Сергей ПАХОМОВ,
доктор экономических наук

«Императрица–писательница» и долговые новации

Екатерина II в ходе своего царствования выработала достаточно четкие представления о том, какие отрасли экономики нужно развивать в первую очередь для того, чтобы Россия сравнялась с ведущими европейскими державами. Она всю жизнь активно занималась самообразованием и отличалась страстью к чтению книг по самым разным отраслям знания. Императрица много писала сама, и ее труды, изданные впоследствии Российской академией наук, составили двенадцать томов. «Век нашей истории, начатый царем-плотником, заканчивался императрицей-писательницей», — отмечал В.О. Ключевский[1].

ОТ ТЕОРИИ К ПРАКТИКЕ

Экономические взгляды молодой императрицы отличались гибкостью и либерализмом, и внутренняя политика была направлена на улучшение благосостояния населения империи и укрепление класса служилого дворянства как социальной опоры и станового хребта государства. Во всех делах внутренней и внешней экономической политики Екатерина II играла ведущую роль, обладая сильным и решительным характером, и фактически являлась премьер-министром, не полагалась на мнение своего окружения, хотя и учитывала его. Екатерина II здраво и консервативно относилась к институту долговых отношений в целом, была знакома с историей его развития в Европе и понимала роль государственного кредита в экономике и в жизни общества, активно стремилась привнести в Россию зарубежный передовой опыт. Об этом свидетельствует ее «Наказ комиссии о составлении проекта нового Уложения», представляющий собой компиляцию из прогрессивных западных экономических и политических идей того времени, которые императрица не без успеха пыталась применить в России. Вот некоторые положения этого документа, характеризующие взгляды Екатерины на институт долговых отношений:

«334. Солон узаконил в Афинах, чтоб не делали больше лицеимства (залог личной свободы) за гражданские долги. Сей закон весьма хорош для обыкновенных дел гражданских, но мы имеем причину не наблюдать оного в делах, до торговли касающихся. Ибо купцы принуждены бывают вверять великие суммы часто на очень короткое время, давать оные и принимать обратно; так надлежит должнику исполнять всегда в уреченное время по своим обязательствам; что предполагает уже лицеимство. В

[1] Ключевский В.О. Сочинения в 9 т. Т. 5. Курс русской истории. — М., 1989. — С. 31.

делах, происходящих по уговорным записям гражданским обыкновенным, закон не должен чинить лицеимства ради того, что оное повреждает больше вольность гражданина, нежели способствует выгоде другого; но в уговорах, бывающих по торговле, закон долженствует больше взирать на выгоду всего общества, нежели на вольность гражданина. Однако сие не воспрящает употребления оговорок и ограничений, которых может требовать человечество и хорошее гражданское учреждение.

335. Женевский закон весьма похвален, который исключает от правления и ото входа в великий совет детей тех людей, которые жили или которые умерли, не уплатив долгов, если они не удовольствуют заимодавцев за долги отцов своих. Действие сего закона производит доверенность для купцов, для правительства и для самого города. Собственная каждого в том городе человека верность имеет еще там силу общей всего народа верности.

342. Проба золота, серебра и меди в монете, также выпечатание и внутренняя цена монеты должны остаться всегда в установленном однажды положении, и не надобно от того отступать ни для какой причины; ибо всякая перемена в монете повреждает государственный кредит. Ничто так должно быть не подвержено перемене, как та вещь, которая есть общею мерою всего. Купечество само собою весьма неизвестно; и так увеличилося бы еще зло присовокуплением новой неизвестности к той, которая на естестве вещи основана».

Екатерина также хорошо понимала значение векселя и вексельного оборота в экономике и в платежной системе: *«...посредством векселей богатства уже больше не принадлежат никакому особливо государству, ... когда столь легко можно переносить оные из одной области в другую...»*[1]

И еще интересные мысли императрицы о важности для экономики устойчивого кредита, основанного на доверии, которое приобретает материальную силу и способствует созданию богатств:

«638. Оные основаны на кредите или доверенности, то есть на впечатленном и принятом мнении, что платят верно и что в состоянии уплатить.

639. Кредит или доверенность может быть или целого народа, которая видна в банках и в обращении некоторых вещей, от правительства хорошими распоряжениями силу в доверенности получивших, или доверенность людей частных, и то либо раздельно, либо совокупно.

640. Раздельно могут они добросовестием своим, честным поведением и дальновидными намерениями сделаться банкирами не только одного государства, но и всего света.

641. Совокупно могут они сойтись в большие и малые собрания, в купеческие общества; и тогда личная доверенность умножает доверенность общенародную»[2].

Теоретические воззрения императрицы находили непосредственное применение в практике государственного управления. Финансирование военных государственных расходов России велось уже не только за счет налогов, но и за счет привлечения долговых ресурсов. Именно с эпохи Екатерины ведет свой отсчет полноценный государственный внешний долг России. Основной чертой в развитии государственного долга в России времен Екатерины II уже являлось активное использование правительством кредитных операций для покрытия бюджетного дефицита, вызванного ведением многочисленных войн. Вместо усиления налогового гнета и повинностей податного населения императрица стала финансировать международную экспансию России за счет скрытых форм внутреннего долга и европейских рынков капитала. Этим Екатерина Великая принципиально отличалась от Петра Великого, финансировавшего государственные военные расходы исключительно через усиление налогового гнета на практически все сословия России.

ВЫПУСК АССИГНАЦИЙ КАК СКРЫТАЯ ФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОГО ВНУТРЕННЕГО ДОЛГА

При Екатерине II начался масштабный и достаточно успешный проект финансирования дефицита государственного бюджета за счет выпуска бумажных ассигнаций. Именно при ней в Россию окончательно и полномасштабно пришли бумажные деньги. Практика выпуска ассигнаций продолжалась в России до 1851 года, когда они были заменены на новый вид бумажных денег — кредитные билеты. Вплоть до отмены крепостного права недостаточно развитая экономика России не могла служить устойчивым фундаментом для доходной части государственного бюджета. Многочисленные войны, в которых регулярно участвовала Россия, затраты на содержание и вооружение армии в мирное время создавали огромные бюджетные расходы, которые не покрывались сбором налогов и другими доходами государства. Сложность получения внешних займов, невозможность размещения внутренних облигационных долгосрочных займов в связи с недостатком внутри страны долгосрочного капитала вынуждали обращаться к скрытым формам внутреннего кредита. Одним из таких способов покрытия дефицита государственного бюджета и стал выпуск бумажных денег.

«КРИЗИС МОНЕТАРИЗМА» В РОССИИ

В России второй половины XVIII века назрел явный кризис денежной системы, основанной на обращении медной и серебряной монеты. Увеличение выпуска медной монеты Екатериной II для финансирования государственных расходов вело к инфляции, росту цен на медь и к падению монетного дохода правительства. Выпуск медной монеты потерял свое значение как источник государственных доходов. Обесценившаяся медная монета вытесняла из обращения серебро и золото, которые просто стали утаивать. Порча серебряной и золотой монеты за счет снижения содержания драгоценных металлов привела к аналогичному эффекту. Недостаток золота и серебра в России из-за ограниченности их добычи, а также слабый приток монеты из зарубежных стран резко ограничивали возможности правительства в расширении монетного обращения. Одновременно развитие экономики, производства и торговли требовало все большего количества денег в обращении, и экономика России была недостаточно «монетизирована». По мере развития товарооборота росли количество и размеры денежных платежей. Оплата металлическими деньгами становилась все менее удобной и требовала все больших затрат на перемещение больших масс металла по всей стране. Тяжеловесная медная монета обслуживала в основном мелкие платежи, а для крупных платежей, в том числе в пользу государства, она становилась практиче-

[1] Сочинения Екатерины II. Наказ комиссии о составлении проекта нового Уложения, глава XIII.

[2] Сочинения Екатерины II. Наказ комиссии о составлении проекта нового Уложения, глава XXII.

ски непригодной. Платеж в 100 руб. требовал шесть пудов самой массовой екатерининской медной пятикопеечной монеты, требовались целые обозы для транспортировки металлических денег на большие расстояния, что было крайне дорого, неудобно и опасно.

Постоянный дефицит государственного бюджета, потребность в получении займов у населения, необходимость в замене медной монеты при расчетах и наличие успешного зарубежного опыта привели к появлению в Российской империи бумажных кредитных денег, своего рода казначейских векселей для проведения крупных расчетов. Предпосылки были созданы потребностями экономического и торгового оборота, развитием экономики, появлением кредитных учреждений.

ПРИ ЕКАТЕРИНЕ II НАЧАЛСЯ МАСШТАБНЫЙ И ДОСТАТОЧНО УСПЕШНЫЙ ПРОЕКТ ФИНАНСИРОВАНИЯ ДЕФИЦИТА ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА ЗА СЧЕТ ВЫПУСКА БУМАЖНЫХ АССИГНАЦИЙ

В РОССИИ ПОЯВЛЯЮТСЯ «ДЕНЕЖНЫЕ ЗНАКИ»

Предложения о введении бумажных денег прорабатывались еще при императрице Елизавете Петровне и ее сыне Петре III (недолго царствовавшем муже Екатерины II), однако они не были приняты из-за отсутствия достаточной политической воли у самодержцев и слабого понимания ими сути проблемы. Петр III даже подписал указ о выпуске ассигнаций на 5 млн руб., но был свергнут своей супругой и гвардейскими офицерами. Есть версия, что причиной его свержения явился именно этот указ, негативно встреченный многими представителями правящей элиты. Состояние российского государственного бюджета в момент прихода к власти Екатерины II (1762 год) уже было плачевным. В скором времени потребность в финансировании войн с Турцией усугубила ситуацию, выпуск ассигнаций стал необходимым, и граф Карл Сиверс и князь Александр Вяземский представили Екатерине несколько проектов выпуска принципиально новых бумажных денежных знаков в целях финансирования бюджетного дефицита. По мнению графа Сиверса, в России следовало учредить правительственный банк с правом выпуска бумажных денежных знаков («цеттелей»), которые были бы обратимы в медную монету и полностью обеспечивались государственным запасом меди. По мнению автора конкурирующего проекта, заведующего финансами генерал-прокурора князя Александра Вяземского, необходимо было выпускать для покрытия военных расходов бумажные денежные знаки — «ассигнации» (термин пришел в русский язык еще в петровские времена из польского языка. Aasygnacja имеет латинское происхождение — assignatio или «назначение»). Их планы введения в массовый экономический оборот бумажных денег были одобрены особым совещанием и утверждены Екатериной II. 29 декабря 1768 года был выпущен Императорский манифест, в соответствии с которым учреждались два Государственных ассигнационных банка, в Москве и Петербурге, с правом выпуска вводимых в обращение бумажных денежных знаков — ассигнаций. Манифест представляет собой весьма примечательный документ, подробно разъясняющий подданным империи причины перехода к бумажным деньгам и полезность зарубежной «лучшей практики»: «...увидели мы, что великий есть недостаток в том, что нет еще в России по примеру разных европейских областей таких учрежденных мест, которые б чинили надлежащие денег обороты и переводили бы всюду частных людей капиталы... Ежедневный опыт являет, какие собрали плоды многие государства от таковых установлений, по большей части банками именуемых»[1]. Не откладывая, в трехдневный срок от даты публикации Манифеста, 1 января 1769 года в Москве и Петербурге учредили два государственных банка для выпуска бумажных ассигнаций и их последующего размена в монету. «Сим государственным ассигнациям иметь обращение во всей империи нашей наравне с ходячей монетою... все правительства и казенные места должны принимать те ассигнации во все государственные сборы за наличные деньги без малейшего затруднения... Сим банкам мы предписали такие правила, по которым они платеж производить должны без малейшего замедления и потеряния времени. Мы, императорским нашим словом, торжественно объявляем за нас и преемников престола нашего, что по тем государственным ассигнациям всегда исправная и верная последует выдача денег... из банков»[2]. Практичная Екатерина приказала пустить на изготовление бумаги для первых ассигнаций старые дворцовые скатерти и салфетки.

Ассигнации заменили крайне неудобные в обращении медные деньги, способствовали решению проблемы нехватки денег как средства обращения и платежа при растущем в стране торговом обороте. Предусматривалось обязательное использование ассигнаций при платеже государственных налогов и сборов:

[1] Соловьев С.М. Сочинения в восемнадцати книгах. История России с древнейших времен. Книга XIV. — М., 1994. — С. 274–275.

[2] Соловьев С.М. Сочинения в восемнадцати книгах. История России с древнейших времен. Книга XIV. — М., 1994. — С. 274–275.

минимум 25 руб. ассигнациями на каждые 500 руб. сборов. Главное, они превратились в источник непрерывного финансирования государственных расходов. Первоначально ассигнации пользовались большим успехом, однако вскоре начались проблемы, связанные с подделкой бумажных денег. Группа мошенников из Ассигнационного банка стала «переделывать» 25-рублевые ассигнации в 75-рублевые, просто исправляя двойку на семерку, и их выпуск был из-за этого прекращен. На границе ловили фальшивомонетчиков, пытавшихся провезти в Россию оборудование для печати ассигнаций. Возникали трудности при обеспечении запаса в банках монеты для размена ассигнаций. Однако основной проблемой было быстрое наращивание выпуска бумажных ассигнаций государством. При образовании Ассигнационного банка было принято решение выпустить один миллион рублей ассигнациями, но уже в 1774 году был издан указ, увеличивший объем выпуска до 20 млн руб.[1] Войны с Турцией заставляли выпускать все новые ассигнации для покрытия непрерывно растущих военных расходов. В 1769–1775 годах эмиссия составила 12.7 млн руб., в 1775–1786 годах было выпущено еще 26.6 млн руб. ассигнациями, и их объем в обращении достиг 46.2 млн руб. Третья Русско-турецкая война (1787–1791 годы) привела к выпуску в обращение еще 50 млн руб. бумажными ассигнациями. В 1780 году был запрещен ввоз и вывоз ассигнаций через границу России, и они перестали быть конвертируемыми.

ГОЛОВОКРУЖИТЕЛЬНЫЙ УСПЕХ И ПУТЬ К ИНФЛЯЦИИ

Екатерина II быстро убедилась на практике, что эмиссия бумажных денег является удобной и прибыльной формой скрытого беспроцентного внутреннего кредита у населения России, тем более что сроки погашения ассигнаций не устанавливались, объемы выпуска могли постоянно наращиваться. Система была реформирована — 28 июня 1786 года манифестом императрицы был создан единый Ассигнационный банк. Прежние ассигнации оказались легкими к подделке и непрочными в обращении, поэтому было решено изъять их из обращения и взамен выпустить ассигнации нового образца. Для облегчения денежного обращения были введены ассигнации достоинством в 5 и 10 руб. Их доля в объеме последующей эмиссии ассигнаций должна была составлять не менее 10%. При банке учредили особую экспедицию для ревизии и приема ассигнаций, подлежащих уничтожению или выпуску, а также для ведения книг. Характер ассигнаций изменился: они уже перестали быть разменными билетами, обеспеченными наличностью звонкой (медной) монеты, и превратились в бумажные деньги в полном смысле этого слова. С этого времени стоимость ассигнаций стала основываться не на размене в монету, а на их приеме государственным казначейством на оплату налогов. Правительство Екатерины II начинает рассматривать выпуск ассигнаций как источник государственных доходов. Так, императрица, намереваясь учредить государственный заемный банк и заботясь о неотложных нуждах казначейства, повелела довести общую сумму выпущенных ассигнаций до 100 млн руб. Эта сумма распределялась следующим образом: на обмен старых ассигнаций — 50 млн руб., в капитал Государственного земельного банка для раздачи в ссуду дворянству и городам — 33 млн руб., для укрепления средств казначейства — 17 млн руб. В то же время манифест 28 июня 1786 года торжественно гласил, «что число банковых ассигнаций никогда и ни в каком случае не долженствует простираться в Нашем государстве выше 100 миллионов рублей». Несмотря на это, к концу царствования Екатерины общее число выпущенных ассигнаций возросло до 157 млн руб. Ассигнации стали исключительными деньгами в торговом и экономическом обороте, серебро и золото начали выходить из обращения[2]. Однако вскоре обнаружились негативные последствия непрерывной эмиссии бумажных денег в фискальных целях. В России началась инфляция, платежи налогов в бюджет обесцененными ассигнациями вели к падению государственных доходов. Это вело к росту дефицита бюджета и необходимости новой эмиссии бумажных денег. Екатерина II засекретила деятельность Ассигнационного банка и освободила его от отчетности перед кем-либо, кроме самой императрицы. Это давало возможность правительству, наряду с выпуском бумажных ассигнаций, производить дополнительно так называемые «позаимствования» части денежных ресурсов, размещенных в Ассигнационном банке и в Государственном заемном банке (создан в 1786 году) в виде вкладов частных лиц и учреждений. «Позаимствования» делались в интересах государственного казначейства для покрытия дефицита бюджета и оформлялись как долг казначейства банкам. При этом банкам не выдавалось каких-либо процентных долговых ценных бумаг взамен полученных кредитов[3]. Отметим, что порочная практика «позаимствований» казначейством банковских вкладов в целях финансирования дефицита государственного бюджета продолжалась в России вплоть до последней трети XIX века.

После смерти Екатерины в конце 1796 года ее сын и новый император России Павел I поручил правительству изыскать средства для сокращения внутренних и внешних долгов государства. Однако уже в 1798 году он был вынужден отказаться от этой идеи. Короткое правление Павла (1796–1801 годы), несмотря на попытку ввести в обращение полноценную золотую и серебряную монету, также сопровождалось интенсивной работой печатного станка. В 1797 году была предпринята попытка стабилизировать обменный курс обесценивающихся ассигнаций. Указом 18 декабря 1797 года было объявлено, что ассигнации признаются «... истинным общенародным долгом на казне...». Был введен курс обмена ассигнаций на полноценную серебряную монету с дисконтом в 30 копеек: 130 ассигнационных копеек обменивались на 100 копеек серебром. Однако ограниченный запас серебра в Ассигнационном банке не позволил справиться с наплывом желающих избавиться от бумажных денег, и вскоре размен был прекращен. К концу 1800 года в обращении находилось ассигнаций на сумму 212 млн 689 тыс. руб., их курс к серебряному рублю составлял 66.3%[4].

[1] Соловьев С.М. Сочинения в восемнадцати книгах. История России с древнейших времен. Книга XV. — М., 1995 — С. 101.

[2] Статья «Ассигнации». Энциклопедический словарь И.А. Брокгауза и Е.А. Ефрона. — СПб.: Брокгауз–Ефрон, 1890–1907.

[3] Тараньков В.И. Ценные бумаги Государства Российского. — Москва–Тольятти, 1992. — С. 20–25.

[4] Тараньков В.И. Ценные бумаги Государства Российского. — Москва–Тольятти, 1992. — С. 27.