцы. Иногда номинал

⁴ Винклер П. П. фон. Из истории монетного дела в России. — М., — С. 19.

⁵ Юхт. А. И. Денежная система в России (20-е — начало 60-х гг. XVIII в. // Отечественная история. — 1992. № 5. — С. 76.

⁶ Разманова Н. А. Становление финансово-кредитной системы Российской империи в XVIII веке // История финансово-кредитной системы Российской империи в XVIII — начале XX в. Вып. 1. М., ФА, 2000. С. 29.

³ Мельникова А. С., Уздеников В. В., Шиканова И. С. Деньги в России. История русского денежного хозяйства с древнейших времен до 1917 г. — М., 2000. — С. 106, 107; Винклер П. П. фон. Из истории монетного дела в России. — М., 2005 — С. 32.

на золотых монетах не обозначался. В обращении такие монеты ходили по 2 руб. 60 коп. Червонцы по своему весу 3,4 г и 93-й пробе равнялись западноевропейскому дукату.

В 1704 г. российская денежная система приобрела законченный вид. Новый русский рубль по содержанию чистого серебра (25–26 г), пробе (82-я или 84-я) и весу (около 28 г) приравнялся к талеру, основной европейской денежной единице. Подражание иностранным монетам было необходимо для скорейшего вхождения России на европейские монетные рынки на правах равенства. Однако структура русского рубля и надписи на родном языке делали его вполне самостоятельной национальной монетой. Стопа чеканки медных монет уже на первом этапе менялась несколько раз. В 1700 г. из пуда меди чеканили монет на 12,8 руб., в 1702 г. — на 15,4 руб., в 1704 г. — на 20 руб.⁷. Чеканка монет с пониженным весом, но прежним номиналом дала казне миллионные прибыли, но понизила курс рубля. Россия стала одной из первых стран XVIII в., в основу денежной системы которой был положен десятичный признак соотношения номиналов. Один рубль равнялся 100 коп. Проба серебряной копейки была 77-я, что заметно ниже, чем у рубля. Производные единицы, полученные от деления пополам, составляли дополнительные монеты: 1 руб. — полтина; гривенник — пятак; копейка — денга (0,5 коп.); денга — полушка (0,25 коп.); полушка — полуполушка (0,125 коп.)

На втором этапе денежной реформы (1705 — 1717 гг.) происходило дальнейшее совершенствование механизма действия монетно-денежной системы нового образца. Невиданная до сей поры масштабная модернизация экономики России постоянно требовала притока новых денежных средств. Формирование регулярной армии, создание флота и ведение Северной войны заставили императора-преобразователя мобилизовать не только все денежные ресурсы государственной казны, но и частные капиталы купечества и духовенства через создание «кумпанств». Чтобы увеличить поступления в казну, царь прибегал к монетной регалии (монополии государства на чеканку монеты и снижение веса серебряных монет). С 1711 г. серебряные рубли и другие монеты стали чеканить с пониженной 70-й пробой. С 1713 г. для мелкой монеты установили 38-ю пробу. Золотые монеты, начиная с 1712 г., чеканились в виде червонцев, имеющих форму голландского дуката⁸. Постоянным бичом денежного обращения России оставался приток

фальшивых денег на монетный рынок России. Выпуск архаичной проволоочной серебряной монеты облегчал положение фальшивомонетчиков, среди которых было немало иностранцев. В связи с этим в 1714 г. был запрещен ввоз серебряной и медной русской монеты, а иноземным купцам предписывалось платить монетой своего государства. Пункт тщательного досмотра русской монеты был организован только в Риге. Однако много денежных фальшивок шло через Архангельский порт. Во избежание наводнения российского рынка фальшивой монетой правительство ввело суровые меры борьбы с подделками. Фальшивые деньги в сумме меньше рубля подлежали конфискации, но владелец не лишался свободы. Если фальшивых серебряных монет одного чекана было больше рубля, то владельца задерживали, пытали и отправляли в Москву для дальнейшего дознания⁹.

Заключительный этап реформы (1718 — 1724 гг.) принес немало заметных изменений. В 1718 г. полностью прекращается выделка серебряных проволоочных копеек. Гладкое ребро монеты (гурт) заменяется надписью или узором. Главное место стали занимать серебряные монеты крупного достоинства 70-й пробы. В 1723 г. на рублевике вместо двуглавого орла появилась крестообразная монограмма, составленная из четырех «П». Народ прозвал их «крестовиками». Мелкие серебряные монеты чеканились из 38-й пробы. В чеканке медной монеты перешли на очень выгодную казне 40-рублевую весовую норму. Прибыль создавалась за счет дешевизны пуда меди, который стоил в то время от 5 до 6 руб.. Только обилие поддельной монеты заставило правительство уменьшить монетную стопу до 10 руб. монет из пуда. Указ Петра I от 24 января 1718 г. гласил: «Гривенники, полтинники и рублевики делать из чистого серебра против копеек, а медные делать получики тонкие, дабы вора́м отливать было нельзя»¹⁰.

В 1718 г. исчезает копеечный номинал. Его заменила полушка, а с 1723 г. — пятикопеечник, изготавливаемый по 40-рублевой стопе. Этот переход дал казне немалую прибыль. Времени на производство пятака тратилось столько же, сколько на более мелкие фракции, а номинальная цена медной монеты почти в 5 раз превышала ее действительную стоимость. Именно эту монету подделывали чаще всего. К чеканке медной монеты вновь вернулись в 1724 г. Выделка же пятикопеечников продолжалась до 1730 г. Вместо червонцев высокой пробы стали чеканить золотые двухрублевые монеты 75-й пробы

⁷ Леонтьева Г. А., Шорин П. А., Кобрин В. Б. Ключи к тайнам Клио. — М., 1994. — С. 126.

⁸ Очерки истории российской экономической мысли. — М., 2003. — С. 234.

⁹ Винклер П. П. фон. Из истории монетного дела в России. — М., 2005. — С. 25 — 26.

¹⁰ История денежной реформы в России XVI — XX в. Каталог историко-документальной выставки. — М., 2002. — С. 74.

по 100 штук из фунта лигатурного золота. Их вес достигал 4 г, что соответствовало золотнику¹¹.

Снижение монетной пробы имело долговременные и отрицательные последствия для всего денежного хозяйства России. Прежде всего, это обстоятельство осложняло ведение внешней торговли. Иностранцы принимали русскую монету либо за ее реальную цену, которая была ниже номинальной, либо вообще отказывались вести платежи русской монетой. Такое положение делало внешний оборот убыточным. Борьбa против этого правительство пыталось введением штрафных санкций для тех кто отказывался принимать золотые 75-й пробы. Снизить монетную пробу правительство вынуждало стремление к получению дополнительной выгоды, а также обращение к трудам и учению меркантилистов. Как известно, последние ставили зависимость благосостояния от количества благородных металлов в стране. Монеты низкой пробы будут иметь хождение на внутреннем рынке и станут непривлекательными для вывоза. Вывозить следовало товары или сырье. Дальнейшее развитие экономической науки подтвердило ложность данного постулата.

Недостаток монетного сырья заставил Россию, как и многие европейские страны, опираться в развитии денежного рынка на три металла: золото, серебро и медь. Серебряные и золотые монеты предназначались для выплаты жалования и совершения внешних сделок. Медная монета преимущественно обращалась внутри страны. Чеканка производилась смешанным образом — казной и по подряду. Петровская эпоха, как никакая другая, богата монетными пробниками, многие из которых так и не были внедрены в производство. Богатство и разнообразие монет начала XVIII в. дали толчок развитию такой науки, как нумизматика.

Реформа управления государственными финансами была тесно связана с проведением реорганизации всего административного аппарата страны, усилением централизма, утверждением и укреплением абсолютной монархии. Предпосылки зарождения финансовой системы появились в России в годы царствования первых Романовых. Становление и развитие финансовой системы затруднял тот факт, что в середине XVII в. единого финансового органа с общегосударственной компетенцией в составлении бюджета не было. Практически все имеющиеся приказы, а их было свыше сорока, так или иначе имели отношение к выполнению финансовых задач. Приказ Большого прихода занимался сбором таможенных пошлин,

Приказ Новой четверти ведал кабацкими сборами. Приказ Большой казны контролировал доходы от промышленности, торговли и чеканки денег. Функциями сбора налогов обладали многие территориальные приказы. Нередко они самостоятельно вводили новые налоги. Прямые налоги и их расходование контролировали Стрелецкий и Разрядный приказы. Доходами царской семьи занималось сразу несколько приказов, главным из которых был Приказ Большого дворца. На местах финансами управляли воеводы, что приводило к большим злоупотреблениям и недовольству населения¹².

В финансовом управлении царили дробность и распыленность, отсутствовали четкое разделение функциональных обязанностей и ясность компетенции. Всероссийского бюджета не составлялось. Расписи доходов и расходов имели отдельные приказы и уезды. Первая попытка составить общегосударственный бюджет была осуществлена в 1679 — 1680 гг. В этот же период правительство сделало попытку преодолеть разобщенность финансовой системы и соединить все функции в одном Приказе Большой казны, но до конца решить этот вопрос так и не смогло. Следующим шагом стало создание в 1699 г. Ратуши и Ближней канцелярии. Ратуша ведала сбором большей части налогов, а в Ближней канцелярии занимались составлением ежегодной росписи доходов и расходов.

Царь не случайно с самого начала своего правления обращал пристальное внимание на финансовые учреждения, добиваясь более четкой их работы и оптимального устройства. Задуманные преобразования нуждались в прочной финансовой основе. Поиск путей новой организации финансового устройства страны проходил путем проб и ошибок. Введение новых налогов и рост бюджетных поступлений заставили правительство подумать о дальнейшем совершенствовании финансовых органов. К старым учреждениям правительство не испытывало большого доверия. Однако на первом этапе оно продолжало действовать в традиционном ключе и ограничилось созданием новых приказов (Военный, Морской, Артиллерийский и др.) и канцелярий. К ним перешла функция взимания и расходования новых налогов. Но разобщенность в управлении оставалась, так как новые органы не подчинялись Ближней канцелярии.

Следующий этап реорганизации финансовых учреждений можно наблюдать в период проведения губернской реформы в 1708 — 1709 гг. Петр I решил создать специальные губернские учреждения, которые и стали центрами финансовой деятельности вместо приказов. Ратуша также лишалась финансовых пол-

¹¹ Очерки истории российской экономической мысли. — С. 234.; Леонтьева Г. А., Шорин П. А., Кобрин В. Б. Ключи к тайнам Клио. С. 126.

¹² Абсолютизм в России (XVII — XVIII вв.). Сб. статей. — М., 1964. — С. 134.

номочий. Для составления и координации бюджетов проводились съезды губернаторов. Однако эти меры ничего не изменили в существующей системе. В первые годы нового века именно деятельность Ближней канцелярии по составлению росписи доходов и расходов помогала правительству получить целостную картину финансового состояния страны.

Приближающаяся к концу Северная война позволила Петру I перейти к реформе государственного аппарата. Первые идеи о создании коллегий были высказаны в 1712 г., но понадобилось несколько лет, чтобы мысль обрела конкретные формы. Находящемуся в Копенгагене генералу П. И. Ягужинскому дается задание собрать сведения о структуре центрального аппарата Дании: количестве коллегий, их штатах, а также подобрать соответствующие кадры. Познакомиться со шведским опытом в этом вопросе было затруднительно, так как Швеция находилась в состоянии войны с Россией. Русский посол в Дании В. Л. Долгоруков получил от царя инструкцию, в соответствии с которой ему предстояло снарядить в Швецию тайного агента для ознакомления с регламентами этой страны. Посол в Австрии А. П. Веселовский также получил задание подобрать правоведов, знающих славянские языки¹³. На смену устаревшей приказной системе пришли коллегии. В 1717 г. начался процесс формирования коллегий, определение их наименований и компетенции, подбор штата служащих. Коллегиальная система управления обладала более четкой функциональной структурой и высокой степенью централизации.

За образец была взята система центральных учреждений, свойственная ряду западноевропейских государств, действовавших на принципах камерализма. Профессор Е. В. Анисимов определяет принципы камерализма следующим образом: «...это строго функциональный принцип управления, предполагающий существование центральных учреждений, которые специализируются на какой-либо одной сфере государственного хозяйства... Вторая черта камерализма — это особое, отличное от средневекового, внутреннее устройство учреждений, основанное на коллегиальности, четкой регламентации обязанностей чиновников, глубокой специализации канцелярского труда, устойчивых штатах служащих, получавших денежное жалование в определенном размере»¹⁴.

Реорганизация управленческой системы коснулась и финансовых органов. Как пишет С. М. Троицкий, «этот процесс шел в основном по трем направлениям: 1) централизация финансового управления; 2) ликвидация ряда мелких устарев-

ших налогов и создание более простой налоговой системы, облегчавшей взимание сборов в казну; 3) создание такой системы обложения населения налогами, которая бы исключала всякую возможность уклонения от государственного тягла»¹⁵. Финансовые функции в системе центрального аппарата управления были возложены на три коллегии — Камер-коллегию, Штатс-контор-коллегию и Ревизион-коллегию. В 1719 г. был создан первый регламент, определивший обязанности коллегий.

Центральное место в финансовой системе занимала *Камер-коллегия*, которая следила за обеспечением источников дохода, составляла расходную часть бюджета и руководила работой губернских и уездных финансовых учреждений. Компетенция Камер-коллегии не предусматривала ввода новых налогов. Это оставалось прерогативой императора и Сената. В соответствии с теорией «общего блага» в императорских указах подчеркивалась мысль о том, что рост доходов государства должен проходить «без тягости народа». По мнению Петра I, тяжесть налогов обуславливается не столько их размером, сколько неправильным распределением и методом взимания. В регламенте Камер-коллегии он писал: «Понеже никакого государства в свете нет, которое б наложенную тягость снести не могло, ежели правда, равенство и по достоинству в податях и расходах рассмотрено будет»¹⁶. Мысль, заложенная в регламенте, о соразмерности налогов имущественному состоянию налогоплательщика и зависимости от хозяйственного развития страны не могла быть воплощена в реальной действительности. В условиях господства феодально-крепостнических отношений, общины с ее круговой порукой, имущественных интересов феодалов и их приказчиков, размер налога определялся чисто арифметическим путем без учета дохода тяглеца. Однако требование равенства и справедливости в законодательстве страны было не столько данью моде, позаимствованной у европейских государств, сколько диктовалось заботой о неразорении налогоплательщика по фискальным соображениям. Регламент также предписывал Камер-коллегии в поисках новых источников дохода не забывать о развитии производительных сил и экономики страны.

Другой высший орган в системе финансового управления — *Штатс-контор-коллегия* призвана была надзирать за всеми расходами в государстве. В ее недрах составлялись штаты основных расходов двора, армии, флота, полков, губерний, других коллегий. В них указывались источники доходов, в рамках которых производились все расходы по указаниям царя

¹³ Павленко Н. И. Петр Первый. — М., 1975. — С. 301.

¹⁴ Анисимов Е. В. «Шведская модель» с русской «особостью» // Звезда. — 1995. — № 1. — С. 141 — 142.

¹⁵ Троицкий С. М. Финансовая политика русского абсолютизма в XVIII веке. — М., 1966. — С. 17.

¹⁶ Троицкий С. М. Финансовая политика русского абсолютизма в XVIII веке. С. 20.

или Сената. Возглавлял коллегия один из ближайших сотрудников царя граф Мусин-Пушкин. Оклады расходов Штатс-контор-коллегии проводила совместно с Камер-коллегией, от которой была в большой зависимости, предусмотренной регламентом. В этом обстоятельстве многие современники усматривали большой недостаток в работе Камер-коллегии, декларативность многих указов и начинаний.

Общий контроль за расходами и доходами обеспечивала *Ревизион-коллегия*. В конце года все учреждения присылали в ее адрес счета (рапорты) о статьях дохода и расходах. Ревизион-коллегия тщательно изучала законность трат. Обо всех нарушениях немедленно сообщалось в Сенат, поэтому с 1722 г. Ревизион-коллегия состояла при Сенате. Во главе коллегии стоял президент князь Я. Ф. Долгоруков.

Наличие трех финансовых коллегий продолжало российские традиции управления финансами. К тому же сказалось нежелание властей сосредоточивать все функции в одном ведомстве по причине неполного доверия такому учреждению. Централизация управления финансами страны не была выдержана полностью. К тому же в орбиту разделения финансовых функций были вовлечены не только три финансовые коллегии, но и другие ведомства. С годами такая раздробленность и распыление задач только усиливались. Выполнением финансовых функций занимались также Берг-, Коммерц-, Мануфактур- и другие коллегии. Податная реформа обеспечила новый, по сути дела неисчерпаемый источник дохода — подушную подать. Однако сбором подушной подати занималась Военная коллегия. Эту несообразность отменила только Екатерина II в середине века. Расходами на армию также ведали Военная коллегия и Сенат. В этом проявилось недоверие властей к гражданским учреждениям.

Помимо подушной подати целый ряд других важных источников доходов был сразу же отделен от Камер-коллегии. Так, доходы от промышленности шли в Берг-коллегию, от чеканки денег — в Кабинет. Прибыль от продажи соли аккумулировалась в Кабинете, а от продажи гербовой бумаги — в Мануфактур-коллегии. Все налоги, собранные с населения Украины, находились в ведении Малороссийской коллегии. Доходы с Сибири поступали в Сибирскую губернскую канцелярию. Доходы с населения Прибалтики оседали в местных финансовых учреждениях, которые находились под бдительным контролем созданной в 1719 г. «Первой экономственной конторы», переименованной в 1729 г. в Камер-контору лифляндских, эстляндских и финляндских дел¹⁷. Такое положение объяснялось заметными расхождениями в управлении различ-

ными частями Российской империи и сохранением местной специфики и обычаев.

С момента существования Камер-коллегии ей вменялось в обязанность заниматься массой разнообразных дел, весьма далеких от финансовых задач. Ей поручалось строить новые дороги и вести надзор за состоянием дорог, мостов, каналов, а также вникать в процесс добычи соли и пр. Специальный стол коллегии занимался ревизией счетов за предыдущие годы. Позднее в ее ведении оказались дела об откупках, корчемстве, злоупотреблениях местной администрации и т. д. Бесконечное расширение обязанностей при небольшом штате привело к тому, что Камер-коллегия не имела возможности заниматься своей основной функцией — составлением ежегодной окладной книги доходов и расходов. Такое положение требовало дальнейшей реорганизации и улучшения управления финансовыми структурами.

Реформа финансового управления в годы правления Петра I не привела к созданию единой государственной кассы, а сделала только первый шаг в этом направлении. Положение, при котором большая часть доходов приписывалась к источникам расходов, сохранялось еще длительное время. Так, таможенные, кабацкие и канцелярские деньги шли на нужды Адмиралтейства, подушные сборы — на армию.

Реформа центральных финансовых органов по времени совпала с реорганизацией финансового аппарата на местах. Сбором налогов на местах от Камер-коллегии ведали земские комиссары. Они занимались сбором налогов с населения сел и деревень, записывая данные в приходную книгу, и помогали переписчикам составлять ревизские сказки. В помощь земским комиссарам поступали выборные комиссары от полков, так как с 1724 г. участие армии во взимании подушной подати было закреплено в Плакате о подушном сборе. Сбор косвенных налогов поручался людям, занимающим должность камерира. Они составляли переписные книги, в которых фиксировались все дворы, угодья, люди, подлежащие окладу, и вели приходные земские книги, в которых фиксировались налоговые поступления. Каждый месяц камерир рапортовал в Штатс-контору о собранных налогах. В конце года они обязаны были вовремя представить годовой отчет. Несвоевременная присылка отчета наказывалась штрафом по полтине за каждый просроченный день. Помимо этого в обязанности камерира входило размещать армию на постой, следить за сдачей казенных подрядов, собирать откупные сборы. Особые местные учреждения — рентереи занимались приемкой счетов и отсылкой собранных денег в центр. Все местные органы подчинялись Камер- и Штат-контор коллегиям, а также находились под надзором местных воевод.

¹⁷ Троицкий С. М. Финансовая политика русского абсолютизма в XVIII веке. С. 24.

Обычно высшие должности в финансовом аппарате занимали лица дворянского происхождения. Представители других сословий могли занимать только второстепенные должности канцеляристов, рассыльщиков, копиистов. Главное требование функционирования финансового аппарата, как и всего государственного управления, заключалось в строгом соблюдении принципа иерархии.

В XVIII в. впервые возникает понятие «государственный бюджет» как общий финансовый закон, утверждаемый верховной властью страны. Это явление было важным шагом в развитии финансовой практики. Петр I лично прилагал немало усилий для налаживания строгого учета государственных доходов и расходов. Заимствуя передовые европейские достижения и технологии, Петр Великий отрицательно относился к получению иностранных займов. По словам известного историка С. М. Соловьева, в годы правления Петра I государство «не сделало ни копейки долгу»¹⁸. Отличительной чертой финансовой жизни Российского государства в первой четверти XVIII в. было значительное возрастание бюджета империи. Если в 1680 г. доходы государства не превышали 1,5 млн руб., то в 1724 г. они составили 8,5 млн руб. За 44 года увеличение произошло в 5,7 раза, но, если учесть падение ценности рубля за это время, то реальное возрастание составит 3,1 раза¹⁹. При приемниках Петра I бюджет не рос так быстро. Между царствованием Петра I и Екатерины II (40 лет) бюджет увеличился менее чем в 2 раза. Правда, страна не вела таких многочисленных и изнурительных войн, как в начале века.

Подводя итоги, можно отметить, что денежная реформа Петра I была начальной и главной во всей преобразовательной деятельности молодого царя. Ее сложно переоценить. Благодаря терпению и усилиям царя в стране сложилась новая монетная система, построенная на гармоничном использовании десятичного арифметического принципа. Впервые в России появился серебряный рубль как денежная, а не счетная единица, роль разменной монеты перешла к медным деньгам, появились золотые червонцы. Реформатору и проводникам его идей удалось взвешенно сочетать европейские нововведения с сохранением русских национальных традиций в монетном деле. Европейские технологии не только изменили внешний вид монет, но и дали толчок развитию денежного дела в России. Монеты чеканились с помощью передовой для того времени техники и имели высокую культуру производства. Буквенные и цифровые обозначения на аверсе и ре-

версе монет выполняли просветительские функции, приучая население страны к новому летосчислению, гражданскому шрифту и алфавиту, арабским цифрам. Хорошо продуманная и грамотно проведенная денежная реформа в сочетании с жесткой централизацией помогли царю провести модернизацию экономики и завоевать выход к Балтийскому морю, не прибегая к иностранным займам.

Вместе с тем успехи внутри страны и на мировой арене не могли не отразиться на характере денежной реформы и всей финансовой политики правительства. С течением времени все ярче стала проступать фискальная составляющая в действии властей. Пренебрежение законами денежного обращения приводило к отрицательным результатам в экономике и в положении народа. Понижение содержания благородных металлов в монетах приносило прибыль казне, но приводило к обесценению денег и значительному росту цен на потребительские товары и продовольствие. Поиск все новых источников доходов приводил к увеличению числа взимаемых налогов. Массовая порча монеты, которая выражалась в уменьшении ее веса или сокращении содержания в ней благородных металлов при сохранении старого номинала, вела к инфляционному налогу.

Тем не менее денежная реформа Петра I относится к числу долговременной, показавшей свою жизнеспособность на протяжении веков. Многие из национальных традиций денежного обращения просуществовали до 1990-х гг. XX в.

Наряду с проведением денежной реформы правительство занималось реорганизацией финансового управления. Многочисленные финансовые органы были заменены тремя центральными коллегиями с общероссийской компетенцией и подчинением Сенату, а через него — царю. Разветвленная сеть финансовых учреждений, подконтрольных коллегиям, была создана на местах. Проведенная реорганизация укрепляла фискальный аппарат страны, способствовала дальнейшей централизации финансовой системы и утверждению абсолютной монархии.

Однако задача централизации аппарата при проведении реформы финансового управления была только поставлена, а решена не полностью. Раздробленность финансовых учреждений наблюдалась как в центре, так и на местах. Централизация в основном заключалась в многочисленных видах отчетности нижестоящих учреждений перед вышестоящими. Бюрократический аппарат постоянно увеличивался, прохождение дел по инстанциям затягивалось, что отрицательно сказывалось на работе финансовых учреждений на протяжении всего XVIII в. Новый импульс развитию финансового аппарата дали реформы Екатерины II.

¹⁸ Соловьев С. М. История России с древнейших времен. — М.: Соцгиз, 1963. Кн. IX. — С. 473.

¹⁹ Хейфец, Б. А. Кредитная история России. Характеристика суверенного заемщика. М., 2003. С. 12.