

В.А. МАУ
РЕФОРМЫ И ДОГМЫ
1861 – 1929



Издательский дом ЦСРО

Владимир Мау

**Реформы и догмы. Государство
и экономика в эпоху реформ
и революций. 1861–1929**

«РАНХиГС»

2010

УДК 338
ББК 65.9(2)30-1

May В. А.

Реформы и догмы. Государство и экономика в эпоху реформ и революций. 1861–1929 / В. А. Мау — «РАНХиГС», 2010

В работе рассматривается история экономики и экономической политики России и СССР в конце XIX – первой четверти XX века. Показывается целостность этого периода, в том числе преемственность экономических решений последовательно сменявших друг друга правительств (царского, Временного, большевистского). Анализируется поиск разными правительствами мер по выводу страны из социально-экономического кризиса или ускорению экономического роста. Для изучающих экономическую историю, а также широкого круга читателей.

УДК 338
ББК 65.9(2)30-1

© Мау В. А., 2010
© РАНХиГС, 2010

Содержание

Об авторе	6
Предварительные замечания	8
Введение	11
1. Вызовы российской модернизации	11
2. Модернизация как индустриализация: единство трансформационного процесса	16
3. Отсталость и модернизация	19
4. Модернизация и догоняющее развитие	22
Часть I	26
Глава 1	26
1.1. Формирование модернизационной парадигмы	26
1.2. Великие реформы Александра II	29
1.3. Политический консерватизм и экономические реформы: формирование этатистской модели индустриализации	33
1.4. Идеология государственного регулирования и ее критики	40
Глава 2	46
2.1. Апология частномонополистического регулирования	46
2.2. Критика частномонополистического регулирования: справа и слева	52
2.3. Государственное регулирование и монополизм	55
Глава 3	60
3.1. Формирование институтов и механизмов регулирования	60
3.2. Органы централизованного государственного регулирования	65
3.3. Внедрение плановых начал: теоретические постановки и практические рекомендации	74
3.4. Нарастание кризиса	82
Часть II	84
Глава 4	85
4.1. Революция и государственная власть	85
Конец ознакомительного фрагмента.	88

Владимир Александрович Мау Реформы и догмы. Государство и экономика в эпоху реформ и революций (1861 – 1929)

Посвящается моей маме – Мау Анне Павловне

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте
Российской Федерации

Издание третье, переработанное



Об авторе

Владимир Александрович Мау родился 29 декабря 1959 года в г. Москве.

В 1981 году окончил Московский институт народного хозяйства имени Г. В. Плеханова.

Доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист Российской Федерации.

В. А. Мау вел научные исследования в Институте экономики АН СССР, Институте экономической политики Академии народного хозяйства, Институте экономических проблем переходного периода. С 1991 года участвовал в разработке и практической реализации курса экономических реформ в России, в том числе, работая в 1992–1993 годах советником Председателя Правительства Российской Федерации. В 1997–2002 годах – руководитель Рабочего центра экономических реформ при Правительстве Российской Федерации. С 2002 года – ректор Академии народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации, с 2009 года – ректор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

В. А. Мау – специалист в области экономической теории, истории экономической мысли и народного хозяйства. Сфера его научно-исследовательских работ – экономическая история и история экономической мысли в России и СССР, теория и практика экономических реформ. Особое внимание он уделяет анализу современных проблем российской экономики и долгосрочным тенденциям ее развития, политической экономии реформ.

В. А. Мау одним из первых начал исследовать проблемы конституционной экономики. Результаты этих исследований обобщены в монографиях «В поисках плановности» (М.: Наука, 1990), «Экономика и власть. Политическая история экономической реформы в России, 1985–1994 гг.» (М.: Дело, 1995), «Экономическая реформа: сквозь призму конституции и политики» (М.: Ad Marginem, 1999), «The Challenge of Revolution: Contemporary Russia in Historical Perspective» (Oxford: Oxford University Press, 2001), «Великие революции. От Кромвеля до Путина» (М.: Вагриус, 2001), «From Crisis to Growth» (L.: CRCE, 2005),

В.А. Мау – автор 25 монографий, книг и учебных пособий, изданных в России и Великобритании, и более 600 брошюр и статей. Главный редактор журнала «Экономическая политика», член редколлегии журналов «Вопросы экономики», «Journal of Economic Transition» (США), «Вестник Европы», «Российское предпринимательство» и др.

Артикул 1-й. Всякая реформа вредна уже по своей сущности. Что заключает в себе реформа? Реформа заключает в себе два действия: 1) отмену старого и 2) поставление на место одного чего-либо нового. Какое из сих действий вредно? И то и другое одинаково: 1-е) отменяя старое, мы даем простор опасной пытливости ума проникать причины, почему то или другое отменяется, и составлять таковые умозаключения: отменяется нечто непригодное; такое-то учреждение отменяется, значит, оно непригодно.

А сего быть не должно, ибо сим возбуждается свободомыслие и делается как бы вызов обсуждать то, что обсуждению не подлежит... 2-е) поставляя новое, мы делаем как бы уступку так называемому духу времени, который есть не что иное, как измышление праздных умов».

Из трактата «О вреде реформ вообще».

А. Н. Островский. Но всякого мудреца довольно простоты (1868 г.)

Люди благомыслящие начали снова вопить о надзоре и контроле со стороны государства и даже о замене государственною деятельностью частной. В этом направлении мы продолжаем преуспевать и теперь, когда

хотят, чтобы государство занялось в обширных размерах торговлей хлебом и снабжением им многомиллионного населения... Кажется, невозможно идти далее, если не допустить, что государству следует пахать, сеять и жать, а затем издавать все газеты и журналы, писать повести и романы и подвизаться на поприще искусств и науки.

Н. Х. Бунге (1880-е гг.)

Мы идем к невиданно-объективной демонстрации вещей, механизированных толп и потрясающей открытой грандиозности, не знающей ничего интимного или личного.

А. К. Гастев (1919 г.)

Предварительные замечания

В период глубоких социально-экономических сдвигов большой интерес представляет обращение к опыту прошлого. Точнее, к тем переломным моментам отечественной истории, которые, объясняя внутреннюю логику событий, произошедших ранее, помогают лучше понять корни, особенности и тенденции развития современной ситуации в России. Таким периодом для нас является, безусловно, первая треть XX века, ставшая временем напряженного интеллектуального и практического поиска, острой борьбы и радикальных преобразований в экономике, политике и идеологии.

Экономическая идеология и экономическая политика страны, оказавшейся перед лицом масштабных политических решений, на крутом историческом вираже – так можно определить предмет предлагаемого читателю исследования. Что доминирует при принятии решений государственной властью? Идеологические доктрины, объективные тенденции хозяйственного развития, социально-политическая борьба, политическое давление извне, или что-то иное? Разумеется, все названные факторы играют свою роль, однако интересно проследить соотношение их влияния на отдельных этапах развития страны.

Речь будет идти об экономической политике как комплексе теоретических положений, идеологических доминант и практических действий, нацеленных на обеспечение эффективного, динамичного и поступательного развития народного хозяйства страны. Вопрос о факторах, оказывающих воздействие на формирование и реализацию экономической политики, всегда был одним из наиболее животрепещущих.

Мы намерены проанализировать вызовы и тенденции российской модернизации на том этапе развития страны, когда осуществлялся переход от аграрного общества к индустриальному. Это был фундаментальный процесс, охвативший примерно столетие между серединой XIX и XX веков. В его рамках выработывалась идеология и теория индустриальной экономической системы, отрабатывались разные методы экономической политики.

Для раскрытия этого предмета мы должны будем решить три группы задач.

Первая предполагает анализ логики модернизации, осуществлявшейся в форме индустриализации. А с учетом специфики России середины XIX века, речь должна идти о логике *догоняющей индустриализации*, или индустриализации в отсталой стране. Соответственно, необходимо осмысление самого понятия «экономическая отсталость» и связанного с ним «догоняющего развития».

Вторая состоит в анализе централистской (или административно-командной) хозяйственной системы в качестве стержневой проблемы рассматриваемого периода. В силу ряда экономико-политических и идеологических обстоятельств, о которых речь будет идти ниже, догоняющая индустриализация проходила на фоне существенного возрастания экономической росли государственной власти, и это было отличительной чертой всего рассматриваемого исторического периода, который охватывает данная книга. Мы должны будем рассмотреть ее идеологические предпосылки и этапы становления.

В упрощенной интерпретации административно-командная система однозначно связывается с системой советской, коммунистической, и возникает в результате захвата власти большевиками. Между тем ни в работах основоположников марксизма, ни в дооктябрьских работах лидеров большевиков никоим образом не идет речь о централизованно управляемой огосударственной системе – и тем не менее именно эта система становится главенствующей в России к середине XX столетия. Но сформировалась она не на пустом месте, а в результате сложного интеллектуального и практического поиска, который велся в стране на протяжении нескольких десятилетий. Поиска, целью которого была выработка модели ускоренной (или догоняющей) индустриализации.

Отсюда следует и *третья* задача нашего исследования – восстановление представления о российской истории как о непрерывном процессе, в ходе которого происходит постепенная выработка, реализация и трансформация отдельных хозяйственных и политических форм, институтов. Традиционно в истории России принято видеть переломную точку – 1917 год, противопоставляя при этом события, происходившие «до» и «после». В советской историографии было принято негативно оценивать дореволюционное развитие и превозносить послереволюционное. Затем маятник оценок качнулся в противоположную сторону. С точки зрения политической истории такое противопоставление отчасти может быть оправдано, хотя и здесь было бы методологически неправильно игнорировать преемственность политических форм. Но еще более важно понимание преемственности хозяйственных форм и инструментов экономической политики. Набор последних отнюдь не бесконечен, и схожие задачи правительства решают обычно схожими методами – хотя и с различным числом допустимых жертв. Игнорирование преемственности экономического развития и экономической политики закрывает возможности для адекватного понимания как прошлых проблем, так и, нередко, современных задач.

Принципиальной методологической посылкой нашего исследования является выявление и обоснование ключевой экономико-политической идеи, которая оказывает постоянное и разнообразное воздействие на хозяйственный процесс и вокруг которой ведется теоретическая, идеологическая, а нередко и политическая борьба. Подобную ключевую идею можно выделить для каждого самостоятельного этапа экономического развития общества (его теории и практики). Собственно, эти идеи являются не чем иным, как конституирующими признаками соответствующих этапов. Однако особенно важным и интересным представляется анализ подобных концептуальных доминант в периоды переломные, когда социально-экономические системы претерпевают качественные изменения.

Особый интерес представляет исследование вопросов индустриальной модернизации в эпоху реформ и революций с позиций опыта, накопленного Россией за последние два десятилетия. События рубежа XX–XXI веков, ознаменовавшиеся кризисом и крахом той системы, зарождение которой рассматривается в нашей книге, в значительной мере напоминают события столетней давности. Мы опять наблюдали попытки эволюционного реформирования существующей системы, за которыми последовал революционный взрыв и радикальная, неподконтрольная элите, общественно-экономическая трансформация. Анализ событий прошлого сквозь призму новейшей трансформационной практики углубляет понимание того, что происходило в описываемую нами эпоху.

Таким образом, целью предлагаемой читателю работы является анализ того, как вырабатывались идеология и политика индустриальной модернизации, и как они воплощались в реальной хозяйственной жизни. Нам вряд ли удастся рассмотреть одинаково полно все самые разные аспекты политики модернизации и дискуссий, на этой почве возникавших. Преимущественно речь будет идти о выработке экономической политики и сопутствующих ей политических сюжетах, которые так или иначе вели к сложившейся у нас системе централизованного экономического регулирования – феномена, являвшегося своеобразной «визитной карточкой» российской хозяйственно-политической системы последнего столетия, которая продолжает существенным образом определять логику экономико-политических решений вплоть до настоящего времени, когда, казалось бы, задачи индустриализации ушли в далекое прошлое.

* * *

Настоящее исследование в значительной своей части основывается на книге, подготовленной автором двадцать лет назад и опубликованной под названием «Реформы и

догмы. 1914–1929» (М.: Дело, 1993). В то время это было исследование прошлого, хотя уже тогда было понятно, что уроки формирования тотально огосударственной (административно-командной, коммунистической, центрально-управляемой) хозяйственной системы представляют немалый интерес с точки зрения понимания вызовов и тенденций преодоления этой системы, формирования в России рыночной экономики.

Прошедшие годы и накопленный опыт позволяют понять, что изучение экономической политики конца XIX – начала XX веков представляет не только теоретический и идеологический, но и чисто практический интерес. Это связано с несколькими особенностями обеих наших трансформаций.

Во-первых, в обоих случаях трансформации происходили в форме полномасштабных революций, сопровождаясь крахом государственных институтов и радикальным обновлением всех сторон жизнедеятельности общества. Стихийность революционной трансформации порождает некоторые важные общие закономерности, впервые описанные К. Бринтоном в книге «*The Anatomy of Revolutions*» (1936), а применительно к современной российской ситуации – в исследовании И. В. Стародубровской и В. А. Мау «*Великие революции. От Кромвеля до Путина*»¹. Сравнительный анализ революций, учет их закономерностей и тенденций развития дает новый важный методологический ключ к пониманию как прошлого, так и настоящего.

Во-вторых, нами накоплен исключительно интересный опыт макроэкономического кризиса и стабилизации, глубокого, связанного с политическим кризисом, а не с конъюнктурой, опыт спада производства, а затем восстановления экономического роста. Финансовый и производственный кризис и его преодоление сопровождались острыми дискуссиями по вопросам экономической политики, причем дискуссии прошлого и настоящего очевидным образом дополняли друг друга. Оценивая аргументы, высказывавшиеся примерно сто лет назад, мы можем соотносить их теперь с аргументами экономистов, споривших о путях консолидации роста в условиях посткоммунистического кризиса и стабилизации. Дискуссии о природе и причинах инфляции, о закономерностях восстановительного процесса, о пределах бюджетной экспансии в условиях начавшегося восстановления, о влиянии трансформации собственности на возможности экономического роста – все это надо теперь анализировать с учетом нашего современного знания. И, конечно, мы с гораздо большим основанием можем обсуждать теперь роль возрождаемого и укрепляющегося государства (неважно, «диктатуры пролетариата» или «вертикали власти») с точки зрения возможности решения амбициозных задач, которые любит ставить перед собой страна, выходящая из кризиса.

Наконец, в-третьих, мы теперь более отчетливо можем увидеть те экономические или политические ловушки, которые грозят стране, столкнувшейся с задачами масштабных преобразований. Знание этих рисков, конечно, не гарантирует от их повторения – каждое поколение должно пройти через испытание исторической безграмотностью и потому полностью испить чашу своего опыта. Но все-таки исследователя не оставляет надежда на то, что каждая новая книга об опыте прошлого хоть немного сможет облегчить участь тех, кто хочет вновь и вновь повторять одни и те же ошибки.

¹ *Brinton C. The Anatomy of Revolution. Revised and Expanded Edition. N. Y.: Vintage Books, 1965. Стародубровская И. В. Мау В. А. Великие революции. От Кромвеля до Путина. Изд. 2-е, доп. М.: Вагриус, 2004.*

Введение

Российская модернизация: прерывность и постепенность

1. Вызовы российской модернизации

Смысл экономической политики российского государства на протяжении последних трех с половиной столетий точнее всего можно определить как догоняющую модернизацию. Примерно со второй половины XVII века российские власти достаточно четко формулируют задачу преодоления отставания от наиболее развитых стран Европы и с большей или меньшей последовательностью стремятся к реализации этой задачи. Этот курс достаточно отчетливо проявляется уже в непродолжительный период правления царевны Софьи Алексеевны и затем приобретает наиболее яркие черты в годы царствования Петра I. В дальнейшем практически все российские правительства – самодержавные и коммунистические – отчетливо видели перед собой комплекс модернизационных задач и предпринимали более или менее адекватные шаги в направлении модернизации. Российские власти и российская элита всегда хорошо осознавали необходимость преодоления отставания своей страны от наиболее развитых стран мира (поначалу – Европы), и уж по крайней мере недопущения того, чтобы отставание это достигало опасных масштабов с военно-политической точки зрения.

Разумеется, характер модернизационной политики существенно варьировался на разных этапах развития страны, отражая как объективные вызовы времени, так и личные пристрастия и уровень понимания данным правителем стоящих перед страной задач. Модернизация приобретала подчас причудливые формы – от копирования нравов и мод одежды до попыток воспроизводства форм военной организации стран, принимавшихся в качестве образцов. Чаще всего в качестве источника модернизационного обновления воспринималась Германия (Пруссия). Реплика, максимально точное воспроизводство форм, представляющихся передовыми, нередко воспринимается как один из самых простых и доступных путей достижения социально-экономического рывка – и в некоторых случаях это действительно удавалось (наиболее яркий пример последнего представляет собой Япония после революции Мэйдзи).

Иногда стремление к модернизации приводило на практике к результату прямо противоположному – к застою. Это происходило в тех случаях, когда власти России воспринимали происходящие на Западе тенденции как опасные, ведущие в тупик или способные завести в тупик Россию. Тогда в стране возобладали охранительные тенденции, нацеленные на недопущение проникновения «западной заразы», будь то в форме социальной революции, демократии или либерализма. Два наиболее ярких периода застоя – николаевский (1825–1855) и брежневский (1964–1985) – проходили под лозунгами обеспечения устойчивого поступательного развития страны в противовес вредным для России иностранным влияниям.

Сутью модернизации является формирование сильной в экономическом, политическом, военном, научном и иных отношениях страны при росте благосостояния ее населения. Модернизация предполагает комплексное обновление общества, когда трансформация различных его секторов осуществляется во взаимосвязи.

Если отбросить политкорректные условности, то модернизация представляет собой достижение уровня технологий и институтов, характерных для современных западных демократий. Можно сколько угодно говорить о ценности различных цивилизаций и уважении к ним, о важности сохранения национальной идентичности, но непреложным фактом

является то, что лидерами современного экономического роста являются западные страны. Более того, страны иных регионов мира, успешно решающие задачи модернизации, в процессе своей трансформации становятся все более похожими на западных «пионеров современного экономического роста» – как по структуре своей экономики, так и по существенным характеристикам политических институтов. Первой это продемонстрировала Япония, теперь в этом направлении идут и другие, менее развитые европейские и неевропейские страны. Тем самым понятие «запад» в современном политическом языке имеет не столько географический, сколько институциональный контекст².

Пока мы не знаем модели более эффективной, чем современная западная экономико-политическая система. Разумеется, путь к ней может быть весьма специфичен, должен опираться на собственные традиции и особенности национальных институтов. Однако по мере продвижения вперед, по мере приближения к уровню наиболее развитых стран мира та страна, которой удастся совершить этот прорыв (а таких успешных случаев существует немного), становится *в институциональном отношении* все более западной. Иными словами, «Восток», которому удастся совершить модернизационный рывок, становится «Западом»³.

Российская элита Петровской эпохи очень точно почувствовала тот исторический момент, когда задача модернизации стала критически важной – и обратилась на Запад. Именно на рубеже XVII–XVIII веков намечается появление нового, доселе невиданного в мировой истории феномена – современного экономического роста. Начатый в Англии, он постепенно втягивал в свою орбиту другие западноевропейские страны. На протяжении предыдущей мировой истории экономический рост происходил темпом, невидимым невооруженным глазом, то есть не приводил к сколько-нибудь заметным изменениям в производстве и быте в течение столетий. Различия существовали в пространственном отношении (быт менялся от страны к стране и тем более в разных регионах мира), но не во временном измерении – многие поколения людей данной страны жили примерно одинаково. Теперь же все радикально поменялось: сдвиги в экономике, быте и, главное, в военном деле заметно ускорились и стали очевидны всем. И российское правительство ответило на этот вызов почти мгновенно, поставив перед страной задачу европеизации, то есть овладения самой передовой на тот момент техникой и технологией⁴.

Наличие существенного отставания от наиболее развитых на тот момент государств изначально поставило Россию в положение страны *догоняющей модернизации*. Как было

² В этом смысле интересен феномен фундаментального, выходящего на протяжении нескольких десятилетий труда «Cambridge Economic History of Europe». По мере продвижения к новому времени география стран, охватываемых данным исследованием, неуклонно расширяется. В нее включаются те азиатские государства, которые в домодернизационную эпоху никакого отношения к Европе не имели и иметь не могли. В частности, в VII томе исследования, охватывающем период рубежа XIX–XX веков, появляются главы о России и Японии. Тем самым признается, что по мере осуществления политики модернизации эти страны становятся европейскими.

³ Вывод о синонимичности понятий «прогресс» («модернизация») и «запад» применительно к современному экономическому росту не отменяется теми кризисами, через которые периодически проходят развитые страны. На протяжении XX века несколько раз возникало ощущение крушения западной цивилизации и, соответственно, западной модернизационной модели – в начале столетия, в 1930-е и в 1970-е годы. И левые интеллектуалы, и пропаганда (советская и нацистская) периодически делали вывод о закате или общем кризисе капитализма. Однако до настоящего времени эти прогнозы не оправдывались. Современная западная цивилизация всегда демонстрировала гибкость (если угодно, упругость) и всегда оказывалась способна найти ответ на вызовы времени.

⁴ Своевременное осознание важности модернизационного проекта и постановка его в повестку дня является несомненной заслугой российской элиты. Этим она существенно отличалась, например, от китайской, которая проигнорировала начало современного экономического роста. В результате Китай, уровень экономического развития которого в XVIII веке примерно соответствовал западноевропейскому, в течение следующих двух столетий резко увеличил свое отставание, что привело к колонизации этой страны. И только во второй половине XX века Китай повернулся к решению модернизационных задач. Возможно, такое развитие событий связано с географическим фактором. Россия территориально была гораздо ближе к странам – пионерам современного экономического роста и не могла не увидеть начинавшиеся там перемены.

показано позднее в историко-экономической литературе, догоняющее развитие создает для страны сложности, но и дает ряд преимуществ. Преимущества же отсталости состоят в возможности использования технологических и институциональных находок наиболее развитых стран для более быстрого решения модернизационных задач отсталой страной. Последнее означает, что термин «догоняющая модернизация» не совсем точен – на самом деле для преодоления разрыва отсталая страна должна найти возможность совершить рывок, то есть не повторять этапы роста «передовиков», а перескочить через некоторые из этих этапов.

Мировой опыт успешного решения задач догоняющей модернизации свидетельствует, что задача эта очень сложна. Только единицы стран смогли успешно решить ее – Франция, Япония и Германия в XIX – начале XX веков, Италия, Австралия, Новая Зеландия, Канада, Финляндия в XX веке. Ряд стран Европы и Юго-Восточной Азии в настоящее время более или менее успешно движутся по этому пути (Ирландия, Испания, Португалия, Южная Корея и др.). Однако гораздо более богатым является опыт провальных модернизационных экспериментов и даже отката назад. Примером последнего является Аргентина, которая в начале XX века входила в десятку наиболее развитых стран мира.

У российского опыта модернизации есть одна особенность, отличающая его от многих других стран. Как показывают историко-экономические исследования, Россия на протяжении последних примерно 200 лет сохраняет стабильный отрыв от таких более развитых в экономическом отношении стран, как Франция и Германия (см. таблицы 1 и 2). Этот интервал составляет примерно 50 лет, и хотя он то несколько увеличивается, то сокращается, но в общем глубина отставания колеблется в указанных пределах. На него обратили внимание еще в XIX столетии – один известный писатель и один видный экономист. «Русские сознательно копируют французские нравы, только с опозданием лет на пятьдесят», – заметил когда-то в начале XIX века А. Стендаль. А в конце столетия министр финансов России повторил ту же мысль. «Россия отстала от всей Западной Европы... на полстолетия», – писал в 1880 году Н. Х. Бунге Александру II⁵.

Здесь надо обратить внимание на три обстоятельства участия России в модернизационной гонке.

Во-первых, неравномерность развития отдельных секторов жизни. По некоторым параметрам и на отдельных этапах истории происходит гораздо более сильное сближение (например, военный потенциал), а по другим – сохраняется гораздо более сильное отставание (производительность труда).

Во-вторых, неустойчивость модернизационных достижений. Никогда не удавалось закрепиться на достигнутых рубежах – после прорыва в той или иной сфере начинался откат назад. Причем откат этот происходил не только из-за кризиса в самой России, то есть прямого ухудшения положения в данном секторе. Гораздо чаще отрыв начинал увеличиваться из-за ускорения развития передовых стран на новом технологическом витке и отсутствия у России заранее подготовленных ресурсов для очередного рывка.

В-третьих, интервал этот оказывается почти индифферентным к политическому строю и характеру правительств.

Таблица 1. Структура занятости в основных отраслях экономики России в сравнении с Францией и Германией, %

⁵ См.: Травин Д., Маргания О. Европейская модернизация. М.-СПб.: АСТ, 2004. Кн. 1. С. 18; Программная записка Н.Х.Бунге Александру II «О финансовом положении в России»//Судьбы России. Проблемы экономического развития страны в XIX – начале XX вв. спб.: Спас – Лики России, 2007. С. 208.

Год	США	Фран- ция	Герма- ния	Голлан- дия	Великобри- тания	Япо- ния	Россия
Сельское, лесное и рыбное хозяйство							
1820	70,0	—	—	—	37,6	—	—
1870	50,0	49,2	49,5	37,0	22,7	70,1	—
1913	27,5	41,1	34,6	26,5	11,7	60,1	70,0
1950	12,9	28,3	22,2	13,9	5,1	48,3	46,0
1992	2,8	5,1	3,1	3,9	2,2	6,4	17,0
Обрабатывающая и горная промышленность, строительство и обслуживание коммунального хозяйства							
1820	15,0	—	—	—	32,9	—	—
1870	24,4	27,8	28,7	29,0	42,3	—	—
1913	29,7	32,3	41,1	33,8	44,1	17,5	—
1950	33,6	34,9	43,0	40,2	44,9	22,6	29,0
1992	23,3	28,1	37,3	24,3	26,2	34,6	36
Сфера услуг							
1820	15,0	—	—	—	29,5	—	—
1870	25,6	23,0	21,8	34,0	35,0	—	—
1913	42,8	26,6	24,3	39,7	44,2	22,4	—
1950	53,5	36,8	34,8	45,9	50,0	29,1	25,0
1992	74,0	66,8	59,1	71,8	71,6	59	47,0

Источник: *Maddison A. Monitoring the World Economy 1820–1992. OECD, 1995. P. 39.*

Таблица 2. Отставание России по уровню среднедушевого ВВП от Германии и Франции⁶, %

⁶ Среднедушевой ВВП: до 1913 года включительно – Российская империя в границах СССР, 1870 год – 1023 доллара, 1913 год – 1488 долл.; для 1950 года – СССР, 2834 долл.; для 2001 года – Российская Федерация, 3650 долл.

Страны	Годы			
	1870	1913	1950	2001
Франция	≈60	63	46	50
Германия	≈60	63	55	48

Источники: Данные о среднедушевом ВВП за 1870–1950 годы см.: *Maddison A. Monitoring the World Economy 1820–1992. Development Center Studies. OECD, 1995.* Данные о душевом ВВП за 2001 год см.: *World Development Report 2003. The World Bank.* Данные приведены к долларам Geary-Khamis 1990 года.

Причиной такой ситуации являлась *некомплексность модернизационных усилий российского государства*. Власти всегда сосредоточивались на отдельных аспектах модернизационной задачи, игнорируя остальные или даже принося их в жертву. Можно даже выделить некоторую закономерность, прослеживаемую в трехсотлетней истории российской модернизации. В первую очередь страна ставила и решала задачи модернизации в военной сфере и в отраслях, с ней сопряженных (будь то металлургия в XVIII веке, железнодорожный транспорт в конце XIX–XX веках или космические исследования во второй половине XX века). На втором месте стояла экономическая модернизация, которая, естественно, должна была создать базу для решения военных задач. Меньше уделялось внимания культурной модернизации, которой начинали всерьез заниматься тогда, когда общее отставание оказывалось критически опасным. И, наконец, в наибольшей мере игнорировалась модернизация политических институтов, которые, напротив, пытались консервировать на максимально продолжительные периоды времени. Только тяжелейшие системные кризисы (в середине XIX века, в начале и в конце XX) приводили к политическим реформам, причем в двух из трех случаев политические трансформации имели форму полномасштабной революции, то есть через полный слом государства с присущими революции колоссальными издержками.

Таким образом, опыт российской модернизации позволяет сделать *важный вывод: устойчивые и долгосрочные результаты могут быть достигнуты только при осуществлении комплексной модернизации данного общества, включая его технологическую базу и институты*. Модернизация не может решить вопрос сокращения разрыва, если она протекает в одних секторах при игнорировании или за счет других. Иными словами, логика «поэтапной модернизации» – сперва экономика и армия, потом, может быть, политика и социальные отношения – не дает устойчивого результата.

2. Модернизация как индустриализация: единство трансформационного процесса

Временные рамки исследуемого нами периода охватывают примерно столетие российской истории – с середины XIX до середины XX века. Это было бурное время, когда в России происходила смена политического режима. Самодержавие шло по пути модернизации, частью которой была постепенная демократизация. Далее этот процесс был оборван политическими потрясениями (войнами и революциями), за которыми вновь возобладал курс на модернизацию.

Это были очень разные этапы российской экономической политики. Времена Александра II не очень сильно напоминают времена Николая II, а императорская Россия далека от военного коммунизма или сталинских пятилеток. И тем не менее существует некоторая единая сквозная линия, объединяющая названные этапы воедино: *это был период индустриализации*, хотя и осуществлявшейся по-разному, в разных политических условиях и при разных внешних обстоятельствах. Однако *идеология ускоренной индустриализации, модернизации, опирающейся на принципы этатизма и дирижизма, оставалась доминирующей* на протяжении всех этих десятилетий.

Иными словами, в центре внимания экономических дискуссий и практической политики находился тогда комплекс проблем, связанных с перспективами централизации и огосударствления технико-экономических, а затем и социально-экономических процессов, казавшееся неминуемым разрушение механизма рыночной конкуренции и следующее за этим утверждение плановых, регулирующих начал в хозяйственной жизни. Конечно, разные экономисты и политики по-разному оценивали названные тенденции, давали им неодинаковое толкование, но факт остается фактом – в своей научно-исследовательской, хозяйственной или политической деятельности никому не удавалось остаться в стороне от связанной с осуществлением этой тенденции общественной борьбы в тех или иных формах. Причем сказанное справедливо не только по отношению к нашей стране, но и ко всему цивилизованному миру.

Конец XIX столетия – время резкого возрастания экономической роли государства, проявившейся как в усилении протекционистских тенденций во внешнеэкономической политике, так и в активизации вмешательства власти в инвестиционные процессы (непосредственно через бюджет или через систему государственных банков). В это время идея регулируемого, сознательно организуемого народного хозяйства становится все более популярной в экономических и политических кругах. Все более широкое распространение начало получать представление о том, что мощные и быстро растущие производительные силы в совокупности с прогрессом научных знаний дают людям практически безграничные возможности досконального познания потребностей каждого отдельного человека, на основе чего можно выработать единый план действий, план производства. План, экономящий общественные силы и время, которые неоправданно транжируются из-за рыночных неувязок и бессмысленной конкурентной борьбы.

Идею регулируемого, сознательно организуемого хозяйства без преувеличения стала центральной, определяющей основные направления в развитии экономической мысли практически всех индустриальных стран. Тогда многим казалось, что мощные производительные силы в совокупности с быстрым прогрессом научных знаний дадут людям практически безграничные возможности досконального познания потребностей и действий как отдельных индивидов, так и всего общества. А на этой основе будет выработана четкая программа, экономящая силы и время, которые неоправданно транжируются из-за рыночных неувязок и конкуренции.

Тезис о жизненной важности планирования и прямого государственного регулирования стал символом веры среди значительной части политиков, бизнесменов и интеллектуалов. Рассуждать иначе казалось несовременным, почти неприличным. Централизованное регулирование приобретало характер чуть ли не религиозного догмата – того краеугольного камня, на котором должно было быть воздвигнуто здание экономической политики, освобожденной от оков «железных законов» рынка. Собственно, признание этого тезиса лежало в основе быстрого роста популярности марксистского вероучения в его вульгаризованной для массового потребления интерпретации.

У идеи планирования появились свои романтики и певцы, причем далеко не только на левом фланге политического спектра. О них еще пойдет речь в нашей книге. Однако сейчас было бы уместно привести высказывание лишь одного деятеля, которого менее всего можно заподозрить в склонности к социализму. «Нынешняя система не дает высшей меры производительности, ибо способствует расточительству во всех его видах; у множества людей она отнимает продукт их труда. Она лишена плана. Все зависит от степени планомерности и целесообразности», – писал в начале XX века Г. Форд⁷.

А смотревший на те же процессы с другой стороны Ф.Хайек грустно подводил итоги идейно-теоретическим исканиям как раз того почти столетнего периода, о котором мы будем говорить в этой книге: «В соответствии с доминирующими сегодня представлениями вопрос о том, как лучше использовать потенциал спонтанных сил, заключенных в свободном обществе, вообще снимается с повестки дня. Мы фактически отказываемся опираться на эти силы, результаты деятельности которых непредсказуемы, и стремимся заменить анонимный, безличный механизм рынка коллективным и “сознательным” руководством, направляющим движение всех социальных сил к заранее заданным целям»⁸.

В традициях советской исторической науки было видеть коренной водораздел в развитии событий до и после октябрьского переворота 1917 года – в логике конца предыстории человечества и начала «подлинной истории» (если воспользоваться известным выражением К. Маркса) такая трактовка событий выглядела вполне естественно. Однако идеологически непродвигнутый анализ хода отечественной истории позволяет посмотреть на историю второй половины XIX – первой половины XX веков как на целостный процесс перехода от аграрного общества к индустриальному. Преемственности здесь никак не меньше, чем прерывистости⁹.

Между тем, история непрерывна. Это верно не только для периодов мирного, эволюционного развития страны, но и для острых, кризисных моментов. Общество вообще и его экономическая политика в частности не могут вырваться за рамки сформировавшихся к данному времени идеологических доктрин и теоретических концепций. А последние складываются вовсе не в годы революционных потрясений. В революцию страна входит с уже готовой, сформировавшейся и получившей довольно широкое признание доктриной нового общественного устройства.

Правда, надо принимать во внимание, что повороты революционной поры столь драматичны и остры, что современники нередко склонны каждой новой власти приписывать чудодейственные возможности осуществления решительных перемен в политике, порывающих с опытом прошлых лет. Хотя экономическая политика, рассматриваемая уже с известного расстояния, позволяет увидеть некоторую общую линию в развитии событий, включая и «самые эпохальные» из них.

⁷ Форд Г. Моя жизнь, мои достижения. М., 1989. С. 13.

⁸ Хайек Ф. А. Дорога к рабству. М.: Новое издательство, 2005. С. 46–47.

⁹ Вопрос о прерывистости и преемственности отечественной истории стал довольно популярной темой в обсуждениях российских обществоведов последнего десятилетия. (См.: Пути России: Преемственность и прерывность общественного развития. М.: МВШСЭН, 2007.)

Не может быть экономической политики, абсолютно порывающей с прошлым, полностью игнорирующей сложившиеся ранее тенденции или композицию социальных сил. Централизацию производства вплоть до ее полной национализации можно провести только тогда, когда в обществе уже сложились силы, готовые поддержать этот курс, а также наметились соответствующие тенденции в производственно-хозяйственной организации. То же можно сказать и о диаметрально противоположном процессе – о приватизации. В XX столетии мы совершили увлекательную (и разрушительную) поездку в обоих направлениях.

Преодоление «октябрьцентристской» интерпретации истории отнюдь не повлекло за собой преодоления догмы о «разрывах» отечественного исторического процесса. Только вместо тезиса о случившемся в 1917 году начале новой эры теперь стало принято говорить о трагической и насильственной остановке поступательного исторического процесса, обвиняя в этом кучку большевистских заговорщиков. Да и в событиях 1991–1992 годов многие склонны видеть разрыв с коммунистическим прошлым, а не естественное эволюционирование советской системы. Представление о прерывистости исторического процесса остается популярным применительно к любой фазе нашего исторического развития.

3. Отсталость и модернизация

Догоняющее развитие имеет смысл, естественно, лишь в контексте социально-экономической отсталости. Тем самым необходима хотя бы краткая характеристика этого феномена.

Прежде всего необходимо подчеркнуть, что понимание отсталости существует только в историческом контексте, только в сравнении со странами, считающимися более развитыми. «Отсталость – понятие относительное», – совершенно справедливо заметил А.Гершенкрон¹⁰. Причем историзм этого понятия существует, по крайней мере, в трех отношениях.

Во-первых, отставание имеет смысл обсуждать лишь применительно к эпохе современного экономического роста, то есть начиная примерно с XVIII века. В условиях, когда условия жизни людей меняются в рамках практически каждого поколения, догоняющая страна должна не просто развиваться, но развиваться быстрее передовой. Здесь недостаточно просто адаптировать достижения последней, поскольку такой путь в лучшем случае позволит не увеличивать разрыв, но искать и находить способы (институты, механизмы), неизвестные более развитой стране. В этом состоит первое правило догоняющего развития – нельзя просто следовать путем наиболее развитой страны.

Во-вторых, проблема отставания возникла лишь на определенном этапе роста, когда произошла дифференциация отраслей и стало ясно, что разные сектора экономики вносят неодинаковый вклад в укрепление экономической (следовательно, и политической, и военной) мощи данной страны. Это не было ясно практически вплоть до XIX века. Во всяком случае, для А. Смита, писавшего «Богатство народов» во второй половине XVIII столетия, проблема отставания выступает лишь как количественная, но никак не структурная. Как известно, А. Смит не видел особой, приоритетной роли промышленности; для него наиболее уважаемой отраслью была сельское хозяйство. И это неудивительно, так как в его эпоху именно аграрные монархии являли образцы наиболее сильных и процветающих государств. Именно поэтому ученый считал необходимым проводить такую экономическую политику, которая бы обеспечивала развитие в каждой стране тех секторов, для которых здесь имеются сравнительные преимущества в международном разделении труда. Именно максимально эффективное раскрытие внутренних ресурсов страны представлялось здесь главным условием для благополучного развития. Эти рекомендации были, таким образом, практически полностью лишены структурного компонента, выделения тех или иных отраслевых приоритетов¹¹. Лишь XIX век продемонстрировал, что проблема отставания является в значительной мере структурной, то есть предполагает наличие отраслей и секторов, которые на данной фазе экономического развития относятся к передовым. Отсюда следует второй урок: *догоняющее развитие всегда предполагает проведение глубоких структурных реформ.*

В-третьих, отставание существенно отличается на разных этапах технологического развития цивилизации. Понятие передовой и отсталой отраслей меняется по мере развития общества. Одна и та же отрасль может из важнейшей предпосылки роста становиться его тормозом (классическим примером является история угольной промышленности). Но

¹⁰ Gershenkron A. Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1962. P.42.

¹¹ Это принципиально важный момент с точки зрения понимания существа либеральной доктрины догоняющего развития. В дальнейшем, с высоты XIX–XX веков, такой подход обвиняли в стремлении навязать отсталость, не допустить индустриализации в аграрных странах, для чего, как утверждалось, необходимо активное государственное вмешательство в экономику. Что совершенно не соответствовало логике XVIII столетия, когда доминирование промышленности в национальной экономике еще не делало страну самой мощной в политическом и военном отношении.

в самом общем виде здесь имеет смысл говорить о различии между пониманием отсталости в индустриальном обществе (в сравнении и традиционным) и в постиндустриальном обществе (в сравнении и индустриальным). Именно поэтому здесь возможно и вполне естественно не только превращение отсталой страны в передовую, но и передовой страны в отсталую.

Отставание страны может характеризоваться как количественными, так и качественными индикаторами, причем здесь исключительно важна их взаимосвязь. Наиболее общими количественными характеристиками уровня социально-экономического развития являются, естественно, показатель среднедушевого ВВП – его абсолютный уровень и темпы роста.

Впрочем, среднедушевой **ВВП** – это не только количественный, но прежде всего синтетический, качественный показатель. Разные его уровни характеризуют определенные этапы в развитии данной страны и ее хозяйства, поскольку однотипные страны характеризуются сопоставимым уровнем среднедушевого **ВВП**. Можно выделить несколько интервалов этого показателя, каждому из которых соответствует определенный уровень социально-экономического развития – аграрная монархия, индустриальное общество с доминированием промышленности и авторитарными тенденциями в политической жизни, или современная рыночная демократия с преобладанием в ней постиндустриальных тенденций. Бывают и исключения¹², но анализ данных исторической статистики вполне убедительно показывает, что при прочих равных условиях нахождение стран на сопоставимом уровне среднедушевого **ВВП** (разумеется, с учетом паритетов покупательной способности) свидетельствует о принципиальной схожести их социально-экономических и политических структур¹³.

Таким образом, отставание может характеризоваться нахождением страны в интервале более низком по сравнению с наиболее развитыми (передовыми) странами. Принадлежность к этому интервалу свидетельствует, что по уровню экономического, социального и политического развития страна существенно отстает по передового уровня данной эпохи. В то же время существует разброс в рамках каждого из этих интервалов (особенно верхнего). Однако количественные расхождения стран, находящихся в одном и том же верхнем интервале, не свидетельствуют однозначно в пользу превосходства одной страны над другой: здесь если и имеет смысл говорить о задачах догоняющего развития, то преимущественно с точки зрения преодоления количественного и в меньшей степени качественного (структурного) разрыва. В рамках одного интервала могут происходить различные подвижки и перегруппировки, однако они не обязательно отражают существенные, качественные сдвиги. Важно лишь, чтобы темпы роста этих стран оставались сопоставимыми друг с другом в среднесрочном периоде.

Чисто количественные изменения в показателях уровня экономического развития (включая **ВВП**) нельзя абсолютизировать еще и потому, что серьезные структурные сдвиги могут сопровождаться падением производства. Напротив, рост объемов производства, даже некоторое ускорение темпов роста, может происходить и в условиях начинающегося экономического кризиса. Пример последних двух случаев дает опыт позднего **СССР**: в 1970-е годы количественные показатели его динамики были хотя и невысокими, но выглядели вполне прилично на фоне стагфляции в западном мире, а после провозглашения политики

¹² Связь между среднедушевым ВВП и уровнем политического развития анализируется в: *Huntington S.P. The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991; *Хантингтоне. Третья волна. Демократизация в конце XX века*. М.: РОССПЭН, 2003. Здесь же, содержится и объяснение того исключения, какой являют собой в этом контексте страны Персидского залива.

¹³ Например, это с наглядностью вытекает из анализа исторической статистики, приводимой А. Мэддисоном (*Maddison A. Monitoring the World Economy 1820–1992*. P.: OECD, 1995). Нетрудно заметить, что здесь отчетливо выделяются три группы стран: с уровнем среднедушевого ВВП ниже 1500 долл., 2–6 тыс. и выше 10 тыс. Причем в странах с уровнем 1,3–1,5 и 5–6 тыс. долл. на душу населения как правило наблюдаются интенсивные трансформационные процессы.

ускорения тем роста в 1987–1988 годах даже несколько возрос¹⁴. Однако, несмотря на все эти статистические данные, налицо было углубляющееся качественное отставание от Запада и нарастание системного кризиса советского коммунизма.

Наконец, для характеристики происходящих в стране процессов (преодоления или сокращения разрыва) могут также использоваться индикаторы, специфические именно для данной фазы социально-экономического развития. Скажем, для периода ранней индустриализации показательными являются численность промышленных предприятий и количество занятых на них рабочих, применение машин. В эпоху зрелого индустриализма, когда важнейшим фактором эффективности производства была экономия на масштабах, основными индикаторами прогресса являлись концентрация капитала и труда, насыщение производства машинами и механизмами, уровень производства угля, чугуна, стали, цемента (в абсолютном выражении и на душу населения). Напротив, в современном раннем постиндустриальном обществе высокая концентрация отраслей, являвшихся предметом гордости индустриальной эпохи, оказывается уже тяжелым бременем (как экономическим, так и социальным), а на передний план выходят показатели, характеризующие развитие высоких технологий, темпы обновления производства, уровень развития социальной сферы (особенно образования и здравоохранения) и вообще сферы услуг.

¹⁴ См.: *Hanson P.* From Stagnation to Catastroika: Commentaries on the Soviet Economy, 1983–1991. N.Y.: Praeger, 1992.

4. Модернизация и догоняющее развитие

Разумеется, можно выделить и некоторые общие принципы, применимые к решению задач догоняющего развития в различные эпохи и в разных странах. Хотя соответствующий набор задач будет достаточно неконкретным, его осознание и формулирование представляет интерес, поскольку позволяет задать некоторую стартовую позицию для дальнейшего анализа. Одна из наиболее четких и корректных формулировок задач догоняющего развития содержится у Дж. С. Милля. Его подход особенно интересен тем, что среди стран, которым адресуются его рекомендации, прямо названа Россия. Милль называет следующие три принципа догоняющего развития:

«Во-первых, улучшение форм управления, более совершенная защита собственности; умеренные налоги и уничтожение произвольных вымогательств, осуществляемых под видом сбора налогов... Во-вторых, желаемого результата можно достичь посредством повышения уровня умственного развития народа, искоренения обычаев и предрассудков, препятствующих эффективному использованию труда, и развития умственной активности, пробуждающей в людях новые устремления. В-третьих... привлечение иностранного капитала... В большей или меньшей мере эти соображения относятся к населению всех стран Азии, а также к наименее цивилизованным и неразвитым в промышленном отношении районам Европы, например России, Турции, Испании и Ирландии»¹⁵. Однако принципиальная проблема состоит

в том, чтобы адаптировать эти общие принципы к конкретным обстоятельствам места и времени.

Особенность модернизационного процесса второй половины XIX – первой половины XX веков с точки зрения социально-экономического развития России определяется прежде всего тем, что в этот период формировалась и реализовывалась модель *ускоренной индустриализации* в условиях страны с крайне отсталой (во всяком случае, по европейским меркам) экономической системой. Механизмом, призванным компенсировать эту отсталость, был этатизм, то есть активнейшая вовлеченность государства в организацию хозяйственной жизни. Впрочем, это не следует рассматривать как специфически российскую черту, а являлось общей характеристикой догоняющей индустриализации.

В работах ряда исследователей достаточно подробно проанализированы принципы и механизмы преодоления отсталости и решения задач ускоренной индустриализации¹⁶. В них рассматриваются как конкретные ситуации догоняющего развития отдельных стран (прежде всего по отношению к Германии, России и Японии), а также предпринимаются попытки построения общих, универсальных моделей этого процесса¹⁷.

Решение задач ускоренного развития предполагает активное участие в этом процессе государства. Именно государство может способствовать ускорению социально-экономического прогресса данной страны или существенно затормозить его. Однако что именно должно делать государство для стимулирования роста? Для ответа на этот вопрос необ-

¹⁵ Mill J.S. The Principles of Political Economy. Vol. 1. Ch. 13. § 1; Милль Дж. С. Принципы политической экономии. М.: Прогресс, 1980. Т.1. С. 322–323.

¹⁶ См.: Gerschenkron A. Op. cit.; Perez C., Soete L. Catching-up in technology // Dosi G. et al. (eds.). Technical Change and Economic Theory. L. and N.Y.: Pinter, 1988; Abramovitz M. Thinking about Growth. Cambridge: Cambridge University Press, 1989; Cooper C. and Kaplinsky R. (eds.). Technology and Development in the Third Industrial Revolution. L.: Frank Cass, 1989; Shin J.-S. The Economics of the Latecomers: Catching-up, Technology Transfer and Institutions in Germany, Japan and South Korea. L. and N.Y.: Routledge, 1996 и др.

¹⁷ Обзор подходов к решению проблемы ускоренной индустриализации см.: Shin J.-S. The Economics of the Latecomers: Catching-up, Technology Transfer and Institutions in Germany, Japan and South Korea. L. and N.Y.: Routledge, 1996.

ходимо принимать во внимание особенности развития данной страны в данных исторических обстоятельствах. В конечном счете, успех догоняющего развития – это всегда результат искусства экономической политики, а не успехов экономической науки. Хотя накопленный за последние двести лет опыт позволяет сделать некоторые обобщения.

А. Гершенкрон выделяет два аспекта деятельности государства в догоняющем обществе – «негативный» и «позитивный»¹⁸. Если первая группа факторов создает общую основу для структурной трансформации и ускоренного экономического роста, то вторая представляет собой набор социально-экономических обстоятельств, трансформирующих рост из принципиально возможного, потенциального в реальный.

Негативная роль государства, по Гершенкрону, состоит в создании благоприятной среды, в снятии институциональных ограничений экономического роста, включая обретение страной политической стабильности. Конкретный набор действий зависит здесь от обстоятельств исторического развития страны, от наличия или отсутствия факторов, сковывающих экономическое развитие на данном уровне развития производительных сил. Причем очень часто речь идет об обстоятельствах, ранее созданных самим же государством¹⁹.

К позитивным предпосылкам относится комплекс специальных мер для обеспечения ускоренного развития. Они не менее разнообразны и по сути выступают как определенные институты, обеспечивающие экономический рост. В разных странах и в разные эпохи важнейшими для роста институтами могли быть инвестиционные банки (в Германии) или прямое государственное участие в экономической жизни (в России конца XIX – начала XX веков).

Разграничение позитивных и негативных факторов является принципиально важным для понимания особенностей выполнения государством своей роли в различных экономико-политических обстоятельствах. Набор мер, которые можно охарактеризовать как «негативную роль» государства, вполне сопоставим – как в странах – пионерах экономического роста, так и в странах догоняющего развития (разумеется, речь идет о сопоставимости применительно к одному и тому же этапу развития общества и научно-технического прогресса). Государство должно обеспечивать базовые предпосылки для роста, отменяя и гарантируя невозврат тех пут, которые стоят на пути экономического прогресса на данном этапе развития науки и техники.

Другое дело – позитивная роль, которая стала одной из наиболее остро дискутировавшихся тем в области экономической теории и практики экономической политики. Общие рамки для анализа позитивной роли государства изложены в приведенной выше цитаты из Дж. С. Милля. В XX веке эти вопросы вообще находились в центре внимания. Государство играло совершенно различную позитивную роль в разных странах при решении ими схожего круга задач (скажем, индустриализации). Так, государство не играло значительной позитивной роли в обеспечении роста пионеров индустриализации; эта роль была достаточно ограниченной в догоняющей индустриализации Германии и Японии; и, наконец, она была исключительно важной в России конца XIX – первой половины XX веков, как впоследствии и для новых индустриальных стран Азии.

С чем же связана значительная позитивная роль государства в решении задач догоняющего развития? Возможны два варианта ответа на этот вопрос.

Один вариант, основанный исключительно на опыте индустриализации, объяснял активную позитивную роль государства уровнем отсталости страны: чем сильнее отсталость, тем активнее должно вмешиваться государство непосредственно в хозяйственный

¹⁸ См.: *Gerschenkron A.* Op. cit. P. 19.

¹⁹ *Ibid.*: «преодолеть препятствия, ранее самим же государством и созданные». Например, к негативным предпосылкам роста относится обретение страной политической стабильности, проведение аграрной реформы в Германии или великие реформы Александра II, дополненные финансовыми реформами Александра III.

процесс. Из этого А.Гершенкромом делался вывод, что по мере преодоления отсталости значение прямого государственного вмешательства в управление экономическим развитием может ослабевать, а на его место в деле централизованного регулирования (или координации) хозяйственной жизни могут приходиться крупные банки, как это имело место в более развитой Германии²⁰.

Другой вариант ответа на вопрос о потребных масштабах государственного вмешательства связан с опытом последних десятилетий XX столетия. Он позволяет предположить, что роль государства в немалой степени зависит и от этапа общественно-экономического развития, существенно различаясь в индустриальном и постиндустриальном мире, что значительно изменяет допустимые и эффективные механизмы госрегулирования.

Отличие позитивной роли государства в индустриальном и постиндустриальном мире связано в первую очередь с характером производительных сил той или иной эпохи. Их качественное различие предопределяет расхождение (точнее, противоположность) принципов поведения государственной власти для решения задач технологического прорыва. В индустриальном обществе центральным вопросом государственной политики является концентрация ресурсов на прорывных направлениях технического прогресса, мобилизация всех сил и средств, доступных данному обществу. Принципиально иной уровень технологической неопределенности делает такого рода политику в постиндустриальном обществе невозможной и неэффективной. Вместо концентрации ресурсов главной задачей становится обеспечение максимальной адаптивности общества и каждого экономического агента, создание такой политической и правовой среды, в которой все они ориентированы на активное выявление и максимально полное удовлетворение интересов и потребностей своих контрагентов (друг друга)²¹. Ключевой проблемой заимствования из развитых стран становятся не только технологии, но и институты – наличие правил игры, адекватных для решения стоящих перед страной проблем.

Таким образом, значительное возрастание роли государства в экономической жизни России в условиях осуществления модернизационной политики рубежа XIX–XX веков было связано с тремя группами факторов. Во-первых, с традициями российского этатизма, поскольку государство в силу многих (культурно-политических, экономических и иных причин) всегда играло серьезную роль в хозяйственной жизни страны. Во-вторых, с особенностями индустриальной фазы, в которую вступал мир во второй половине XIX века. В-третьих, с вызовами догоняющего развития, которое требовало концентрации усилий на решении в короткие сроки задач, на которые у стран-пионеров индустриализации ушли десятилетия. По нашему мнению, именно отсталость и потребности догоняющей индустриализации были главными причинами государственного экспансионизма, что было гораздо важнее, чем уходящие в прошлое традиции.

Нам теперь предстоит обсудить опыт и логику догоняющей индустриализации, результатом чего стало формирование в России (СССР) экономики с невиданным до того времени уровнем огосударствления и централизации. Это тем более важно, что в первой трети XX века были опробованы различные формы и методы государственного регулирования – госрегулирование в условиях рыночной экономики, модель «рыночного социализма», централизованное регулирование тотально огосударственного хозяйства, а также модель «военного коммунизма». Причем три из этих четырех моделей были беспрецедентны в мировой эконо-

²⁰ См.: *Gerschenkron A. Europe in the Russian Mirror: Four Lectures in Economic History. Cambridge: Cambridge University Press, 1970. P. 123.*

²¹ Об особенностях ускоренной модернизации в постиндустриальном мире см.: *Мау В. А. Постиндустриальная Россия в постиндустриальном мире: проблемы догоняющего развития//Вопросы экономики. 2002. № 7.*

мической истории, и России предстояло опробовать эти модели на себе – опробовать, чтобы продемонстрировать их низкую эффективность²².

²² Здесь закономерно процитировать известные слова П. Я. Чаадаева: «Мы принадлежим к числу тех наций, которые как бы не входят в состав человечества, а существуют лишь для того, чтобы дать миру какой-нибудь важный урок. Наставление, которое мы призваны преподать, конечно, не будет потеряно; но кто может сказать, когда мы обретем себя среди человечества и сколько бед суждено нам испытать, прежде чем исполнится наше предназначение?»

Часть I

Регулирование экономики в условиях политической стабильности

Глава 1

Реформы второй половины XIX века: логика и этапы комплексной модернизации

1.1. Формирование модернизационной парадигмы

К середине XIX столетия масштабность предстоящей задачи модернизации российского общества еще только предстояло осмыслить. В первой половине столетия модернизация еще не воспринималась однозначно как феномен догоняющего развития, то есть как необходимость заимствования экономических или политических институтов у наиболее развитых стран. Хотя частичные заимствования, разумеется, имели место на протяжении всей российской истории, и особенно с петровских времен.

Принципиально важным является то обстоятельство, что в первой половине XIX века сам феномен *догоняющей* модернизации не был еще вполне осмыслен политической элитой страны. Потребовалось довольно продолжительное время для его комплексного осмысления. Действительно, что должно становиться объектом модернизации? С точки зрения практической прежде всего речь должна была идти о модернизации армии и связанной с ней военной промышленности. На протяжении длительного времени (примерно до середины XIX столетия) именно к этому и сводилось понимание «преодоления отставания». На повестке дня *не стоял вопрос о модернизации экономической структуры, не говоря уже о модернизации политических институтов.*

И это вполне объяснимо с исторической точки зрения. Ведь вплоть до середины XIX века существующий опыт не позволял еще сделать однозначный вывод о том, что модернизация страны требует изменений в ее экономической структуре, что разные сектора экономики вносят неодинаковый вклад в укрепление экономической (следовательно, и политической, и военной) мощи данной страны. Иными словами, еще не стоял вопрос о необходимости формирования новых секторов экономики, являющихся более передовыми по сравнению с традиционными. Эта особенность с трудом воспринимается современным человеком, привыкшим отождествлять модернизацию и «прогрессивные структурные сдвиги», приводящие к ускоренному развитию «передовых отраслей». Но для современника Адама Смита преимущества отдельных отраслей не были очевидны. Напротив, очевидным было то, что наиболее мощными в политическом и военном отношениях являются аграрные монархии, а отнюдь не маленькие промышленно-торговые республики. Именно поэтому для экономистов и политиков вплоть до первой половины XIX века, когда произошла дифференциация отраслей, отставание воспринималось преимущественно как проблема количественная, а не структурная.

В непонимании комплексного, структурного характера отставания и, соответственно, способов его преодоления, состоит трагическая ошибка царствования Николая I, пытавшегося обеспечить доминирование в Европе консервативной аграрной монархии. Это тоже была попытка модернизации, но основанная на ложных предпосылках относительно тен-

денций общественного прогресса. Действительно, если в основание социально-экономической модели положить тезис о нейтральности экономической структуры по отношению к модернизации, то дальнейшие решения выглядят вполне логично и последовательно. По сути, «охранительная модернизация» сводится к следующим опорным точкам.

Во-первых, консервация экономической структуры. Отказ от стимулирования развития промышленности и крайне настороженное отношение к элементам новой хозяйственной структуры. Особенно отчетливо это заметно по осторожному отношению к развитию железных дорог, которые стали строиться в России значительно позднее, чем в других европейских странах. С подозрением власти относились к частным банкам и акционерным обществам, видя в последних исключительно инструменты махинаций и спекуляций. Своеобразная роль в этой конструкции отводилась и протекционизму: в отличие от традиционных представлений о протекционизме (от Ф. Листа до С. Ю. Витте и Д. И. Менделеева) как инструменте поддержки молодой национальной промышленности, здесь в нем видели способ обеспечить автаркическое развитие, защищающее от экономических кризисов.

Во-вторых, наличие политических ограничений, консерватизм социально-политической структуры, включая сохранение и упрочение существующих форм социальной стратификации. Это находило проявление и в системе государственного управления, и в логике существующих общественных структур, и во вмешательстве государства в хозяйственные процессы. Наиболее жестко это выразил многолетний министр финансов Николая I и активнейший борец с новыми веяниями Е. Ф. Канкрин, который писал: «Иногда говорят, что собственник лучше всех знает, как использовать свое имущество. Разумеется, в своих интересах, но не интересах целого, которому, однако, должна быть подчинена всякая собственность, поскольку лишь при этом основном условии может вообще состояться собственность»²³. Эта фраза является отражением этатизма как мировоззрения применительно к экономической политике, став одним из оснований противостояния между этатистским и либеральным (идущим от приоритета частного интереса) подходами, в полной мере сохраняющегося вплоть до настоящего времени.

В-третьих, формировался определенный тип образования, чуждый поиску и творчеству, что было необходимо в условиях ускорявшегося темпа общественных (в том числе экономических) изменений. Суть образовательной доктрины наиболее четко выразил тогда министр народного просвещения К. А. Ливен: «Для государства и человечества было бы лучше, если бы люди менее стремились учить и управлять, чем повиноваться и точно исполнять установленные правила».

Наконец, в-четвертых, власть всячески стремилась ограничить контакты с Западом. Паспорта для выезда за рубеж выдавались с большими бюрократическими проволочками и стоили очень дорого.

Эта политика должна была обеспечивать стабильность и порядок. И она обеспечивала стабильность и порядок на протяжении довольно длительного времени, не допуская развертывания модернизационных процессов. Тем более, что охранительно-консервативная модель модернизации воспринималась как способ недопущения революционных эксцессов. Однако на практике это привело к катастрофическим последствиям – как с точки зрения внутренних вызовов, так и в международном позиционировании России. Результатом торможения модернизации стало «ужасное зрелище страны... где... нет не только никаких гарантий для личности, чести и собственности, но нет даже и полицейского порядка, а есть только огромные корпорации разных служебных воров и грабителей»²⁴. Тот же комплекс причин

²³ Цит. по: Цвайнерт Й. История экономической мысли в России. 1805–1905. М.: ГУ – ВШЭ, 2007. С. 165–166. Впрочем, консервативные взгляды не помешали Канкрину обеспечить стабильность денежной системы. В следующий раз это удастся только полвека спустя С. Ю. Витте.

²⁴ Белинский В. Г. Письмо к Н. В. Гоголю // Русская литературная критика XIX века. М.: ЭКСМО, 2007. С. 104–105.

привел и к поражению в Крымской войне. Впрочем, это не стало уроком для российской власти. Новые попытки торможения модернизации (начала XX века и 1970-х годов) привели к еще более тяжелым последствиям, обернувшись системным кризисом и последующим распадом страны.

Но вернемся к реформам середины XIX столетия.

Исходным пунктом реформ 1860-х годов являлось понимание взаимосвязи экономических и политических преобразований, что фактически означало признание необходимости комплексного подхода к модернизации. Пожалуй, наиболее четко это выразил И. К. Бабст, который писал в 1856 году: «Трудно себе представить, до какой степени дурная администрация, отсутствие безопасности, произвольные поборы, грабительство, дурные учреждения действуют губительно на бережливость, накопление, а вместе с тем и на умножение народного капитала. Междоусобные войны, борьба политических партий, нашествия, мор, голод не могут иметь того губительного влияния, на народное богатство, как деспотическое и произвольное управление»²⁵. Вторая фраза является, несомненно, преувеличением, однако цель ее вполне понятна – выделить особую опасность дурного управления, которая, вроде бы, в большей мере зависит от эффективности властей, нежели мора и войны. Важным является в этом тезисе вытекающая из него приоритетность политико-правовых преобразований по отношению к экономическим.

Это не была принципиально новая для экономической мысли идея. На необходимость обеспечения политических предпосылок для экономического роста ясно указал А. Смит в своей известной формуле о хорошем государстве, низких налогах и отсутствии войн как условиях роста благосостояния нации. О том же фактически писал и Дж. С. Милль в приведенной нами во Введении цитате. Ответственная экономическая политика не может не иметь в своем основании просто ответственную политику, обеспечивающую стабильность и предсказуемость правил игры. Впрочем, модернизаторский курс второй половины XIX века, требуя существенной политической либерализации, вовсе не предполагал торжества экономического либерализма.

Исключительно важную роль в индустриальной модернизации России должно было сыграть государство. Это было предопределено отнюдь не традициями отечественного этатизма как таковыми, о чем немало было написано в отечественной экономической и политологической литературе. При всей важности этатистской традиции, причины особой роли государства в российской модернизации прежде всего отражали те реальные вызовы, с которыми столкнулась страна в результате поражения в Крымской войне.

Можно выделить несколько причин усиленной роли государства в решении осуществления модернизации. Это предопределялось, во-первых, необходимостью осуществления ряда крупных институциональных реформ, без которых движение вперед было уже невозможно – а это было прямой функцией власти. Во-вторых, детерминированностью политики военно-политическими задачами, что было вполне естественно для страны с огромной территорией и беспрецедентной протяженностью сухопутных границ. В-третьих, отсутствием сколько-нибудь значимых капитальных накоплений, которые могли бы быть инвестированы в развитие промышленности, основываясь исключительно на коммерческом расчете и интересе. В-четвертых, крайне низким уровнем доверия в обществе, и особенно в хозяйственной (предпринимательской) элите, что негативным образом сказывалось на всей системе экономических отношений, сдерживая и ограничивая роль финансовых институтов (банков) в индустриализации. Наконец, в-пятых, самой спецификой нарождавшейся индустриальной эпохи, которая, как это станет очевидно на рубеже XIX–XX веков, приведет к concentra-

²⁵ Бабст И. К. О некоторых условиях, способствующих умножению народного капитала. Казань, 1856. С. 26.

ции производства и созданию крупных хозяйственных форм, монополизировавших производство и распределения и требовавших централизованного регулирования.

Институциональная отсталость России требовала принятия решительных мер как негативного, так и позитивного характера. С одной стороны, надо было провести освобождение крестьянства от крепостной зависимости, без чего никакая модернизация в принципе не могла бы осуществиться. С другой стороны, надо было реализовать определенную позитивную программу мер, направленных на стимулирование экономического роста.

1.2. Великие реформы Александра II

Освобождение крестьян знаменовало собой отказ от консервативного анти-индустриалистского курса и одновременно стало первым шагом на пути к индустриализации. Однако самого по себе этого шага было недостаточно для динамизации экономической жизни. Во-первых, освобождение было проведено так, что крестьянство оставалось опутано долговыми и административными путями – растянувшимися на десятилетие выкупными платежами и общиной – что сдерживало рост спроса на продукцию промышленности, а также рост предложения свободного труда для ее развития. Во-вторых, необходимо было создание сложной системы новых институтов, адекватных для капиталистической рыночной экономики в том виде, в котором она складывалась во второй половине XIX века.

На два десятилетия растянулся период институциональных преобразований, получивший в истории название «великих реформ», чтобы только в 1880-е-1990-е годы привести к заметному ускорению развития страны и началу масштабных социально-экономических преобразований. Причем бросается в глаза парадоксальность политики второй половины XIX столетия: начало ускоренного экономического роста произошло тогда, когда реформаторский пыл в обществе иссяк, и на смену политике реформ пришло возвратное движение в направлении консерватизма и доминирование анти-западного идеологического дискурса²⁶. Впрочем, подобная ситуация не является беспрецедентной – нередко экономические реформы оказываются проще осуществлять консервативным правительствам.

Еще до освобождения крестьян российская политическая элита понимала необходимость комплексного подхода к реформированию системы государственного управления как предпосылки модернизации общества. В различных записках второй половины 1850-х годов, непосредственно предшествующих освобождению, обращалось внимание на необходимость параллельно предпринять ряд мер политического и экономического характера. В частности, предлагалось провести децентрализацию государственного управления, сокращение госадминистрации и армии, начать реформу суда и полиции, перейти к веротерпимости, обеспечить гласность (открытость) государственного бюджета и начать сокращение его расходов, отказаться от откупов и ввести подоходный налог, начать преобразование банковской системы и др.²⁷

Условия освобождения крестьян стали результатом компромисса между различными группами политической элиты. Сохранение общины ограничивало возможности перемещения сельских жителей в города и тем самым влияло на темп индустриализации. Выкупные

²⁶ Очень точно, хотя и в специфической советской терминологии, эта ситуация была описана П. А. Зайончковским: «Если внутривнутриполитический курс был рассчитан на сохранение пережитков феодальных отношений, усиление роли дворянства, сохранение патриархальных отношений в деревне, то экономическая политика правительства в основном была направлена на развитие капитализма. Это в первую очередь характеризовалось таможенной политикой, системой запретительных тарифов, способствовавших развитию промышленности, привлечению в Россию иностранных капиталов» (*Зайончковский Я. А. Российское самодержавие в конце XIX столетия*. М.: Мысль, 1970. С. 10, 138–139).

²⁷ См., например: *Шевырев А. П.* Либеральная бюрократия Морского министерства в 1850-1860-е гг. // *Вестник МГУ*. Серия 8. История. 1986. № 3. С.58; *Погребинский А. П.* Очерки истории финансов дореволюционной России. М., 1954. С.268; *Дневник графа Петра Александровича Валуева. 1847–1860*//*Русская старина*. 1891. Август. С. 276–277.

платежи (и вообще высокие налоги) ограничивали платежеспособный спрос крестьянства – основной массы населения, что, в свою очередь, тормозило развитие промышленности и объективно усиливало роль государства (государственного спроса) в индустриализации страны. Сохраняющиеся обязательства крестьян (и, следовательно, властей) перед помещиками дестимулировали последних от рационализации своих хозяйств путем повышения производительности труда – помещики оказались более заинтересованными в получении арендной платы, нежели в повышении производительности труда.

Таковы были стандартные упреки в адрес крестьянской реформы. Однако, повторяем, это был компромисс, и остается только гадать, привели ли бы более решительные преобразования к ускорению экономического развития страны или же, напротив, лишь до предела обострили бы социальные конфликты (из-за быстрой пауперизации крестьянства и столь же быстрого разорения дворянства). Главное же состоит в том, что путь к системным преобразованиям в 1861 году был открыт – и государство должно было начать активную работу, чтобы эти преобразования повлекли за собой социальный и экономический прогресс.

Итак, освобождение крестьян стало первым шагом на пути системной трансформации Российской империи. Ключевая роль именно этого шага состоит в том, что здесь концентрировались и переплетались важнейшие политические, социальные и экономические проблемы, из которых вытекали другие модернизационные реформы, в конечном счете подтолкнувшие экономический рост. Это отчетливо сознавало руководство страны. Вот как писал Александру II министр внутренних дел П. А. Валуев в сентябре 1861 года: «При совершении великих реформ первое слово может быть решительным словом законодателя, но не может быть его последним словом». И далее: «Вашему Величеству благоугодно было признать, что, двинув крестьянский вопрос, надлежало вместе с ним, или вслед за ним, двинуть и все другие»²⁸.

За крестьянской реформой последовали и другие. Одни из них были более успешные, иные – менее, но все они готовили предпосылки для экономической модернизации. Это были судебная реформа, земская реформа (реформа местного самоуправления), военная, университетская, цензурная реформы. Все они по сути своей предполагали либерализацию общественно-политической жизни, привлечение общественности к делам управления (хотя и на локальном уровне), фактическое усиление общественного контроля за деятельностью государственных органов.

Параллельно власть попыталась подойти и к осуществлению экономических преобразований, способствующих развитию капиталистических (рыночных) отношений. Как это происходит во всех странах на протяжении последних двух сотен лет, при определении концепции экономических реформ дискуссия разворачивается между двумя принципиальными позициями – либеральной и дирижистской (если говорить современным языком). Было бы неточно отождествлять эти полюса с западничеством и славянофильством, как это может показаться при поверхностном взгляде. Представители обеих групп ставили во главу угла задачу капиталистической модернизации, однако предлагали разные пути решения этой проблемы. Ключевым вопросом, вокруг которого велась полемика, была, естественно, роль государства в проведении экономической модернизации. Причем вторая половина XIX века вобрала в себя смену парадигмы экономического реформаторства, означавшей переход от доминирования либеральной идеологии (хотя и не либеральной практики²⁹) развития к дирижистской.

²⁸ См.: Записка П. А. Валуева Александру II «О положении крестьянского дела в начале сентября 1861 г.» (15 сентября 1861 г.) // Судьбы России. Проблемы экономического развития страны в XIX – начале XX вв. СПб.: Спас – Лики России, 2007. С. 126, 129. Характерно, что император делал на тексте одобрительные пометки.

²⁹ Как небезосновательно писал один из наиболее интересных исследователей рассматриваемого периода И. Ф. Гиндин, «законченные фритридерско-либеральные концепции оставались в значительной мере лишь литературным явлением,

Либерализационные реформы Александра II сопровождались, естественно, подъемом либеральной экономической идеологии. Соответствующие идеи проводились в работах Н. К. Бабста, И. В. Вернадского, А. И. Чупрова, Н.Х. Бунге, а наиболее последовательным проводником их в жизнь стал М.Х. Рейтерн, возглавлявший министерство финансов в 1862–1877 годах. В самом общем виде их представления состояли в необходимости России пойти по пути Западной Европы, реформируя в соответствующем направлении свои политические и экономические институты³⁰. Активные сторонники альтернативной (этактистской) модернизационной модели выявились позднее – в конце XIX века. Ее наиболее яркими и последовательными сторонниками были Д. И. Менделеев, И. А. Остроградский и, конечно, С. Ю. Витте.

Говоря о наличии двух моделей модернизации России, было бы неверным их абсолютное противопоставление. Расхождения касались степени вмешательства государства в экономику, и в первую очередь вопросов о торговом тарифе и роли государства в крупных инвестиционных проектах (особенно в строительстве и эксплуатации железных дорог)³¹. Опрокидывая наш современный опыт (рубежа XX–XXI веков) на ситуацию второй половины XIX века, было бы ошибочно дополнять картину расхождений отношением к финансово-денежной политике, непосредственно увязывая дирижизм с ослаблением финансовой дисциплины и инфляционизмом. Подобная концептуальная связка является уже обретением XX века. В веке же XIX представители обоих интеллектуальных течений сходились в необходимости прежде всего оздоровления финансовой системы. Другое дело, что им это далеко не всегда удавалось. Причем, как показала практика, задачу макроэкономической стабилизации в тех условиях удалось решить как раз дирижистам, а не либералам.

Таким образом, параллельно с великими политическими и административными реформами Александра II была предпринята попытка осуществления экономических реформ – прежде всего бюджетно-финансовой, денежной и налоговой. Уже в начале 1860-х годов М.Х. Рейтерн сформулировал основные элементы своей программы модернизации. Она включала: 1) обеспечение бюджетной сбалансированности при сокращении бюджетных расходов; 2) урегулирование процедуры формирования бюджета (включая запрет министров обращаться к императору за деньгами, минуя министра финансов); 3) устранение неразменных на металл бумажных денег как важнейшего фактора стимулирования накопления капитала и инвестиций; 4) улучшение торгового баланса путем сокращения импорта и наращивания экспорта; 5) развитие транспортной инфраструктуры (особенно строительство железных дорог) как важного фактора стимулирования экспорта; 6) привлечение иностранного капитала, особенно в железнодорожное строительство. Нетрудно заметить, что эта программа отражала реальные потребности модернизации, и потому именно ее реализация составляла повестку дня всех министров финансов вплоть до Первой мировой войны.

были достоянием узких интеллигентских групп, которые в какой-то мере выражали интересы развития страны по капиталистическому пути и в еще большей мере реакцию на всю предшествующую экономическую политику, тормозившую капиталистическое развитие страны» (*Гиндин И. Ф.* Государственный банк и экономическая политика царского правительства (1861–1992 годы). М.: Госфиниздат, 1960. С. 47).

³⁰ Понятно, что будучи министром, М.Х. Рейтерн не мог быть последовательным либералом – человек, занимающийся практической политикой, не может последовательно реализовывать определенную идеологическую доктрину, даже будучи искренне привержен ей. «Экономические взгляды Рейтерна, первоначально пронизанные идеями экономического либерализма, после трудностей, в пореформенный период, сильно изменились. Экономическая реформа – эксперимент Рейтерна, начавшаяся вполне успешно, постепенно привела к финансовым нарушениям, и тогда Рейтерн развернул свою программу в сторону государственного регулирования» (*Семенкова Т. Г.* Экономическая платформа либерализма: исторический опыт России середины XIX века//Историко-экономический альманах. Вып. 1. М.: Академический проспект, 2004. С. 250).

³¹ Важность крупных инвестиционных проектов, разумеется, никем не отвергалась. М.Х. Рейтерн одним из первых обратил внимание на то, что экономическая модернизация России с учетом ее территориальной специфики немислима без крупных вложений в инфраструктуру, и прежде всего в строительство железных дорог. Однако в его представлении строительство железных дорог должно было быть отдано в руки частного бизнеса, поскольку это позволило бы разгрузить государственный бюджет.

В 1862 году было принято решение о ежегодной публикации государственного бюджета – росписи государственных доходов и расходов. И тогда же впервые в отечественной истории этот документ был опубликован³². Разумеется, еще очень далеко было до участия граждан в принятии бюджета, но по крайней мере они могли уже вполне легально начать обсуждать его. Особенно важным шагом стало введение государственного контроля, который получил право внезапных ревизий кассовых и фактических расходов бюджетных средств, а также эффективности этих расходов. Ведомства потеряли право на собственные источники доходов и на испрашивание у императора непосредственно (минуя министерство финансов) сметы на дополнительные («чрезвычайные») расходы.

В дальнейшем были предприняты шаги по оздоровлению бюджетной политики в направлении сокращения бюджетного дефицита и его эмиссионного покрытия. Среди предпринятых действий было создание в 1860 году Государственного банка (вместо нескольких казенных банков), обеспечение единства кассы, упорядочение доходной базы бюджета путем осуществления налоговой реформы. Денежная реформа была нацелена на стабилизацию денежного обращения и стимулирование тем самым экономического роста. Предполагалось создание крупного разменного металлического фонда и введение свободного размена бумажных денег на металлические (золото и серебро). В налоговой области предполагалось перейти от сословных податей к всесословной системе подоходного налога.

Денежно-финансовые реформы были наименее успешными среди преобразований царствования Александра II. Сложное внутри- и внешнеполитическое положение не позволило последовательно осуществить политику финансового и денежного оздоровления. Деньги были нужны то на покупку политической лояльности высших классов, то на умиротворение недовольства крестьян, то на подавление восстания в Польше, то на военные действия на Балканах. В общем, не удалось ни накопить необходимые для устойчивости денежной системы металлические резервы, ни сбалансировать бюджет. Однако попытки оздоровления финансово-экономической сферы были важны уже потому, что позволили наметить программу дальнейших шагов в этой области. Кроме того, политические и правовые реформы продвигались вперед, и это создавало основу для ускорения экономического роста в будущем.

Наконец, несмотря на широкое распространение либеральной риторики, государство стремилось активно вмешиваться в процесс становления капиталистического (промышленного) производства. С одной стороны, оно жестко контролировало процесс создания акционерных обществ, введя разрешительный (а не заявительный) порядок их создания, требовавший прохождения сложных бюрократических процедур³³. С другой стороны, правительство было всегда готово придти на помощь предприятиям в случае возникновения угрозы их банкротства, что уже тогда создавало ситуацию, ставшую хорошо известной уже из статистического опыта XX века как «приватизация прибылей и национализация убытков», как проблема недобросовестного поведения, или *moral hazard problem*. Прежде всего это касалось железнодорожных компаний³⁴.

³² Впрочем, как водится, современники были недовольны этим шагом правительства, считая его совершенно недостаточным. Ведь опубликованный краткий (на одной странице) перечень доходов и расходов был и так знаком интересующимся подданным империи – естественно, из немецких, французских или английских источников. (См.: Из записок сенатора К. Н. Лебедева. 1862 г. // Русский архив. 1911. Март. С. 381–382.)

³³ В 1859 году Комитет министров предложил министрам «из поступающих к ним ходатайств о дозволении учреждать акционерные компании, давать ход только тем, от которых можно положительно ожидать государственной или общественной пользы, обращая вместе с тем внимание на благонадежность учредителей». (Цит. по: Гиндин И. Ф. Указ. соч. С. 37.)

³⁴ Интересно отметить, что тенденция эта применительно к молодому российскому капитализму была подмечена Ф. Энгельсом. Он писал: «Первой победой русской буржуазии были железнодорожные концессии, по которым акционерам доставались все будущие прибыли, на государство же возлагались все будущие убытки» (Энгельс Ф. Послесловие к работе «О социальном вопросе в России» // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 22. С. 451).

К концу правления Александра II *противоречие между политическими и экономическими реформами становилось все более заметным*. Политические реформы без экономического оздоровления, без значимого экономического роста, обеспечивающего общий подъем благосостояния оказывались неустойчивыми, подверженными колебаниям внутри-политической конъюнктуры. Всякие реформы (в том числе и реформы политические) связаны с издержками, которые могут быть компенсированы только в случае параллельного улучшения экономической ситуации. Это улучшение может быть, разумеется, отложенным, поскольку прогрессивные политические сдвиги на время могут улучшать общественные настроения и готовность поддерживать правительство без заметных сдвигов в благосостоянии. Однако в такой ситуации власть просто получает кредит доверия под будущие экономические дивиденды, и этот кредит не может быть безвозвратным – рано или поздно за него придется платить. Эйфория от прогрессивных изменений (эйфория от «оттепели») не может длиться вечно, а устойчивый характер реформам придают все-таки экономические достижения. Иными словами, необходимы средства для компенсации издержек любых реформ.

Именно в эту ловушку и попало правительство во второй половине 1870-х годов. «Нужны же были либо немедленно выдвижение программы дальнейшего продолжения реформ, способной увлечь российское общество, либо немедленный переход к жесткому режиму, который следовало использовать для передышки и хотя бы экономических преобразований. Стареющий император оказался не способен ни на то, ни на другое»³⁵. Этот выбор должны были сделать уже преемники царя-освободителя.

1.3. Политический консерватизм и экономические реформы: формирование этатистской модели индустриализации

Гибель 1 марта 1881 года Александра II привела к смене политического курса. На смену либеральным политическим реформам пришли контрреформы. Однако политические изменения касались больше формы правления, а не существа политической системы³⁶. Но еще более важно то, что на смену экономической неопределенности пришел экономический рост. Последние два десятилетия XIX века знаменуют собой переход от доминирования в экономической идеологии либеральных идей к этатизму (дирижизму) с его верой в почти неограниченные возможности государства по регулированию экономического развития. Это не была специфически российская проблема – такой переход совершили тогда практически все ведущие страны мира. Одновременно проявилась и важная специфика России, в которой экономический этатизм практически всегда отождествляется с философией антизападничества.

Действительно, политическая философия правления Александра III была по сути своей *анти-западнической и анти-либеральной*. Власть не отрицала важности определенных политических преобразований, усиления внимания к голосу, идущему от народа. Однако возможные новые институты виделись как полная противоположность западной представительной демократии, к которой фактически вел курс Александр II, а формы народного участия смутно прорисовывались в виде каких-то соборных учреждений. На этой основе шел поиск *«русской самобытной конституции, которой позавидовали бы в Европе и которая заставила бы умолкнуть наших псевдолибералов и нигилистов»*³⁷. Хотя и эти идеи

³⁵ Власть и реформы. От самодержавной к советской России. М.: О Л М А-Пресс – Экслибрис, 2006. С. 323.

³⁶ «Реформы Александра II решительно поставили Россию на обычный европейский путь культурного развития, преобразования в буржуазное правовое государство. Царствование Александра III в самом существенном не свело,

³⁷ Цит. по: Зайончковский Я. А. Указ. соч. С. 459–460. (Курсив мой. – В. М.)

вскоре были отправлены в небытие³⁸. Правительство фактически отказалось от политических реформ – они были буквально вырваны у него либеральной буржуазией и бюрократией в условиях революционного взрыва 1905 года.

да и не могло свести, страны с этого пути. Но, продолжая строить железные дороги, развивать промышленность, перестраивать натуральное народное хозяйство на меновое, правящие слои этого царствования все свои интеллектуальные силы отдали на создание фикции, будто на самом деле Россия продолжает оставаться старинной национальной монархией чуть ли не допетровского времени. Уже буржуазное по существу государство хотело казаться славянофильским по форме». (*Изгоев А. П. А. Столыпин: Очерк жизни и деятельности. М.: Кн-во К. Ф. Некрасова, 1912. С. 11.*)

Отказ от политических реформ был тем более возможен, что экономическое развитие России получило заметное ускорение в последние два десятилетия XIX века. Свою роль сыграл комплекс факторов, соединившихся к этому времени и сформировавших оригинальную модель роста. Назовем некоторые из них.

Во-первых, политические реформы Александра II способствовали формированию слоя экономически активного населения, способного накапливать деньги и инвестировать. Какой бы половинчатой ни была крестьянская реформа, как бы ни ограничила она возможности для накопления и перераспределения ресурсов – она обеспечила заметное расширение круга предпринимателей, так и численности наемных работников. А это было главное для начала широкомасштабной индустриализации.

Во-вторых, правовые реформы (прежде всего судебная) сыграли роль, в чем-то схожую с установлениями английской «славной революции» (введения Habeas Corpus Act), подкрепив гарантии прав собственности возможностью защиты своих прав в состязательном судебном процессе. В этом же направлении действовала и существенно расширившаяся свобода слова (именно в 1860-е годы в России впервые появился термин «гласность» в его современном значении). Эти базовые права значат для экономического роста гораздо больше, чем политические права (избирать и быть избранным), поскольку именно они обеспечивают защиту жизни и частной собственности³⁹.

В-третьих, изменение экономической политики государства, которое перешло к прямым и активным мерам регулирования хозяйственной жизни в направлении ускоренной индустриализации. Это выразилось в введении покровительственного таможенного тарифа, в выкупе железных дорог в казну и переходе к их строительству за счет средств государственного бюджета, в существенном усилении контроля за деятельностью бирж и частными предприятиями, в использовании государственных монополий.

Потребности индустриализации уже в 1880-е годы являлись доминантой при формировании концепции экономической политики. А ситуация была весьма противоречивой. Индустриализация, причем осуществляемая достаточно быстро, давала России шанс быть равноправным членом в группе великих держав. Этот путь был важен и для стабилизации внутреннего положения империи, для повышения благосостояния населения, для укрепления политического режима. Но при осуществлении курса на индустриализацию надо было преодолеть немало серьезных препятствий, чреватых социальными потрясениями.

Главными проблемами индустриализации России были относительная слабость частного предпринимательства, отсутствие значительных капитальных ресурсов, отсутствие действенной системы аккумуляирования и межотраслевого перелива капитала (через банки и фондовые биржи). Нужда же в капиталах была огромная: рост национальной экономики

³⁸ Идеолог нового режима М. Н. Катков категорически отрицал необходимость какой бы то ни было конституции, даже «специфически российской» (*Катков М. Н. Наша конституция//Московские ведомости. 1882.11 мая.*)

³⁹ О важности «базовых прав» (на неприкосновенность жизни и собственности) подробнее см.: *Импортированные институты в странах с переходной экономикой. М.: ИЭПП, 2003. С. 85–86.*

требовал безотлагательного развертывания железнодорожного строительства и связанных с ним отраслей тяжелой промышленности. Последнее как раз и предопределяло исключительную роль государства в решении задач индустриализации.

Ключевой функцией, которую должно было взять на себя государство, являлось формирование капитала, необходимого для модернизации, в том числе и частных фирм. Страна с исключительно низким по европейским масштабам уровнем среднедушевого ВВП не могла не сталкиваться с тремя проблемами в этой сфере. Во-первых, с физической нехваткой средств, остающихся на накопление – в связи с низким уровнем потребления основной массы населения. Во-вторых, с отсутствием надежных институтов перераспределения капитала в приоритетные отрасли промышленности. В-третьих, с отсутствием необходимых макроэкономических условий для обеспечения притока иностранного капитала. Государство взяло на себя ответственность по преодолению этих трех ограничителей на пути экономического роста.

Решая эти задачи, государство должно было обеспечивать мобилизацию денежного капитала через налоговую систему и перераспределять формируемые таким способом средства в пользу крупной промышленности, покровительствовать отечественной индустрии при помощи соответствующей внешнеэкономической политики, изыскивать валютные ресурсы для импорта машин и оборудования, создавать благоприятные условия для притока иностранного капитала, обеспечивать обслуживание внешних займов, к которым прибегало правительство в целях расширения финансовой базы индустриализации.

Каковы были основные компоненты экономической политики, которые должно было задействовать государство для решения стоящих перед ним задач индустриализации? Перечислим наиболее важные из них.

Первое — перераспределение капитала в пользу промышленности, прежде всего тяжелой. Для этого активно использовалась налоговая система, позволявшая при помощи прямых и косвенных налогов извлекать доходы, генерируемые в сельском хозяйстве. Ради осуществления индустриализации «правительство проводило строжайшую фискальную политику, основанную на косвенных налогах... которая позволяет перевести средства, израсходованные населением, т. е. прежде всего населением деревень, которое и без того вынуждено платить за фабричную продукцию заградительные цены, – в индустриальные инвестиции»⁴⁰. В условиях повышения экономической динамики правительство не могло более полагаться на налоги, не связанные с хозяйственной активностью. Была отменена подушевая подать и стали вводиться налоги на различные доходы (например, на доходы с процентных бумаг, на имущество, получаемое безвозмездным путем и др.), а также существенно увеличены косвенные налоги, ключевым элементом которых стало, разумеется, введение казенной монополии на водку.

Важную роль играли и прямые налоги. Именно с точки зрения фискальных интересов следует рассматривать и длительное сохранение общинного землепользования. Круговая порука, облегчавшая налоговое администрирование, была тем главным аргументом, который препятствовал отказу от общины и переходу к полноценной частной собственности на землю. Разумеется, было более или менее ясно, что разрушение общины должно будет привести к ускорению развития производительных сил и, в конечном счете, к росту собираемости налогов. Но это лишь в конечном счете. А в текущем периоде отказ от механизма круговой поруки представлялся опасным с точки зрения и без того весьма напряженного государственного бюджета. Высокие налоги, которые должны были платить крестьяне, перераспределялись, таким образом, в пользу индустриализации.

⁴⁰ Феретти М. Безмолвие памяти//Неприкосновенный запас. 2005. № 6. С.7.

Второе — создание институциональных условий для мобилизации и перераспределения капитала. Фундаментальной проблемой России было отсутствие у экономических агентов кредитных историй (или их аналогов) и, соответственно, низкий уровень доверия экономических агентов друг другу. Банки, сыгравшие ключевую роль в финансовом обеспечении ускоренной модернизации Франции и Германии, были в России слабы и ненадежны — причем сказанное касалось не только немногочисленных частных, но и государственных банков. Эти функции на первоначальном этапе также должно было взять на себя государство⁴¹. На это прямо указывали С. Ю. Витте и его ближайшие сотрудники, обосновывая появление новых функций Государственного банка тем, что «снабжение населения кредитом не может быть достигнуто не только в полной мере, но даже и в сколько-нибудь значительной степени через посредство частных кредитных учреждений»⁴².

Действительно, ведущую роль по предоставлению финансовых ресурсов для роста должен был играть созданный еще в 1860 году Государственный банк. Этот институт сочетал в себе функции сразу трех банковских учреждений, известных современной экономике: центрального банка, коммерческого банка и банка развития⁴³ — феномен, нетипичный для развитых капиталистических экономик того времени. Естественно, такое положение Госбанка делало его объектом политического и коммерческого давления для получения дешевых («благотворительных» или «филантропических») денег, причем не только на производственные, но и на потребительские нужды⁴⁴. Но главная задача этого института состояла все-таки не в «благотворительности», а в предоставлении средств для реализации целей экономической политики правительства и конкретно министерства финансов⁴⁵. Причем происходило это как в легальной форме, так и в форме «неуставных ссуд» — операций, которые производились по специальному докладу министра финансов и не соответствовали (или прямо противоречили) уставу банка⁴⁶.

⁴¹ «Скудность капитала в России была такова, что никакая банковская система, очевидно, не могла привлечь достаточных ресурсов для финансирования крупномасштабной индустриализации; стандарты деловой этики были губительно низки; общее недоверие было так велико, что ни один банк не мог надеяться на привлечение даже имеющегося небольшого объема капитальных ресурсов, или выдавать долгосрочные кредиты в условиях, когда мошенническое банкротство было возведено в ранг почти общей деловой практики». (*Gerschenkron A. Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays. P. 19–20.*)

⁴² Цит. по: Кредит и банки в России до начала XX века: Санкт-Петербург и Москва. СПб: Изд-во Санкт-Петербургского университета, 2005. С.204.

⁴³ Сочетание в одном институте функций центрального банка, коммерческого банка и банка развития было уникальным для конца XIX века, равно как немислимо и с позиций рубежа XX–XXI веков. «Центральные банки основных капиталистических стран... являлись исключительно организациями денежно-кредитной политики... Использование Государственного банка России... в целях общеэкономической политики и его непосредственное подчинение министру финансов являлись резким отклонением от статуса и основ деятельности современных ему центральных банков других стран» (*Гиндин И. Ф. Указ. соч. С. 74*). В целях нашего исследования необходимо подчеркнуть, что подобная роль Госбанка станет определяющей характеристикой для советской экономической модели и вообще получит некоторое распространение в XX веке, когда многие страны будут решать задачи индустриальной модернизации в условиях централизации ресурсов и управления. В СССР наличие единого Государственного банка будет рассматриваться как неотъемлемая черта социалистической экономики. Хотя на самом деле, как и ряд других институтов ускоренной модернизации, универсальный Госбанк будет уходить корнями в экономическую модель второй половины XIX столетия. И только в последние годы существования СССР (с 1986 года) будут предприняты шаги по формальному разделению функций банков на два уровня.

⁴⁴ Как писал современник, с самого начала существования Государственного банка «коммерческий мир ожидает от банка кредита, раздаваемого правительством торгующим лицам, сообразно с видами не коммерческими, а государственными и филантропическими. Соответственно, промотавшийся купец считает себя в праве на кредит в большей степени, чем состоятельный» (*Безобразов В. П. О некоторых явлениях денежного обращения в России в связи с промышленностью, торговлей и кредитом. М., 1864. С. 56–57*).

⁴⁵ «Для банка, независимого от финансового ведомства, не существует отраслей промышленности, а только торговые и промышленные фирмы: он открывает кредит тем фирмам, которые нуждаются в кредите и представляют достаточно гарантий для целостности выдаваемой ссуды» и ему нет дела до того, что «к нему явится лицо, желающее заняться известной отраслью промышленности, которая находится почему-то в фаворе у финансового ведомства» (*Залиутин А. С. Наша банковская политика. СПб., 1896. С. 78*).

⁴⁶ См.: Вопросы государственного хозяйства и бюджетного права. СПб., 1907. С. 283–305.

Естественно, государственное участие не могло быть столь же эффективным, каким было обычное частное предпринимательство в странах-пионерах индустриализации. Но без этого решение задачи ускоренного экономического роста оказалось бы в тупике.

Третье — обеспечение валютных поступлений. Высокие налоги давали в руки правительства основной экспортный ресурс России — зерно, вывоз которого был особенно важен в целях привлечения иностранного капитала. Хорошо известен лозунг «Не доедим, а вывезем», сформулированный министром финансов И. А. Вышнеградским. Для решения этой задачи была организована и соответствующая инфраструктура: например, государственные элеваторы, на которых концентрировался экспортный хлеб, были непосредственно подчинены системе Государственного банка. Ведь зерно было основным источником поступлений валюты (драгоценного металла), столь необходимой для обеспечения макроэкономической стабильности — укрепления денежной системы и как фактора притока иностранного капитала.

Четвертое — отказ от принципов свободной торговли и переход к активной протекционистской политике. Это было время, когда соответствующий переход осуществили практически одновременно все ведущие мировые державы, так что Россия не стала в этом смысле исключением. Тем самым впервые в новейшей экономической истории было на практике зафиксировано то, что Ф. Лист предвосхищал в своей экономической теории — решение задач индустриализации на определенном этапе должно отрицать принципы свободной торговли⁴⁷. Ограничение конкуренции стало важнейшей характеристикой нарождающейся индустриальной системы. Переход к покровительственной политике всегда предполагает усиление участия государства в экономике, поскольку здесь государство берет на себя ответственность за эффективность дальнейшего развития производства, за готовность экономических агентов ответить на защитные меры не всплеском цен и монополистическим шантажом, а развитием производства и повышением производительности труда.

Пятое — достижение и поддержание макроэкономической стабильности, что требовало оздоровления бюджета и денежной системы. Здоровый бюджет и здоровые деньги — таковы были две важнейших задачи, которые должно было решить правительство (точнее, министерство финансов) для обеспечения структурной модернизации и устойчивого экономического роста.

Покровительственная политика в совокупности со здоровой макроэкономикой обуславливали *шестой элемент* экономической политики государства — стимулирование притока прямых частных иностранных инвестиций. Они поступали в Россию в форме акционерного капитала и способствовали развитию новых отраслей промышленности, осваиванию новых промышленных регионов (например, южной угольно-металлургической базы) и несли с собой, разумеется, новые технологии и связанное с ними повышение производительности труда. Важным фактором притока иностранного капитала была также длительная история политической стабильности страны, благодаря чему инвестиции в нее не казались рискованными.

Седьмое — железнодорожное строительство. Оно стало локомотивом развития экономики, предъявляя спрос на продукцию многих других отраслей. Для удовлетворения потребностей в железнодорожном строительстве и с учетом покровительственного таможенного тарифа в стране создавались новые предприятия.

Восьмое — предпринимались разнообразные меры прямого государственного воздействия на экономику. Среди них: прямое участие государства в учреждении частных предпри-

⁴⁷ Об этом же писал и Д. И. Менделеев: «Фритредерский образ действий подходит к странам, уже укрепившим свою фабрично-заводскую промышленность. Протекционизм, как абсолютное учение, есть такой же рационалистический вздор, как и абсолютное фритредерство» (*Менделеев Д. И.* Толковый тариф или исследование о развитии промышленности России в связи с ее общим таможенным тарифом 1891 г. // *Менделеев Д. И.* Сочинения. Т. 19. М. — Л., 1950. С. 34–35).

ятий, выдача преференциальных заказов отечественным производителям (особенно военной продукции и железнодорожных материалов), поддержание высоких цен на покупаемые казной промышленные товары, избирательное кредитование отдельных предприятий (практика неуставных ссуд), имеющих «государственное значение», гарантирование прибыли новым промышленным предприятиям и даже нормирование производства сахара⁴⁸. Консервативные сторонники «русской самобытности» требовали преодоления «финансового космополитизма», олицетворявшегося министерством финансов, включая выкуп в казну частных железных дорог, ужесточения государственного контроля над банками и промышленными предприятиями, видя в поддержке частнопредпринимательской сферы далеко идущие политические последствия – утверждение чуждого для России конституционного строя⁴⁹.

Более того, государство поддерживало появление первых синдикатов как инструментов обеспечения устойчивости хозяйственной деятельности и противодействия колебаниям спроса. Государство нередко выполняло функции собственника, инвестора, менеджера и контролера⁵⁰. Естественно, это приводило к переплетению интересов государства и бизнеса, что отнюдь не способствовало развитию самостоятельного и ответственного предпринимательского класса⁵¹.

Вся тяжесть подобной политики ложилась, естественно, на крестьянство – оно было основным налогоплательщиком империи (80 % населения) и давало основные экспортные ресурсы. Высокие налоги существенно ограничивали покупательский спрос крестьянства на рынке промтоваров, а перераспределительная активность государства делала промышленность относительно независимой от спроса основной массы населения⁵². Экономические взаимоотношения между городом и деревней тем самым оказывались в значительной мере опосредованными государственной властью, что существенно влияло на сам механизм функционирования народного хозяйства. В стране быстро развивался единый всероссийский рынок, причем государство активно вмешивалось в его процессы, воздействуя на этот рынок и модифицируя его.

Таким образом, ключевыми элементами политики ускоренной модернизации последних двух десятилетий XIX века были активное *государственное вмешательство* в экономическую жизнь страны и последовательное *оздоровление макроэкономической ситуации*. Это были два фундаментальных условия, вокруг которых формировалась экономическая

⁴⁸ Яркая характеристика государственного регулирования частнопредпринимательской деятельности в целях индустриализации содержится в книге: *Воронцов*. Судьба капитализма в России. СПб., 1882. С. 32–68.

⁴⁹ Весьма показательной в этом отношении была брошюра товарища обер-прокурора Синода Н. П. Смирнова – естественно, близкого по взглядам К. П. Победоносцеву и М. Н. Каткову. (См.: *Смирнов Н. П.* Современное состояние наших финансов, причины упадка их и средства к улучшению нашего государственного хозяйства. СПб., 1885. С.5.)

⁵⁰ См.: *Shanin T.* Russia as a «Developing Society». Basingstoke: Macmillan, 1985. Vol.1. P.184, 202; *Henderson W. O.* The Industrial Revolution on the Continent: Germany, France, Russia. 1800–1914. L.: Frank Cass, 1961. P. 202–204; *Gerschenkron A.* Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays. P. 19; *Беспалов С.* Политика экономической модернизации России в дискуссиях конца XIX – начале XX веков. Самара: Изд-во Самарского научного центра РАН, 2004. С. 31.

⁵¹ «В России государственное вмешательство и финансирование... было направлено на создание железных дорог и пароходств, крупных промышленных предприятий и банков, на их укрепление и развитие. Обратной стороной создания и укрепления капиталистических предприятий и банков являлось их спасение в случаях банкротства и в особенности их сохранение любыми средствами во время экономических кризисов». В частности, крупные машиностроительные предприятия в условиях спада спроса на их продукцию могли позволить себе работать на склад, понимая, что рано или поздно правительство все равно должно будет купить у них эту продукцию. (*Гиндин И. Ф.* Указ. соч. С. 20, 208). Через 100 лет, в конце XX века, такая ситуация будет рассматриваться как фактор, стимулирующий принятие бизнесом безответственных (или недобросовестных) решений.

⁵² «Проблема крестьянского спроса потеряла свое первоначальное значение, и ее соотношение с индустриализацией было полностью пересмотрено... Сокращение крестьянского потребления означало расширение доли национального продукта, используемого для инвестирования. Это позволяло и расширять импорт». (*Gerschenkron A.* Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays. P. 125; см. также: *Nove A.* An Economic History of the USSR: 1917–1991. L.: Penguin, 1992. P. 9–10.)

политика правительств Александра III и в значительной мере Николая II. Однако если государственный интервенционизм был достаточно характерен для истории экономической политики, то здоровая финансово-денежная система была для страны если и не абсолютно новым, то, во всяком случае, весьма редким, феноменом. «Только люди, перешедшие 50-летний возраст, еще могут помнить то время, когда система денежного обращения была у нас в порядке; все же прочее население имеет об этом весьма смутное представление», – говорил С. Ю. Витте, представляя Государственному Совету в 1895 году концепцию денежной реформы⁵³.

На необходимость обеспечения бюджетной сбалансированности решительно указывал еще И. А. Вышнеградский. «Деятельность нашей финансовой администрации в ближайшем будущем должна быть направлена главнейшим образом к устранению из нашего бюджета тяготеющего над ним дефицита», – писал он императору⁵⁴. На особую важность «неуклонного соблюдения равновесия между государственными доходами и расходами», на необходимость «устранения из нашего бюджета дефицитов, иногда являющихся поводом к заключению самых опасных государственных займов», неоднократно указывал С. Ю. Витте⁵⁵.

На волне ускорившегося экономического роста правительство смогло накопить значительные золотовалютные резервы (прежде всего благодаря экспортным поступлениям) и осуществить, наконец, фундаментальную реформу – ввести в 1897 году в России твердую, размениваемую на золото валюту, а также обеспечить неэмиссионное покрытие дефицита государственного бюджета. Денежная реформа имела несомненный успех – к этому времени в России уже выросло поколение людей, не знавших на практике феномена устойчивой национальной валюты. А вот ситуация с бюджетом оставалась достаточно напряженной. Он постоянно оставался дефицитным, но разница между расходами и доходами покрывалась теперь за счет внутренних и особенно внешних заимствований. Заимствования можно было себе позволить, так как экономика росла и имела хорошие перспективы. Однако рост этот оказывался уязвимым в связи с возрастающей зависимостью не только от состояния европейского рынка капитала, но и от колебаний внешнеполитической конъюнктуры – усиливалась зависимость страны от политики основных ее кредиторов (особенно от Франции)⁵⁶.

⁵³ См.: *Витте С. Ю.* Собрание сочинений и документальных материалов. Т. 3. Кн. 1. М.: Наука, 2006. С. 107. По-видимому, это заявление произвело на современников весьма сильное впечатление. Во всяком случае, Л. Н. Юровский более тридцати лет спустя, после эпохи войн и революций, начинает именно с этой цитаты свой главный экономический труд – «Денежная политика Советской власти (1917–1927)». М.: Начала-пресс, 1996. С. 32.

⁵⁴ Цит. по.: *Зайончковский П. А.* Указ. соч. С. 142.

⁵⁵ См.: *Витте С. Ю.* Собрание сочинений и документальных материалов. Т. 2. Кн. 2. М.: Наука, 2003. С. 105, 115. В данном случае уместно привести обширную цитату из доклада министра финансов о государственном бюджете («государственной росписи доходов и расходов») на 1898 год: «Центральные ведомства, местные учреждения, общественные деятели – все, желая возможно больше облегчить бремя налогов, стремятся в то же время к самому полному удовлетворению постоянно расширяющихся прежних нужд и постоянно возникающих новых потребностей; все склонны считать Государственное Казначейство неиссякаемым источником или же убежденно доказывать, что те или иные расходы производительны и не должны быть сокращаемы, так как от них надо ожидать выгод в будущем... Но если потребности не имеют границ, то средства для их удовлетворения ограничены». Там же. С. 115. (Курсив мой – В. М.)

⁵⁶ Помимо того что значительная часть новых русских займов осуществлялась во Франции (как правило через банкирский дом парижских Ротшильдов), правительство проводило также конверсионные операции для перехода к долгу более длительному и под более низкие проценты. В результате конверсионных операций 1889–1891 годов значительная часть российского долга перешла с немецкого на французский денежный рынок. За этим вскоре последовало и оформление военно-политического союза с Францией.

1.4. Идеология государственного регулирования и ее критики

Итак, принципиальной особенностью России является то, что с самого начала ускоренной индустриализации государство стало активным игроком для решения встающих здесь задач. Не могло быть и речи о том, что государство ограничит свою роль макроэкономическим регулированием (даже термина такого тогда еще не было) и обеспечением институциональных условий хозяйствования. Централизованная координация экономической жизни никак не была чужда российской власти, что будет неоднократно давать о себе знать в дальнейшем.

Потребности опирающейся на государство ускоренной индустриализации совпали с идеологическими установками Александра III и его окружения на усиление государственного регулирования экономики. Власти стремились обеспечить избирательную поддержку отраслей промышленности, которые представлялись им приоритетными, контролировать частнопредпринимательскую деятельность и биржевые операции, выкупить вы казну железные дороги, использовать государственные монополии (например, на вино и табак) как источник пополнения казны.

С приходом на пост министра финансов И. А. Вышнеградского, а затем С. Ю. Витте, государственное вмешательство в экономику неуклонно расширялось. Государство стало активно заниматься регулированием экономической жизни, используя для этого методы как прямого, так и косвенного воздействия, включая налоги, протекционистский тариф, государственные инвестиции.

С. Ю. Витте был глубоко, на идеологическом уровне, убежден, что дальнейшее устойчивое развитие промышленности высокими темпами может происходить только при развитии государственного хозяйства или же при прямой и активной поддержке государством приоритетных отраслей и предприятий. Усиление государственного регулирования Витте мотивировал рядом исторических и политических факторов. «В России по условиям жизни нашей страны потребовалось государственное вмешательство в самые разнообразные стороны общественной жизни, что коренным образом отличает ее от Англии, например, где все предоставлено частному почину и личной предприимчивости и где государство только регулирует частную деятельность... В Англии класс чиновников должен только направлять частную деятельность. В России же кроме направления частной деятельности он должен принимать непосредственное участие во многих отраслях общественно-хозяйственной деятельности»⁵⁷. Впрочем, эта позиция соответствовала и общей тенденции развития индустриальных производительных сил, и специфическим проблемам догоняющей индустриализации в условиях отсталой страны.

Индустриализация в этот период поддерживалась всеми доступными правительству ресурсами, включая налоговые льготы, прямые бюджетные субсидии, государственные заказы (особенно в военной промышленности), протекционистской таможенной полити-

⁵⁷ Цит. по: *Дубенцов Б. Б.* Попытки преобразования организации государственной службы в конце XIX в. (Из практики Министерства финансов)//Проблемы отечественной истории. Ч. 1. М. – Л.: Институт истории СССР АН СССР, 1976. С. 216–217. Еще более решительно выглядит передовая статья в «Торгово-промышленной газете», издававшейся министерством финансов: «...[В] России, в области содействия развитию национальной промышленности и торговли, правительство... не только должно заботиться о внешних условиях материального развития страны... но по своеобразным условиям русского быта оно должно деятельно войти в самую глубь интересов разнообразных отраслей нашего народного хозяйства и положительным воздействием возбуждать и поддерживать частную предприимчивость в желательном направлении». (Цит. по: *Золотарева В. П.* Об особенностях экономической модернизации России в пореформенный период//Историко-экономический альманах. Вып. 1. М.: Академический проспект, 2004. С. 299.)

кой⁵⁸. Причем важнейшей особенностью ситуации рубежа веков стало то, что правительство перешло от политики точечной поддержки отраслей к поощрению развития промышленности вообще, что было более типично для капиталистических стран рассматриваемого периода⁵⁹. Сказанное, разумеется, не означает отказа от выделения приоритетных секторов, что является важнейшей характеристикой экономической политики индустриализации.

Впрочем, понимание того, что именно должно государство делать в экономической сфере, не составляло предмет элитного консенсуса. Ряд деятелей времен этого царствования активно лоббировали ослабление денежной политики и возврат к практике дешевых кредитов дворянам, что было затруднено банковской реформой 1860-х годов⁶⁰. Другие высказывали серьезную озабоченность из-за отказа от создания нормальной рыночной экономики западного типа.

Усиление вмешательства государства в экономическую и политическую жизнь не прошло, естественно, незамеченным и стало предметом общественной дискуссии. Критические высказывания раздавались и из либерального лагеря, и со стороны последовательных консерваторов. Выделяется несколько направлений критики интервенционистского курса.

Во-первых, его отраслевая несбалансированность, когда промышленность развивается за счет стагнации сельского хозяйства. На это обращали внимание и либеральные критики, и народники, и представители помещичьего класса, которые тоже страдали от перекачки средств из деревни в город.

Во-вторых, ряд авторов видел опасность в усилении тенденций к бюрократической централизации. Это противоречило духу свободы капиталистических отношений и лишь усиливало позиции коррумпированной российской бюрократии.

В-третьих, наиболее дальновидные авторы видели в политике государственной модернизации предтечу государственного бюрократического социализма. В результате чего правые обвиняли Витте в попытках установления социализма, а левые – в стремлении псевдосоциалистическими реформами остановить торжество подлинного социализма⁶¹.

Пожалуй, наиболее ярко складывающуюся систему государственного управления охарактеризовал Н.Х. Бунге, первый министр финансов Александра III. По его словам, сложности прошлых реформ привели к тому, «что люди благомыслящие начали снова вопить о надзоре и контроле со стороны государства и даже о замене государственною деятельностью частной. В этом направлении мы продолжаем преуспевать и теперь, когда хотят, чтобы государство занялось в обширных размерах торговлей хлебом и снабжением им многомиллионного населения... Кажется, невозможно идти далее, если не допустить, что государству следует пахать, сеять и жать, а затем издавать все газеты и журналы, писать повести и романы и подвизаться на поприще искусств и науки»⁶². Разумеется, это было преувеличение, хотя и исключительно дальновидное: в XX столетии ироническое пророчество Бунге

⁵⁸ См.: *Henderson W. O. Op. cit.* P. 202–203.

⁵⁹ См., например: *Бовыкин В. И.* Россия накануне великих свершений: К изучению социально-экономических предпосылок Великой Октябрьской социалистической революции. М.: Наука, 1988. С. 66.

⁶⁰ В частности, идею дешевых кредитов для дворян и сохранения бумажно-денежного (не размениваемого на металл) обращения активно продвигала группа М. Н. Каткова и К. П. Победоносцева, с которыми были связаны также И. Ф. Цион (впоследствии один из самых грубых критиков С. Ю. Витте), Н. П. Смирнов, А. Антонович, Н. Мец и некоторые другие. (См., например: *Смирнов Н. П.* Объяснения тайного советника Смирнова на замечания господина министра финансов, сделанные по поводу записки «Современное состояние наших финансов, причины упадка в них и средства к улучшению нашего государственного хозяйства». СПб., 1896.)

⁶¹ См., например: *Ленин В. И.* Поли. собр. соч. Т. 1. С. 457; Т. 6. С. 257–259.

⁶² *Погребинский А. П.* Финансовая политика царизма в 70-80-х годах XIX в. // Исторический архив. 1960. № 2. С. 135–136. Любопытно обратить внимание, что в данном обсуждении для автора участие государства в литературном творчестве, в издании газет и журналов представляется более абсурдным, чем «пахать и сеять». Между тем, как показала отечественная история XX столетия, регулирование духовной жизни действительно стало приоритетом государственной власти – более важным, чем собственно хозяйственная деятельность.

исполнится практически буквально. Размышления либерального экономиста, естественно, вызывали острое неприятие сторонников политического консерватизма⁶³ и экономического дирижизма.

Сам Н.Х. Бунге высказывался за преимущественно органичное развитие капиталистических отношений, предполагающее сбалансированное развитие промышленности и сельского хозяйства – двух столпов современной ему экономики. Фактически он формулировал программу развития в России «народного капитализма» и видел опасность в замене свободного частного хозяйства «принудительным хозяйством государственным или общественным»⁶⁴. По мнению некоторых российских исследователей, модель, предложенная Бунге, представляла собой альтернативный вариант модернизации по отношению к политике Витте⁶⁵. С таким выводом можно согласиться лишь отчасти. Макроэкономическая модель Витте (здоровый бюджет и золотой стандарт) была полностью заимствована им у своего предшественника. Другое дело, что курс на модернизацию был однозначно ориентирован на развитие промышленности за счет аграрного сектора (что, кстати, тоже было заимствовано, но уже у другого предшественника — Остроградского). С точки зрения практической политики этот курс был совершенно естественен. Правительство хотело ускоренной индустриализации – и оно должно было за нее платить. А вот вопрос о том, можно ли было позволить себе проводить модернизацию более низким темпом, выходит за рамки экономического анализа. Собственно, здесь впервые проявилась та проблема, которая еще острее даст о себе знать во второй половине 1920-х годов: на какие жертвы может идти правительство для решения задач догоняющей модернизации?

В литературе 1890-х годов можно найти и жесткую критику централистско-бюрократической модели модернизации с позиций экономического либерализма. Наиболее ярким и наиболее резким представителем либеральной точки зрения был И. Ф. Цион⁶⁶, который, впрочем, относился к Витте с сильным элементом личной неприязни. Он, в частности, писал: «Широкий простор личной инициативе, законная гарантия против административного вмешательства и произвола, чуткое прислушивание к нуждам, вызываемые компетентными и заинтересованными лицами, а, पुще всего, воздержание от всякого фаворитизма между свободными конкурентами, – кто не знает, что без этих основных элементов невозможно не только процветание, но и существование какой бы то ни было торговли и промышленности?». Опирающаяся на растущий государственный интервенционизм индустри-

⁶³ Н.Х. Бунге, которого высоко ценил Александр III и который стал первым министром финансов его царствования, действительно плохо вписывался в консервативный истеблишмент – хотя и пытался вписаться. Однако идеологи нового режима рассматривали не иначе, как «представителя проигравшей партии» и обвинялся в «непонимании условий русской жизни, доктринерстве, увлечении тлетворными западноевропейскими теориями» (См.: Катков М. Н. Собрание передовых статей «Московских ведомостей» за 1886 год. М., 1889. С. 117; Туган-Барановский М. Русская фабрика в прошлом и настоящем. СПб., 1907. С. 416). И уж совсем политическим доносом являются следующие слова Каткова о министре финансов: «Сложилось странное положение – оппозиция правительству не вне его, а в нем самом, чего не бывает, по крайней мере не должно быть, ни в каком государстве, ни при каком образе правления» (Московские ведомости. 1886. 26 февраля).

⁶⁴ См.: Записка Н.Х. Бунге «Социализм и борьба с ним» (1890–1894)// Судьбы России. Проблемы экономического развития страны в XIX – начале XX вв. СПб.: Спас – Лики России, 2007. С. 288.

⁶⁵ См.: Власть и реформы. От самодержавной к советской России. С. 386.

⁶⁶ См.: Цион И. Ф. Куда временщик Витте ведет Россию? Р., 1896. Любопытно, что по своим политическим взглядам этот автор был близок М. Н. Каткову и К. П. Победоносцеву и критиковал Витте за отступничество. Тем не менее, с экономической точки зрения критика Циона была жестко либеральной. На это обратил внимание С. Беспалов: «Он умудрился совместить критику реформ Витте и с ультраконсервативных, и с либеральных позиций, причем многие аргументы против проводившегося курса, взятые в дальнейшем на вооружение либеральной оппозицией, были сформулированы впервые именно Ционом». (См.: Беспалов С. В. Политика экономической модернизации России в дискуссиях конца XIX – начале XX веков. Самара: Изд-во Самарского научного центра РАН, 2004. С. 59). Резкость этого автора привела к тому, что он был лишен российского подданства и продолжал критику программы Витте уже из Парижа.

стриализация представлялась неэффективной и очень опасной, поскольку сопровождалась нарастанием бюрократического произвола и коррупции⁶⁷.

На эти же проблемы позднее указывали и видные представители бизнеса, объединившиеся в Совет съездов представителей промышленности и торговли. В частности, они писали: «Искусственность экономического развития в 90-е годы заключалась прежде всего в необычайном поспании народной самодеятельности. Все нити народного хозяйства сходились в кабинете министра финансов, без его соизволения и даже указания ничего нельзя было предпринять. Власть и вмешательство чиновника становились в экономической жизни стран все более невыносимыми»⁶⁸.

По отношению лично к С. Ю. Витте подобная критика не вполне справедлива. Однако она очень важна, поскольку в значительной мере предвосхищает будущие проблемы и парадоксы централизованной экономики, которую тот же Цион открыто называет социалистической (обвиняя в склонности к социализму и самого министра финансов). Витте ставится в упрек стремление подчинить решению чиновника все, вплоть до количества сахара, который тот или иной завод может производить и продавать, не говоря уже о заказах на оборудование и материалы для железных дорог. *Чрезмерная централизация*, складывающаяся в России, ведет к «рутинной, самой зловещей канцелярщине, своим формализмом, своим произволом... убивающей всякую живую инициативу, всякое благое начинание, всякое проявление человеческой воли и мысли». Витте не просто заталкивает страну на путь социализма, но он подобрал для России самую опасную модель – «именно тот государственный социализм, который стремится превратить страну в обширную казарму, где армия чиновников заправляет деспотически всеми проявлениями общественной жизни, – где нет места ни личной свободе, ни оригинальной мысли, где все и все будут беспрекословно повиноваться палке капрала с зеленым околышком»⁶⁹.

М. И. Боголепов, со своей стороны, обращал внимание на финансовые и микроэкономические риски подобной политики. По его мнению, она ведет к созданию предприятий, которые не умеют работать на открытом рынке, а ориентируются исключительно на государственный спрос. А перекачка средств из деревни в город будет сужать идущий из деревни спрос с негативными последствиями для промышленности⁷⁰. Обращалось также внимание на то, что, находясь под таможенной защитой, отечественные предприниматели никак не используют это время (время отсутствия серьезной конкуренции) для повышения конкурентоспособности проводимых товаров и услуг. Таким образом, никак не стимулируются прогрессивные структурные сдвиги. Особенно отчетливо видно это на состоянии топливного баланса, в котором к началу XX века преобладали низкоэффективные виды топлива⁷¹.

Анализируя политику расширения централизованного государственного регулирования вообще и покровительственной для промышленности тарифной политики в частности, необходимо избегать однозначных, прямолинейных оценок. Политика Витте действительно способствовала ускорению промышленного роста в России и тем самым решала стратегическую задачу модернизации страны. Тем более, что этатизм, как и связанный с ним протекционизм, соответствовали технологическим тенденциям того времени, связанным с укрупнением и концентрацией производства. Однако эта политика, естественно, имела и свои побочные негативные последствия.

⁶⁷ Цион И. Ф. Указ. соч. С. 69. «Взяточничеству, казнокрадству и повальному грабежу несчастной публики открылись горизонты, о которых не мечталось нашим бюджетоедам даже в самые отдаленные эпохи нашей истории». (Там же.)

⁶⁸ Цит. по: Петров Ю. А. Российская экономика в начале XX века//Россия в начале XX века. М.: Новый хронограф, 2002. С. 177.

⁶⁹ Цион И. Ф. Указ. соч. С. 60, 69.

⁷⁰ См.: Боголепов М. И. Финансы, правительство и общественные интересы. СПб., 1907. С. 101, 107.

⁷¹ См.: Радцыг А. О роли нашей промышленности//Народное хозяйство. 1900. № 2. С. 70–71, 87.

Причем последствия эти не являются результатом ошибок властей, а имманентно присущи системе, основанной на централизованном государственном регулировании.

Во-первых, существенное влияние групп интересов при принятии крупных народно-хозяйственных решений. Поскольку государство непосредственно вмешивается в хозяйственный процесс, устанавливает отраслевые приоритеты и обеспечивает их бюджетным финансированием, для бизнеса оказывается более привлекательным (и более дешевым) обеспечить принятие необходимого решения, чем работать над модернизацией производства и ростом производительности труда⁷². Именно в этом состояла опасность точечной поддержки отдельных секторов промышленности (или даже отдельных групп предприятий), которая была характерна для российской практики⁷³. В связи с этим было даже введено понятие *рациональный протекционизм* который «стремится к эксплуатации естественных сил природы при помощи усовершенствованной техники и повышения производительности труда» в отличие от охранительной системы, которая «усиливает эксплуатацию кармана потребителей, то есть, в конце концов, человеческого труда, при помощи высоких цен»⁷⁴.

Во-вторых, сама по себе задача выбора долгосрочных отраслевых приоритетов являлась исключительно сложной, а цена ошибки была здесь исключительно высокой. В нормальной рыночной экономике национальный приоритет вырастает из суммы локальных (микрорыночных) приоритетов, что снижает вероятность глобальной ошибки. Но если приоритеты устанавливает государство и реализует их, опираясь на всю мощь своей финансовой политики, риски неимоверно возрастают. Иногда приоритеты удается определить правильно и тогда это становится основой для ускоренного роста. Однако вероятность ошибки очень высока, поскольку государство в своих расчетах может опираться только на известные тенденции прошлого и экстраполировать их, что далеко не всегда дает адекватное понимание будущего.

Применительно к России рассматриваемого периода примером такого рода стратегической ошибки стало перенесение центра тяжести в энергетической политике с нефти на уголь. К концу XIX века на Россию приходилось более половины мировой добычи нефти и порядка 2 % угля, что делало ее топливный баланс уникальным и весьма перспективным. Однако опыт развитых стран свидетельствовал о доминировании угля, и именно поэтому правительство, решая вопрос о долгосрочных задачах развития ТЭК, отдавало предпочтение углю. В значительной мере это стало результатом мощного давления со стороны угольного лобби. Основываясь на простых международных сопоставлениях (потребление угля в России было в 20 раз ниже, чем в Германии, и в 34 раза ниже, чем в Великобритании), правительство сочло необходимым стимулировать добычу угля вместо того, чтобы рассмотреть возможность развития экономики преимущественно на базе нефти. В результате были введены запретительные пошлины на импорт угля и очень низкие тарифы на перевозку его внутри страны⁷⁵. Это привело к быстрому вытеснению нефти углем, что предопределило топливно-энергетический баланс на несколько десятилетий.

⁷² Сто лет спустя, в посткоммунистической России, эта практика будет отражена следующими словами: среди ценных бумаг самой ценной является постановление правительства.

⁷³ В частности, видный либеральный экономист И. Х. Озеров предостерегал от чрезмерного влияния на правительство лоббистских группировок, которые предпочитают «слишком полагаться на субсидии и таможенные ставки» (*Озеров И. Х. Экономическая Россия и ее финансовая политика на исходе XIX и в начале XX веков. М., 1905. С. VII–VIII*).

⁷⁴ *Пажитнов К. А. Развитие каменноугольной и металлургической промышленности на юге России//Народное хозяйство. 1905. № 3. С. 32.*

⁷⁵ Поворот в пользу угольной промышленности имел и важный внешнеполитический аспект, который, возможно, сыграл решающую роль. Вот как писал об этом А. А. Иголкин: «Убыточные для казны тарифы вводились под сильнейшим давлением донецких углепромышленников. Большая часть добычи угля в Донбассе контролировалась франко-бельгийским капиталом, с 1906 года его интересы представлял “Продуголь”, за которым стояли крупнейшие французские банки. Именно эти банки размещали большую часть зарубежных займов царского правительства... В отличие от угольной, за нефтяной

* * *

Параллельно росту государственной активности разворачивались процессы централизации и концентрации частного капитала. На авансцену экономического развития России выходили крупнейшие предприятия – монополии. Если по параметрам экономического развития Россия существенно отставала от стран Западной Европы, то по концентрации капитала находилась среди них в первых рядах. Это очень важная тенденция – активизация экономической роли государства происходила параллельно появлению и развитию тенденции к частнопредпринимательской централизации. Ниже мы должны будем рассмотреть этот вопрос более подробно. Пока же заметим только, что процессы эти отражали серьезные изменения, происходившие в самом характере производительных сил – налицо был переход к доминированию крупных хозяйственных форм, а это значило, что на место конкуренции во многих случаях уже приходит монополия. На повестку дня встал вопрос: какая монополия окажется доминирующей – государственная или частная.

промышленностью стоял в первую очередь, английский капитал. В отрасли было три монополистических объединения, но возможностей лоббировать свои интересы в правительстве у нефтяников было гораздо меньше, чем у “Продугля”. В отличие от французских углепромышленников, бакинские предприниматели часто не могли добиться от правительства удовлетворения самых неотложных нужд». (См. подробнее: *Иголкин А. А.* Отечественная нефтяная политика в первой трети XX века // Историко-экономический альманах. Вып. 1. М.: Академический проспект, 2004. С. 260–261.)

Глава 2

Частные монополии и государство

2.1. Апология частномонополистического регулирования

Благодаря проведенным в последней трети XIX века политическим и экономическим реформам, а также ответственной макроэкономической политике 1890-х годов, к началу XX столетия Россия демонстрировала не только высокие темпы экономического роста. Налицо были и важные структурные сдвиги в организации производства, выразившиеся в быстром росте концентрации капитала и производства, в усилении монополистических тенденций функционирования народного хозяйства. Эти процессы отражали серьезные изменения, происходившие в самом характере производительных сил – налицо был переход к доминированию крупных хозяйственных форм, а это значило, что на место конкуренции во многих случаях уже приходит монополия. Можно было проследить две тенденции монополизации и связанной с ней централизации регулирования экономики: одна шла со стороны крупных частных производственных объединений (монополий), другая – со стороны государства.

В этот период в России, как и в других развитых странах мира, шло формирование крупных и крупнейших промышленных предприятий, монополистических объединений. Их участники уже могли координировать свои действия в национальном масштабе, имея целью преодоление стихии неорганизованного рынка, усиление роли сознательного, регулирующего начала в хозяйственном процессе. Оформляются знаменитые синдикатские объединения, такие, как машиностроительный картель «Продпаровоз» (образован в 1901 году), синдикаты «Продамет» (1902) и «Продвагон» (1904), «Продуголь» (1906), Объединение дрожжево-винокурных заводов (которое выпускало на рынок более 80 % этой продукции), Общество хлопчатобумажных комбинатов, Особая распределительная контора заказов спичечной промышленности (95 % всех спичек) и другие. С промышленными монополиями были тесно связаны крупнейшие банки, такие, как Русско-Азиатский, Международный коммерческий, Азово-Донецкий. Взаимосвязь производственных монополий и банков не просто усиливала позиции частного сектора в его взаимоотношениях с государственной властью. Этот союз создавал мощную основу для индустриализации страны, повторяя путь германской индустриализации второй половины XIX века⁷⁶.

Немалый вес имели и представительные организации российских предпринимателей – союзы, общества, комитеты и съезды, строившиеся по отраслевому или территориальному признакам.

Несмотря на успехи частного бизнеса, государство в России продолжало играть чрезвычайно важную экономическую роль. Это проявлялось в двух основных направлениях. Во-первых, государство оставалось одним из крупнейших отечественных собственников и производителей, участвуя в хозяйственном процессе непосредственно, как агент предпринимательской деятельности. Особенно важным было в этом отношении военное производство, большая часть которого была сконцентрирована в руках государства. Во-вторых, власть активно вмешивалась в организацию хозяйственных процессов в качестве мощнейшей силы, регулирующей и направляющей деятельность частных хозяйственных агентов.

Государство было крупнейшим собственником средств производства. Ему принадлежали земельные угодья, недра, большая часть лесов, 70 % железнодорожной сети, значи-

⁷⁶ Роль банков в германской индустриализации проанализирована А.Гершенкроном. См. Gerschenkron A. Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays.

тельная часть горных заводов и оборонных предприятий. Казна держала в своих руках почту и телеграф, почти полностью контролировала кредитную сферу. И, наконец, государство стало монополистом по покупке спирта и продаже водки, что давало существенную часть денежных поступлений в бюджет.

Более того, государство само содействовало формированию ряда монополистических объединений как инструментов централизованного регулирования ключевых отраслей промышленности. Ярким примером такого рода действий является Общество по продаже продукции русских металлургических предприятий – синдикат «Продамет», чье создание было одобрено правительством в июле 1902 года. С одной стороны, его появление стало реакцией на кризисное сокращение спроса. С другой стороны, сама идея синдиката несла в себе далеко идущие намерения урегулирования деятельности частных производителей продукции, важной для решения экономических и военных задач империи. Причем, как замечали позднейшие исследователи, деятельность синдиката не только подталкивала цены вверх (за счет монополистического положения на рынке), но и способствовала их снижению (благодаря упорядочению издержек)⁷⁷. Были и противоположные случаи: правительство отказалось поддержать создание «Общества по продаже продукции локомотивных заводов» («Продпаровоз»), равно как и «Продвагон», увидев в них опасные прецеденты монополистической практике *вопреки* государственному регулированию⁷⁸. Правда, произошло это уже в 1908 году, когда отношение к монополистическим объединениям очевидно ухудшалось и власти не надеялись более поставить эти объединения под свой контроль.

Частные монополии росли вместе и параллельно с ростом государственной активности. Можно даже сказать, что в промышленности складывалась система противостояния частных монополий и государства как крупнейшего предпринимателя. Какая монополия окажется доминирующей – государственная или частная? Этот вопрос становился центром внимания политиков и экономистов, вокруг него и разворачивались политическая и интеллектуальная борьба.

Частные монополии, их перспективы и соотношение с государством становились одной из серьезных тем экономико-политических дискуссий. В этом виделся важный стратегический выбор с точки зрения экономического и политического устройства страны. С одной стороны, концентрация капитала и рост крупного производства были необходимым условием ускоренной индустриализации России. С другой стороны, высказывались серьезные опасения, что страна может оказаться в тисках диктата частных монополий, действующих бесконтрольно в собственных узкогрупповых интересах и в ущерб интересам национальным. Встающие проблемы были не уникальны, а вполне сопоставимы с ситуацией в большинстве индустриально развитых стран мира. Однако с той важной спецификой, что Россия имела богатый опыт активного участия государства в хозяйственной жизни, но не имела достаточного опыта функционирования народного хозяйства в условиях свободного капиталистического рынка, не отягощенного глубокими социальными или политическими модификациями.

Быстрый рост частнокапиталистических монополий сопровождался формированием соответствующей экономической теории и идеологии, а, точнее, идеологизированной экономической доктрины.

Она находила свое наиболее четкое и последовательное отражение на страницах издававшегося с 1908 года журнала «Промышленность и торговля» – органа Совета съез-

⁷⁷ См.: Цукерник А. Л. Синдикат «Продамет» 1902–1914 гг.: историко-экономический очерк. М.: Соцэкгиз, 1959. С. 12–18; Монополии в металлургической промышленности России. 1900–1917 гг. Документы и материалы. М. – Л., Издательство АН СССР, 1963. С. 579; Лященко П. И. История народного хозяйства СССР. Т. 2. М. – Л.: Госполитиздат, 1952. С. 308–312.

⁷⁸ Gatrell P. Government, Industry and Rearmament in Russia, 1900–1914: The Last Argument of Tsarism. Cambridge: Cambridge University Press, 1994. P. 60–61.

дов представителей промышленности и торговли. Названный Совет был образован двумя годами ранее (в начале 1906 года) представителями различных отраслевых предпринимательских организаций с подчеркнутым устранением «политического элемента»⁷⁹. На самом же деле политический мотив при образовании и функционировании Совета съездов был доминирующим. Но выражалась политическая позиция здесь через постоянную и последовательную борьбу за интересы крупных частных предпринимателей, против хозяйственной экспансии государства (казны) в форме высоких налоговых ставок или же непосредственного участия российских властей в производственно-предпринимательской деятельности.

Акцент делался на проблемы, обеспечивающие, по мнению крупных промышленников, повышение эффективности производства, на создание таких экономических и организационных условий, которые были бы наиболее благоприятны для развития производительных сил страны. Естественно, концентрация производства (в полной мере в согласии с марксистской традицией) рассматривалась здесь как важнейшая предпосылка укрепления российской экономики. А крупные промышленные образования – как наиболее последовательные выразители стратегических интересов народного хозяйства.

Прежде всего исследовались проблемы функционирования отечественных синдикатов – именно они, а не тресты, преобладали среди монополистических объединений России. Последние были наиболее распространенной формой монополистических объединений в России начала XX века. Соответственно, в литературе анализируются вопросы деятельности российских синдикатов, особенности и тенденции их формирования, а также эволюции. Специальное внимание уделяется опыту функционирования западных монополистических объединений (американских, германских). Особый интерес вызывает ситуация с антитрестовским законодательством США – его характер и практика применения.

Концентрация промышленного производства, образование частных монополистических объединений рассматривалось в соответствующих экономических исследованиях не просто как способ, облегчающий предпринимателям решение их собственных задач, но в первую очередь как инструмент преодоления (или хотя бы ослабления) капиталистических процессов. Правда, идеологи монополистических объединений подчеркивали, что наиболее действенной формой, позволяющей в перспективе прорвать цепь периодических кризисов, стали бы тресты, контролирующие не только рынок, но и производство. Обращаясь к опыту США, Ип. Гливиц с удовлетворением отмечал, что принцип «свободной конкуренции» уступает место лозунгу «делового сотрудничества» во всех отраслях промышленности⁸⁰.

Синдикаты, отмечали авторы, могут в известной мере контролировать движение цен, не допуская резких колебаний, депрессии, спада и тому подобного. Признавая в принципе, что сами синдикаты становятся фактором повышения цен, их сторонники находили следующие аргументы в их защиту. Во-первых, доказывалась обоснованность повышательной динамики цен материальными и социальными процессами. Во-вторых, подчеркивалось, что синдикаты никогда не допустят искусственных спекуляций на рынках товаров и ценных бумаг (хотя, доказательств справедливости этих заверений обычно не приводилось). В-третьих, соглашались на организацию мягких форм контроля со стороны органов государственной власти за деятельностью синдикатов и иных объединений в промышленности⁸¹.

Параллельно обсуждался вопрос о перспективах создания на российской почве промышленных объединений трестовского типа. В условиях кризиса, рассуждали приверженцы

⁷⁹ Возникновение и деятельность нашей организации//Промышленность и торговля. 1908. № 1. С. 26.

⁸⁰ См.: Гливиц Ип. Деловое сотрудничество или свободная конкуренция//Промышленность и торговля. 1909. № 24. С. 644.

⁸¹ См.: Фармаковский С. Вопросы синдикатской практики//Промышленность и торговля. 1908. № 1. С.32. № 2. С.93; Трест и финансы русских железных предприятий//Промышленность и торговля. 1908. № 8. С. 477–478; Гливиц Ип. Промышленные кризисы и борьба с ними//Промышленность и торговля. 1909. № 1. С. 83–84.

госмонополистической практики, когда возникает проблема спроса и желательно снижение (или хотя бы замораживание) цен при растущих издержках и огромных накладных расходах крупных предприятий, возникает настоятельная потребность объединения последних для координирования своей деятельности (не только продаж, но и производства), для работы, в конечном счете, по общему хозяйственному плану⁸².

Весьма показательным с точки зрения оценки представлений о роли и возможностях треста является идея формирования его из металлургических предприятий Урала, где располагалось самое старое металлургическое производство в России, позиции которого неуклонно ослаблялись в течении нескольких последних десятилетий. До начала XX века сюда был практически закрыт доступ частному капиталу и господствовало казенное и посессионное хозяйство. О необходимости осуществления каких-то решительных мер по отношению к Уральской промышленности писали представители различных направлений российской экономической мысли. Представители частного капитала настаивали на приватизации уральской промышленности и создании здесь металлургического треста. Последний, утверждали они, мог бы взять на себя решение всего комплекса вопросов – как внутрипроизводственных, так и внешних, обеспечивающих социально-политическую стабильность предполагаемого объединения. Трест как частная организация должен был бы находить общий язык и с правительством, и с земствами, координировал бы производство на соответствующих предприятиях, а также определял бы политику продаж. Ожидая сопротивления этому проекту со стороны отдельных хозяйственных единиц – непосредственных производителей, идеологи Уральского треста склонны были видеть в такой позиции «саботаж» или консерватизм мышления ряда частных предпринимателей, предпочитающих «фиктивное хозяйство» (точнее, фиктивную самостоятельность) и «мнимую свободу» организационной и производственной целесообразности⁸³.

Аналогичные соображения высказывались относительно железнодорожного транспорта, принадлежавшего в значительной своей части государству⁸⁴.

Одним из наиболее ярких и последовательных сторонников крупных частнохозяйственных организаций в российской промышленности был П. П. Рябушинский. Издававшаяся им газета «Утро России», в финансировании которой также принимали участие видные представители предпринимательства страны – А. И. Коновалов, Н. Д. Морозов, С. Н. Третьяков и др., стала фактически органом частно-монополистических кругов отечественного бизнеса.

В данном случае мы хотели бы обратить внимание только на один документ – набросок П. П. Рябушинского, содержащий основные программные положения создаваемой им газеты⁸⁵. Акцент здесь делался на «защиту интересов производительных классов общества: промышленников и землевладельцев». Причем первостепенное значение отводилось «допустимости (внутренней) организации промышленности в торговые тресты и пр.», с одной стороны, и «нежелательности казенных хозяйственных предприятий», с другой стороны. То есть суть политики видится в создании условий, благоприятных для укрепления частных монополий при недопущении вмешательства в этот процесс государства, чья хозяйственная деятельность признавалась неэффективной «по определению». Основной задачей деятельности государственных органов управления по отношению к промышленности в данном случае считался протекционизм, то есть способность властей оградить отечественных про-

⁸² См.: Трест и финансы русских железных предприятий. С.477.

⁸³ См.: *Фармаковский С.* Возрождение Урала//Промышленность и торговля. 1908. № 7. С. 406; *Авдаков Н. С.* Речь в Государственном Совете о казенном горном хозяйстве на Урале //Промышленность и торговля. 1909. № 11. С. 645.

⁸⁴ См.: *Майдель Г.Х.* Казенное или частное железнодорожное хозяйство//Промышленность и торговля. 1909. № 18. С. 274.

⁸⁵ ГАР Ф. Ф.4047. Оп 1. Д.12. Л.1.

изводителей от конкуренции иностранных товаров. В этом последнем требовании не было, впрочем, ничего оригинального – на протяжении многих лет в России велась классическая дискуссия по вопросу влияния таможенных пошлин на перспективы развития российского народного хозяйства вообще и промышленности в частности⁸⁶.

Как видно уже из приведенной записки П. П.Рябушинского, в промышленных кругах крайне отрицательно относились к выполнению государством предпринимательских функций, к непосредственному участию казны в производственно-хозяйственной деятельности. Здесь воспроизводился традиционный набор аргументов о неэффективности государственного хозяйствования, о волоките, несовместимой с «разумной хозяйственной деятельностью», о неповоротливости госаппарата и необходимости быстрого принятия хозяйственных решений, о технических сложностях и опасных социальных последствиях раздувания государственного сектора в экономике страны. В приводимом ниже рассуждении на эту тему видного российского нефтепромышленника П.О.Гукасова логика предпринимателей получила, пожалуй, наиболее четкое и последовательное выражение: «У нас в России упорно держится взгляд, что казна может поступать в хозяйственной области так же, как и частный предприниматель... Исходя из таких заключений, очень легко придти к государственному социализму». Гукасов утверждал, что все подобные теоретические умозаключения основаны на логической ошибке, когда защитники госмонополий «смешивают совокупность частных лиц, которые представляют собой государство, с отдельным частным лицом, и вполне понятно, что то, что разрешается и допускается делать последнему, не может быть распространено на первое, и обратно»⁸⁷.

Промышленники требовали от государства не вмешиваться в хозяйственный процесс в роли предпринимателя, а сосредоточить свои усилия на создании благоприятных или хотя бы нормальных условий экономической жизни страны – мягкой налоговой политики, политической стабильности, снятии ограничений на движение труда и капитала, принятии современного хозяйственного законодательства и т. д. Естественно, они отвергали обвинения в попытках создания подпольных синдикатов, иных монополистических сговоров с целью искусственного завышения цен, объясняя подобные экономические явления факторами политического (влияние революции 1905 года) или естественного характера (например, ухудшением условий нефтедобычи, если речь шла о нефтяной промышленности)⁸⁸.

Предприниматели открыто ставили вопрос о необходимости усиления контроля за хозяйственной деятельностью Казны, видя в ней потенциальный источник неэффективности и, естественно, злоупотреблений. Например, выступая в начале 1908 года в Государственном Совете, А. В. Васильев предложил изменить систему отечественного госконтроля,

⁸⁶ В качестве яркого примера здесь можно привести острую полемику, имевшую место в рамках Всероссийского торгово-промышленного съезда 1896 года, состоявшегося в Нижнем Новгороде. В ней приняли участие предприниматели, инженеры, экономисты. Общее название обсуждения: «В какой мере может понижение таможенных пошлин на сельскохозяйственные орудия и машины служить восполнением интересам земледелия?» (См. материалы выступлений Э.Лингарта, Дж. Гривза, И.Плисецкого, П. Смирнова: Всероссийский Торгово-промышленный съезд 1896 г. в Нижнем Новгороде. Нижний Новгород, 1896. Секция IX. № 2, 3, 4, 5.)

⁸⁷ Гукасов П. О. Речь на заседании Совещания Совета Съездов по нефтяному вопросу//Промышленность и торговля. 1908. № 6. С. 351. Оценивая приведенное высказывание, не будем забывать, что Гукасов являлся одним из лидеров бакинской нефтепромышленности, в то время, как правительство делало упор на поддержку угольной промышленности, о чем у нас шла речь в главе 1. См. также: Кризис топлива//Промышленность и торговля. 1913. № 6. С. 249–251; Поощрять или стеснять//Промышленность и торговля. 1913. № 7. С. 297–299; Борьба с синдикатами и таможенное покровительство//Промышленность и торговля. 1913. № 9. С. 394–396.

⁸⁸ См.: Минувший год//Промышленность и торговля. 1909. № 1. С. 1–3.; Экономический день в Государственном Совете//Промышленность и торговля. 1909. № 12. С. 739–741; Развитие промышленности за последние годы и очевидные факты//Промышленность и торговля. 1913. № 2. С. 49–53.

выведа Главного государственного контролера из правительства, то есть сделав его независимым от исполнительной власти⁸⁹.

Сказанное не должно быть интерпретировано в том смысле, что промышленники отвергали всякое существенное участие государственной власти в экономической жизни. Они ждали от правительства не только политических действий, но и принятия эффективных решений, способных снизить неопределенность, объективно присущую хозяйственным процессам. В соответствии со своим пониманием роли государства, промышленники требовали от него не более и не менее как перспективного плана развития народного хозяйства и экономической политики России. Имелся в виду документ, определяющий стратегические и среднесрочные ориентиры экономического курса государства и деятельности отдельных его ведомств, содержащий обоснования выбора того или иного варианта действий власти из набора возможных.

«Нам поскорее нужен деловой план нашей финансовой и экономической жизни», – подчеркивалось в передовой статье журнала «Промышленность и торговля», открывавшей 1909 год. По мнению российских промышленников, основной задачей, которую этот план должен был решить, является определение оптимального пути экономического роста, поскольку «у нас делаются огромные затраты на ненужные и подчас вредные предприятия, но весьма нередко нет средств на неизбежные и высокополезные затраты»⁹⁰.

Здесь же выдвигалось и понимание существа этого плана. Точнее, один из вариантов толкования сути государственной плановой деятельности, которых (вариантов) будет немало в наступившем XX столетии. Речь идет о формировании индикативного планирования, опирающегося на тенденции хозяйственного развития и определяющего его перспективы в русле тех или иных действий органов управления. Этот подход может быть оценен не только как исторически первый (или один из первых), но и в своем роде классический. «План вовсе не требует какого-то, еще никому не известного, вещего слова и отнюдь не нуждается в каком-то новом государственном регулировании. Экономические явления в наше время столь изучены, и экономико-финансовая картина России столь ясна, что для перестройки России из невежественной, голодной и холодной в просвещенную, сытую и бодрую требуется очень немного: слияния разрозненных ведомственных программ в один общий... план экономически-финансового подъема России».

Обращают на себя внимание два аспекта интерпретации идеи планирования. Во-первых, план четко ориентируется на решение некоторых глобальных задач, а не на прогноз развития народного хозяйства сам по себе (хотя прогнозная функция, или предпосылка, плана вовсе не исключается). Во-вторых, явно проступают элементы планово-организационного подхода, когда плановая деятельность в значительной мере сводится к ведомственным (правительственным) разработкам и их объединению. Впрочем, на той стадии развития экономической теории с минимальным практическим опытом, который тогда имелся, подобное понимание плана является вполне естественным⁹¹.

⁸⁹ См.: Казенное и частное железнодорожное хозяйство//Промышленность и торговля. 1908. № 22. С. 521.

⁹⁰ Минувший год//Промышленность и торговля. 1909. № 1. С. 3.

⁹¹ Современные исследователи также не склонны переоценивать негативное влияние российских монополий на экономический рост. Это опровергается как статистическими данными развития страны, так и отраслевыми особенностями крупнейших корпораций. «Россия принадлежала к группе к группе стран с наиболее быстро развивающейся экономикой, таких, как США, Япония и Швеция», причем доля России в мировом промышленном производстве выросла с 3,4 % в начале 1880-х годов до 5,3 % к 1913 году» (*Gregory P. Russian National Income, 1885–1913. Cambridge: Cambridge University Press, 1982. P.192*). Надо также принимать во внимание, что монополистические (олигополистические) соглашения начала XX века распространялись преимущественно на область сбыта и касались в основном секторов с концентрированным спросом (монополией) и при наличии внешнеэкономической конкуренции, что не должно было приводить к техническому и производственному застою. Напротив, монополии «оказывались малопригодными в отраслях, которые обслуживали массовый спрос и выпускали недостаточно унифицированные изделия, как, например, в текстильной промышленности» (*Петров Ю. А. Российская экономика в начале XX века//Россия в начале XX века. М.: Новый хронограф, 2002. С. 171–172*).

2.2. Критика частномонополистического регулирования: справа и слева

Параллельно с ростом монополистических объединений, естественно, активизируется и критика частнохозяйственных монополий в экономической печати. Антимонаполистические настроения стали быстро крепнуть не только среди части экономистов и политиков России, но также и в предпринимательской среде⁹². Однако критики частномонополистического регулирования не представляли собой идеологического единства. Они были разделены на два лагеря: *сторонников поддержания режима свободной торговли и сторонников вытеснения частных монополий экономической монополией государства*. Причем последние были гораздо более активны, и эта точка зрения среди критиков частных монополий явно доминировала.

На основе апелляции к различным экономическим расчетам утверждалось, что рост цен в высокомонополизированных базовых отраслях отечественной промышленности (нефтяной, угольной, металлургической) является чрезмерным сравнительно с темпами их роста. В этом видели важнейшее препятствие для дальнейшего поступательного и устойчивого развития страны по пути индустриализации. Экономисты и политики, выступавшие тогда под антимонаполистическими лозунгами, решительно отвергали аргументы идеологов частных монополий, и особенно ссылки последних на позитивный опыт передовых капиталистических стран, где экономический рост сопровождается концентрацией капитала. Аргументы здесь были по преимуществу политического характера: за рубежом тресты не только благополучно развиваются, но и встречают резкое противодействие со стороны как общественных организаций, так и демократического государства, то есть тех институтов, которых в России не существует или почти не существует.

В качестве яркого примера растущего могущества частных монополистических союзов приводился быстрый рост цен в нефтяной промышленности. В этой связи активно обсуждались вопросы тайного сговора промышленников – владельцев нефтяных предприятий, включая «тайный нефтяной синдикат», наличие которого официально не признавалось, но на который списывали многие беды отечественного хозяйства.

В феврале 1913 года запрос о нефтяных синдикатах был даже принят к рассмотрению IV Государственной Думой, депутаты которой признали его спешным. На это же неоднократно жаловались земства, а подчас даже выступали с требованиями проведения прокурорского расследования в порядке надзора, ссылаясь на соответствующие статьи Уголовного уложения Российской Империи. Любопытно отметить, что руководители *Казанского земства* сравнивали диктат нефтяной промышленности с *татарским* игом, утверждая, что Россия поделена между нефтепромышленниками на зоны влияния⁹³.

Кроме этого, шло обсуждение возможных сговоров по углю, чугуну, железу.

⁹² Так, состоявшийся в 1905 году Всероссийский съезд торговли и промышленности встал в решительную оппозицию к практике создания промышленных синдикатов и высказался за сохранение свободной торговли. (См.: *Gatrell P. Op. cit. P.112.*)

⁹³ Поиск заговоров не является чем-то новым при объяснении трудностей экономической жизни. Возможно, нефтепромышленники на самом деле координировали свои действия. Однако, оценивая ситуацию в этой отрасли, надо помнить о той мощной поддержке, которую государство оказывало угледобыче, и особенно Донбассу, в отличие от нефтяной отрасли. Более того, государство, являвшееся собственником нефтеносных земель на Апшероне, перестало с 1900 года предоставлять их для бурения скважин, ожидая принятия соответствующего законодательства. В результате торги на новые нефтеносные земли не проводились в течение 12 лет. Такая политика искусственно сдерживала предложение нефти, что естественно сказывалось на ценах. (См.: *Иголкин А. А. Отечественная нефтяная политика в первой трети XX века// Историко-экономический альманах. Вып. 1. М.: Академический проспект, 2004. С. 261–262.*) Иными словами, нефтяная отрасль фактически подталкивалась к монополистическому поведению самими действиями государственной власти.

При обсуждении конкретных механизмов антимонопольной политики выявились два принципиально разных подхода. Несмотря на их идеологическую противоположность, в то время они еще не воспринимались как альтернативы, а рассматривались, скорее, как взаимно дополняющие. Оба они предполагали, разумеется, заметную активизацию государственного вмешательства в хозяйственный процесс, хотя и с использованием совершенно различных механизмов.

Один подход был предложен Государственной Думой при обсуждении проблемы монополизации нефтяной промышленности. Здесь акцент был сделан на меры экономического регулирования производства и рынка жидкого топлива в России. Для этого правительству было предложено: активизировать разведку и включение в экономический оборот новых нефтеносных земель; развивать казенное производство нефти, реализуя ее по более низким ценам; решить вопрос о беспошлинном ввозе в страну иностранной нефти и керосина для стимулирования тем самым конкуренции на внутреннем рынке; прекратить стимулирование вывоза нефти и керосина, отменив льготный железнодорожный тариф на их перевозку по Закавказской железной дороге; и, наконец, провести расследование деятельности «нефтяного синдиката», а также лиц и учреждений, причастных к его образованию.

Примерно в то же время сформировалась иная концепция борьбы с частномополистической практикой крупнейших российских предпринимателей. Наиболее яркое и последовательное выражение она нашла на страницах журналов «Экономист России» и «Новый экономист» (последний издавался под редакцией весьма популярного в то время «экономиста-государственника» П. П. Мигулина). Развивавшиеся и пропагандировавшие на страницах этих изданий взгляды можно определить как «буржуазно-государственнические», или государственно-монополистические. Именно эти позиции мы рассмотрим теперь более подробно, поскольку они являются очень показательными и важными с точки зрения их влияния на идеологию экономической политики России уже недалекого будущего.

В основе концепции П. П. Мигулина и его коллег лежал тезис о быстром исчезновении практически всех атрибутов свободного рынка как в России, так и в других европейских государствах. «Как будто издеваясь над самыми именитыми экономистами, наш век с успехом доказал, что “железный закон” спроса и предложения сделан из какого-то легкоплавкого металла, не имеющего ничего общего с железом... Но теперь времена изменились: осталась только одна стихия, а именно, “спрос”... что же касается “предложения”, то здесь коммерческая мысль извернулась и дала миру новое понятие: “синдикат”, который регулирует количество поступающих на рынок продуктов согласно своим интересам, низводя таким путем былую стихию до простой бухгалтерии»⁹⁴. То есть в исходном пункте отрицаются все основополагающие постулаты традиционной экономической теории и, следовательно, ставится вопрос: какие механизмы экономической политики должны придти на смену традиционным?

Элиминирование закона спроса и предложения позволяло построить новую логическую цепочку. Не стремление производителей к прибыли в ходе конкурентной борьбы обусловливает теперь экономический рост, а, напротив, задаче быстрого развития производительных сил следует подчинить деятельность производителей. Во всяком случае, тех из них, кто уже перерос рамки свободного рынка. «Давно пора оставить нелепую с государствен-

⁹⁴ Б. Н. Д. Народное бедствие//Новый экономист. 1913. № 24. С. 1. Впрочем, рассматриваемые экономисты не отвергали безоговорочно рецепты, предлагавшиеся Государственной Думой. Но они полагали, что расширение круга производителей, рост производства и тому подобное может сказаться на ценах лишь в некоторой, в лучшем случае среднесрочной, перспективе. С ростом же цен следовало бороться немедленно, чтобы избавить страну от «ига монополий». Кроме того, сторонники рассматриваемой точки зрения видели в монополизации тенденцию поистине мирового масштаба, а потому предостерегали против переоценки значения стимулирования экспорта как средства поощрения конкуренции – ведь всем известно, утверждали они, что существует тайное международное синдикатское соглашение нефтепромышленников.

ной точки зрения формулировку “laissez faire, laissez passer” в вопросах обеспечения производительных сил страны», – замечал П. П. Мигулин. Подчеркивая принципиальные особенности современной экономической ситуации, он писал весной 1913 года: «Для всех ясно, что “цены не Бог строит”, а нормирует их соглашения производителей. Старый закон спроса и предложения формулировался экономической наукой, когда о картелях, трестах и синдикатах никто еще не имел никакого представления. Хаос старого рынка начинает исчезать, в Америке давно уже все цены регулируются синдикатами, то же явление переносится в Западную Европу, не новость оно и у нас. А мы все еще беспомощно разводим руками перед “неотвратимыми” якобы экономическими “законами”»⁹⁵.

Наиболее эффективным средством борьбы с частномонополистической эксплуатацией национальной экономики авторы «Экономиста России» и «Нового экономиста» считали установление прямого и жесткого государственного контроля за функционированием основных ресурсных отраслей страны – угле- и нефтедобычи, лесным хозяйством, водной энергией («водной силой»), а также, при необходимости, и за распределением важнейших продовольственных товаров (хлеба, сахара). Идеальный вариант виделся в установлении государственной монополии на названные ресурсы и продукты или, по крайней мере, в таком положении дел, когда бы, например, лесное хозяйство, водные силы, каменноугольные копи, нефтяные площадки находились бы в руках государства, которое обеспечивало бы и регулирование производства в соответствующих частных предприятиях.

Впрочем, подобные требования нередко раздавались и из лагеря консервативных политиков. Приведем только одно, весьма характерное и яркое высказывание. «Громадные казенные богатства: лесные, угольные, нефтяные и т. п. или совсем не разрабатываются, или отдаются в аренду хищным акулам промышленности. Вот в этом мы видим основную ошибку нашего финансового управления. Надо поскорее браться за благое дело казенного хозяйства. Необходим целый ряд казенных монополий. Эти монополии нужно как можно скорее учредить дабы скорее получить необходимые средства», – подчеркивал тогда известный своими консервативными взглядами депутат Государственной Думы Н. Е. Марков 2-й.

Разумеется, реализация идеи государственных монополий – дело весьма сложное. А потому в качестве промежуточной меры на путях борьбы с самоуправством частных корпораций сторонники рассматриваемой экономической доктрины выдвигали идеи нормирования производства и цен, причем при установлении последних государством предполагалось ориентироваться «на уровень затрат». Ведь, строго говоря, главное – это даже не преодоление диктата частнохозяйственных монополий, а ослабление и преодоление стихийности экономического развития страны, к чему и должно стремиться Правительство⁹⁶. Ведь, развивая эту аргументацию дальше, «если государство не берет на себя регулирование цен таких предметов широкого народного потребления, производство и торговля которыми может быть синдикализована, то это регулирование берет на себя частный капитал, роль государства играют частные лица и организации»⁹⁷.

Итак, в качестве основных пунктов становления новой неконкурентной системы хозяйствования здесь предлагалось: нормирование производства базовых отраслей промышленности; государственное установление цен на выпускаемую ими продукцию; введение монополии на оптовую торговлю основными товарами данного производства; и, наконец, введение монополии на производство данной продукции.

Рассмотренная концепция с идеологической точки зрения имеет достаточно законченный вид. Она базируется на определенном представлении о характере и тенденциях разви-

⁹⁵ Мигулин П. Нефтяной вопрос в Государственной Думе//Новый экономист. 1913. № 15. С. 2.

⁹⁶ См.: Мигулин П. Хлебный кризис //Экономист России. 1910. № 22. С. 3.

⁹⁷ Мигулин П. Нефтяная промышленность//Новый экономист. 1913. № 10. С. 2–3.

тия производительных сил и производственных отношений, включает в себя преобразование как организационной системы управления народным хозяйством, так и самих отношений собственности. Достаточно подробно проработаны практические шаги реализации этой этатистской модели хозяйствования.

Правда, здесь еще отсутствует какое бы то ни было представление о политических предпосылках и последствиях претворения в жизнь этой заманчивой и масштабной программы. Создается впечатление, что перейти к государственному монополизму в столь значительном масштабе можно, оставаясь в старой полудемократической системе координат или даже внедряя на российской почве ценности западноевропейской демократии⁹⁸.

Вся эта доктрина в основе своей имеет, как нам представляется, философию общественного договора или, можно сказать, «нейтрального государства». Государства, которое обладает знанием общественной пользы и стремится в процессе своей деятельности к реализации этой всеобщей пользы. Недаром здесь мы сталкиваемся со своеобразной и в общем-то довольно редкой доктриной чистого этатизма, когда государственный монополизм напрямую обосновывается требованиями экономической целесообразности, не будучи сопряженными с теми или иными аргументами идеологического или социально-политического характера (достижения социального равенства, самоуправленческой негосударственной системы, построения бесклассового общества и тому подобного). Именно поэтому тенденция экономического поиска, пришедшая на большую часть XX столетия, получила в рассмотренных журналах наиболее концентрированное для начального этапа воплощение.

2.3. Государственное регулирование и монополизм

Теперь рассмотрим несколько более подробно реакцию на активность частнокапиталистических монополий со стороны институтов государственной власти – как в органах царской администрации, так и в представительном учреждении, каким являлась тогда Государственная Дума.

Настороженное отношение Думы к предпринимателям-промышленникам и к их объединениям вполне может быть объяснено сословным характером народного представительства, что обеспечивало доминирование в нем аграрного (дворянского и крестьянского) большинства. Уже сам этот факт делал, по мнению промышленников, обсуждение здесь экономических вопросов по меньшей мере ущербным.

Думские фракции активно обсуждали вопросы функционирования частнокапиталистических предприятий, настойчиво требуя от правительства принятия решительных мер для недопущения доминирования «частных интересов» над «государственными». Думу чрезвычайно беспокоили перспективы формирования промышленных синдикатов и вообще тенденции промышленников к объединению. (Н. Е. Марков 2-й даже заявил, что подпольным синдикатом нефтепромышленников, поиски которого, как было отмечено выше, настойчиво велись в 1911–1913 годах, является не более и не менее, как сам Совет Съездов промышленности⁹⁹.)

⁹⁸ Впоследствии исследователи этой эпохи отмечали сомнительную возможность успешной экономической модернизации без адекватных политических преобразований, без изменения модели государственной организации и функционирования общества. Так, по мнению Т.Лауэ, если форсированная индустриализация и требовала определенных форм авторитаризма, то в условиях автаркического режима, каким выступало правление Николая II, успешное осуществление этой политики не представлялось возможным. См.: *Laue von T. H. Problems of Industrialization/Russia under the Last Tsar.* Minneapolis: University of Minnesota Press, 1969. P. 141.

⁹⁹ См.: Государственная Дума и экономические вопросы//Промышленность и торговля. 1913. № 8. С. 350, 351.

В 1910 году была создана специальная комиссия для изучения вопросов о синдикатах¹⁰⁰. Дума стала предпринимать попытки выработать законодательные меры для регулирования деятельности предпринимательских организаций, а также законодательства о синдикатах¹⁰¹.

Естественно, что особое внимание депутаты уделяли организации аграрного производства. И здесь характерно, что на протяжении 1909–1913 годов предпринимались неоднократные попытки внести в Думу законодательные предположения о монополизации государством хлебной торговли (предложение М. Д. Чельшева в III Думе, епископа Никона в IV Думе и др.). В апреле 1912 года 82 депутата внесли законодательное предположение «О мерах по упорядочению хлебной торговли» аналогичной направленности. Проводились совещания по соответствующей тематике относительно возможности усиления государственного регулирования внешней торговли зерном¹⁰².

Позиции же правительства по этому комплексу вопросов были неоднозначны и в конечном счете определялись борьбой различных группировок, отражавших те или иные интересы правящих классов российского общества. В 1905 году на волне революции было создано Министерство торговли и промышленности, которое возглавил В. И. Тимирязев, известный своими симпатиями по отношению к бизнесу. Однако пост этот он занимал недолго (хотя и дважды – в 1905–1906 и 1909 годах) и особого влияния на правительственные решения не имел. Он высказал ряд радикальных для своего положения идей (например, о создании коллегии при своем министерстве из представителей бизнеса), которые, естественно, не были реализованы. Его преемники И. П. Шипов и С. И. Тимашев гордились своей удаленностью от бизнеса и признавались в слабом знании торговли и промышленности¹⁰³.

Общая позиция властей по поводу тенденций и характера организации российской индустрии была, пожалуй, наиболее четко изложена в бюджетном документе Совета Министров на 1913 год – «Объяснительной записке Министра финансов к проекту Государственной росписи на 1913 г.», представленной в Думу. Исходный пункт здесь – констатация быстрого роста производительных сил вместе с расширением емкости внутреннего рынка. Причем рост этот так велик, что в народном хозяйстве образуются «узкие места» – в дефиците оказываются чугун, железо, топливо, ряд других важнейших производственных ресурсов. Однако из этой посылки делается весьма характерный вывод: «Очевидные факты доказывают, что успешному удовлетворению внутреннего спроса мешают не только недостаток у промышленных предприятий нужных средств, но и те течения, которые зародились в самой промышленной среде. Такие организации, как синдикаты, не останавливаются нередко перед искусственным понижением предложения товаров, на которые имеется растущий спрос, – поднимают цены и приводят к необходимости открытия границы для ино-

¹⁰⁰ См.: Лурье Е. К. Совещание о синдикатах//Экономист России. 1910. № 3. С. 13.

¹⁰¹ См. Гофитетер И. Синдикаты и интересы потребителей//Экономист России. 1910. № 8. С. 6; Лурье Е. С. К синдикатскому вопросу//Новый экономист. 1914. № 43. С. И

¹⁰² «Нельзя сомневаться, что бюрократическое начало приведет хлебную торговлю к упадку...», – писала тогда же газета П. П. Рябушинского “Утро России”. – Нетрудно предугадать, в какое тяжелое положение будет поставлен хлебороб, когда на рынке будет представлен только один покупатель – монополист-чиновник. От государственной заботливой опеки, пожалуй, мужику не поздоровится». (Утро России. 1914. 15 апреля.)

¹⁰³ «У нового министерства было гораздо меньше авторитета и власти, чем у других правительственных ведомств, и это серьезно ослабляло возможности предпринимателей влиять на промышленную политику правительства... В Совете Министров министерство торговли и промышленности не играло большой роли. Именно поэтому российские промышленники существовали в неблагоприятно ситуации». См. Gatrell P. Op. cit. P. 111. См. на эту тему: Горфейн Г. М. Из истории образования Министерства торговли и промышленности//Очерки по истории экономики и классовых отношений в России конца XIX-начала XX века. М. – Л.: Наука, 1964. С. 161–179.

странного ввоза. Нет сомнения, что подобное положение дел побуждает к принятию решительных мер для борьбы с вредными для всего государства явлениями»¹⁰⁴.

Словом, при попытках выработки более четких политических установок, более определенного политического курса Правительству приходилось сталкиваться с противоборством различных подходов уже внутри себя, подходов, отражавших интересы различных хозяйственно-политических группировок российского общества.

Так, связанный с предпринимательскими кругами Министр торговли и промышленности В. И. Тимирязев, отмечая в Государственной Думе (выступление 13 марта 1909 года) роль «разнообразных торгово-предпринимательских организаций в виде периодических съездов с постоянным советом и комитетом», рассчитывал, что они должны и будут заниматься «реальным удовлетворением коллективных потребностей объединяемых ими видов производства и труда на основах самостоятельности и самопомощи». Хотя, разумеется, он и критиковал такие соглашения между производством и торговлей, «в основе которых лежит устройство собственного благополучия за счет потребителей или предприятий, не примкнувшим к соглашениям. Насколько разумные и объединенные усилия, клонящиеся к урегулированию и усовершенствованию производства и сбыта, к познанию условий рынка и размеров спроса, к повышению технической оборудованности дела и сокращению административных расходов, заслуживают поддержки, настолько же стремление к устранению естественной конкуренции, к искусственному повышению цен, к монополизации производства и к созданию других стеснений для получения предметов потребления должно быть, по-моему, рассмотрено и трактуемо как пагубное для народного благосостояния явление»¹⁰⁵. Здесь сформулировано довольно типичное пожелание, основанное на недооценке реального противоречия хозяйственного развития: министр ставит задачу сохранения достоинств крупного, концентрированного производства, не допуская, однако, естественных для такого производства монополистических тенденций и проявлений. Одной из дальнейших тенденций развития экономической теории и экономической политики станет поиск компромисса между этими двумя тенденциями. Этот поиск будет вестись, хотя и совершенно по-разному, и в западных демократиях, и в России, и в Германии.

Параллельно в правительстве заявляли о себе сторонники принятия жестких мер к частно-монополистической практике. Например, в конце апреля 1913 года в газеты просочилось сообщение о наличии некоего секретного законопроекта, представленного в Совет Министров и посвященного вопросам урегулирования деятельности синдикатов, трестов и тому подобных предпринимательских структур¹⁰⁶. В этом документе, приписывали министру торговли и промышленности С. И. Тимашеву, содержались весьма решительные заявления: «В опасной или вредной для государственных интересов деятельности предпринимательских объединений, выражающейся в значительном, не оправданном условиями производства и сбыта, повышении или понижении цен на массовые продукты, в коих производство или торговля составляет предмет деятельности объединений, могут быть принимаемы и утверждаемы Советом Министров нижеследующие меры:

- а) повышение или понижение железнодорожных тарифов,
- б) понижение, повышение или отмена таможенных пошлин и
- в) введение ввозных пошлин».

¹⁰⁴ Объяснительная записка Министра финансов к проекту Государственной росписи на 1913 г. СПб., 1912. С.245.

¹⁰⁵ *Тимирязев В. И.* Программная речь Министра торговли и промышленности// Промышленность и торговля. 1909. № 6. С. 361–362.

¹⁰⁶ См.: Борьба с синдикатами и таможенное покровительство//Промышленность и торговля. 1913. № 9. С. 395–396.

С. И. Тимашев был выходцем из Министерства финансов, и доминирование фискального подхода в приведенной цитате не может вызывать удивления. Здесь четко прослеживаются элементы жесткого государственного вмешательства, причем при крайней неопределенности формулировок, что позднее будет характерно для правительственных документов, регулирующих экономику тоталитарного государства. Так, например, остается неясным, как определять «значительное» повышение цен, вызывающее соответствующие последствия. Интересна и показательна готовность преследовать производителя со стороны государственных органов за любое изменение цен (за понижение, а не только за их повышение). В годы Первой мировой войны царское правительство попытается ввести за такие нарушения уголовное наказание¹⁰⁷, а для советской системы такие наказания будут естественными и необходимыми.

В результате подобных противоречий позиций различных правительственных деятелей практические шаги Правительства были достаточно осторожными. И вместе с тем характерными с точки зрения формирования основ для будущего построения советского государственного хозяйства.

С одной стороны, Правительство стремилось динамизировать казенную промышленность и железнодорожный транспорт, выдвинув тезис о переводе их на коммерческие основания. Последнее предполагало снабжение казенных (государственных) предприятий оборотным капиталом при предоставлении им «возможно более полной хозяйственной автономии». Словом, за несколько лет до Первой мировой войны в России была выдвинута концепция коммерциализации государственной промышленности. Тем самым закладывались идеологические и теоретические основы столь популярного, начиная с 1920-х годов, «хозяйственного расчета государственных предприятий», функционирующих, правда, уже в условиях огосударствленной советской экономики.

С другой стороны, государство стремилось использовать свои предприятия для борьбы на рынке с частником, и особенно с частными монополиями. Так, Правительство приняло решение получать рентные платежи от нефтяных компаний не в денежной форме, а в натуральной, чтобы использовать эти ресурсы для продажи по заниженным ценам. Или, например, в хозяйственное ведение казенных железных дорог передавались угольные копи, чтобы ослабить зависимость транспорта от угледобывающих предприятий и через снижение транспортных издержек воздействовать на уровень цен в других отраслях народного хозяйства¹⁰⁸.

В принципе, российские власти имели некоторый опыт прямого государственного вмешательства в хозяйственную деятельность частного бизнеса, относящегося не к давним годам отечественного абсолютизма, а к сравнительно недавнему прошлому. Подобные действия мотивировались необходимостью недопущения частномонополистического контроля за целыми отраслями отечественной промышленности. Так, в 1895 году Правительство взяло в свои руки нормирование сахарного производства и цен на сахар, упразднив уже образованный с аналогичными целями частный синдикат. Опасения по поводу возможности возникновения частного синдиката в винокуренной промышленности стало одной из причин введения казенной продажи напитков.

¹⁰⁷ Особые журналы Совета министров Российской империи. 1909–1917 гг.: 1916 год. М.: РОССПЭН, 2008. С. 377–379.

¹⁰⁸ С этой точки зрения показателен пример борьбы казны с синдикатом «Кровля», стремившимся монополизировать производство дефицитного кровельного железа на Урале. По требованию Государственного контролера Министерство торговли и промышленности сориентировало производство уральских казенных заводов на выпуск аналогичной продукции, что позволило сбить цены на внутреннем рынке. Естественно, такие действия вызвали резкий протест со стороны частных предпринимателей, которые квалифицировали действия властей как «государственный социализм» и даже уподобили казенные предприятия «цепным псам», которых правительство натравливает на синдикаты. (См.: Карницкий Д. Казенные горные заводы// Промышленность и торговля. 1909. № 19. С. 332–334; Надеждин К. О синдикате «Кровля»// Промышленность и торговля. 1909. № 22. С. 3–4.)

Не могли власти не реагировать и на постоянные требования общественности об урегулировании хлебной торговли, и особенно экспорта хлеба. Аграрные идеологи настойчиво подчеркивали, что распыленность сельскохозяйственного производства по миллионам крестьянских хозяйств в купе со множественностью заготовителей, кредиторов и экспортеров хлеба ведет к тенденции снижения хлебных цен. Они требовали от государства организовывать, координировать и контролировать эти процессы путем регулирования условий закупки, хранения и транспортировки зерна. А «надежнейшим средством для достижения этого является учреждение по хлебородной России целой сети зернохранилищ – элеваторов с передачей управления их в руки особого учреждения, стоящего своим характером между государственными учреждениями и частными коммерческими обществами»¹⁰⁹.

На протяжении ряда лет после первой русской революции обсуждались механизмы организационного решения этой проблемы. Предлагалось задействовать земства, центральные правительственные институты, а также Госбанк или создаваемый под его эгидой Хлебный банк. В конечном счете, в 1912 году было принято решение о строительстве Госбанком сети собственных элеваторов, для которых был утвержден специальный «Наказ» Министерства финансов. Согласно этому документу, данные элеваторы рассматривались не только как способ «обеспечения производства ссудой под хлебные операции», но им также вменялось в качестве главной цели «правильная постановка означенной операции и улучшение общих условий внутренней и внешней торговли хлебом»¹¹⁰.

Наконец, отражая распространенные в обществе настроения относительно введения экономической жизни в русло организованности и упорядоченности, в различных политических и хозяйственных кругах России (и в Государственной Думе, и в экономической печати) в 1911–1913 годах все шире раздавались призывы к Правительству разработать перспективный план своей деятельности и поставить его на обсуждение общественности. Поэтому вскоре после созыва IV Государственной Думы подобный план (или программа) основных направлений деятельности Правительства в декабре 1912 года была представлена депутатам Председателем Совета Министров и Министром финансов В. Н. Коковцовым.

План был среднесрочный и охватывал примерно пятилетие. То есть фактически уже был задан ставший позднее классическим период перспективного (среднесрочного) государственного планирования экономической и социальной жизни страны (хотя, разумеется, «плану Коковцова» было далеко еще до советских пятилеток). Поставив в качестве общей задачи деятельности российских властей обеспечение «хозяйственного преуспевания населения», этот план особо выделял задачи аграрной политики, торговли хлебом, дорожного строительства, орошения и ряд других.

Однако многие из этих начинаний были остановлены Первой мировой войной.

¹⁰⁹ См.: Вурцигер Э. О., Венкинк А. Э. О регулировании хлеба в России//Всероссийский Торгово-промышленный съезд 1896 г. в Нижнем Новгороде. Секция IX. № 9. С. 2.

¹¹⁰ См.: Современные проблемы//Новый экономист. 1913. № 1–2. С. 3–6.

Глава 3

Первая мировая война и вопросы государственного регулирования экономики

3.1. Формирование институтов и механизмов регулирования

Мировая война резко усилила потребность в координации деятельности всех участников хозяйственной жизни. Централизованное регулирование экономики стало активно внедряться в практику воюющих держав. Меры по координации производственно-хозяйственной деятельности и по ее планомерному регулированию государство стало реализовывать с первых дней мировой войны. Процесс становления системы централизованного руководства экономикой продолжался на протяжении всех военных лет и эстафетой был передан Временному правительству, а от него – правительству народных комиссаров. Но это будет позднее.

В России формирование системы централизованного регулирования шло с двух сторон.

Во-первых, «снизу», путем создания или укрепления уже существующих органов частного капитала. Прежде всего это были военно-промышленные комитеты, призванные упорядочить деятельность крупных и средних частных предприятий, а также Союз земств и городов (Земгор), объединявший преимущественно мелкую и среднюю промышленность. Военно-промышленные комитеты стремились сосредоточить в своих руках все дело распределения военных заказов, устранив от этого по возможности правительственные учреждения. Земгор объединял преимущественно предприятия, обеспечивавшие армию одеждой и другими предметами потребления. А Совет съездов представителей промышленности и торговли (январь 1915 года) предложил создать наделенный большими полномочиями регулирующий орган, который не только руководил бы распределением военных заказов, но и обеспечивал бы первоочередное снабжение промышленности металлом, топливом, транспортом.

Во-вторых, «сверху», когда правительство создавало специальные органы для урегулирования основных проблем военной экономики. Таковыми стали особые совещания – по обороне, по продовольствию, по топливу и по транспорту, во главе которых стояли министры. Именно этот путь и стал доминирующим. Правительство с подозрением относилось к настойчивым предложениям крупных промышленников о регулировании хозяйственной деятельности через организации предпринимателей, увидев, похоже, в таком развитии событий угрозу традиционной модели управления (и собственной власти).

Разница между обоими подходами состояла в понимании механизма, обеспечивающего единство действий хозяйствующих субъектов. Сильная российская бюрократия связывала решение задачи регулирования экономической жизни прежде всего, или даже исключительно, с собственной деятельностью, с укреплением административно-распорядительных прав власти по отношению к предприятиям. Промышленники же желали взять решение этих задач в свои руки, поскольку их участие в политической жизни, несмотря на демократические реформы прошлого десятилетия, оставалось ограниченным, а отношения с царским правительством – прохладно-настороженными.

Помимо правительства и крупных промышленников, существовала в стране еще одна сила, уделявшая повышенное внимание вопросам урегулирования хозяйственной жизни.

Набирали силу левые партии и мыслители, социальные организации, влияние которых на общественное сознание заметно возросло. Представители этих течений, резко критикуя власти и предпринимателей, постоянно подчеркивали необходимость принятия самых решительных мер для усиления централизации руководства экономикой. Осуществление таких мер связывалось непосредственно с повышением роли государства, хотя и значительно продвинутого в направлении демократии и политического либерализма.

Российские предприниматели стремились усилить свое влияние на процессы организации и централизации регулирования народного хозяйства. Государственная власть, как и следовало ожидать, относилась к этому настороженно, видя в общественной организации буржуазии опасные тенденции политического объединения чуждых самодержавному режиму сил. Старое, еще довоенное опасение власти получить оппонента в лице объединенных в экономическом и политическом отношениях частных предпринимателей в совокупности с верой в неисчерпаемые возможности государственного аппарата являлись доминирующими настроениями в правительственных кругах, и особенно в течение первого года мировой войны.

Формирование военно-промышленных комитетов пришлось на 1915 год, когда после IX съезда представителей торговли и промышленности (май 1915 года), после не очень успешных попыток наладить регулирование производства силами одного только государственного аппарата, власти согласились признать целесообразными и необходимыми усилия промышленников по созданию ряда общественных организаций, призванных координировать работу предпринимателей.

Делегаты съезда единогласно одобрили резолюцию, в которой содержались два важнейших момента. Во-первых, признавалось целесообразным создать в Петрограде Центральный военно-промышленный комитет из представителей торгово-промышленных организаций, железных дорог и пароходств, земств и городов, а также научно-технической интеллигенции. Во-вторых, предлагалось создать на местах аналогичные районные комитеты, объединяющие местную промышленность и торговлю. Целью этих комитетов провозглашалось приспособление предпринимателей к изготовлению всего необходимого для армии и согласование общей деятельности заводов и фабрик. Всем торгово-промышленным организациям поручалась выработка планов исполнения заказов, включая установление очередности, а также определение потребностей предприятий в сырье, топливе, транспортных средствах и рабочей силе. Стояла также задача выработки четкого плана работы промышленности и его реализации. Согласно Положению о военно-промышленных комитетах (от 27 августа 1915 года), они должны были содействовать снабжению армии предметами вооружения и потребления, восстановлению всех видов отраслей промышленности, снабжению населения предметами первой необходимости. Со временем предполагалась трансформация системы ВПК в организацию по координации работы всей промышленности, элиминирующей централизованное государственное регулирование.

Принципиально важно подчеркнуть, что с самого начала инициаторы этой системы экономического регулирования фактически противопоставляли ее регулированию государственному, бюрократическому. Принимая решение о создании системы ВПК, участники IX съезда представителей промышленности и торговли прямо указывали: «Частная инициатива и предприимчивость должны находить себе широкую поддержку и поощрение. Всякие ограничения, сковывающие предприимчивость, должны быть уничтожены и навсегда преданы забвению»¹¹¹.

Наиболее сильными и влиятельными (в том числе и политически влиятельными) организациями стали Центральный (Петроградский) и Московский военно-промышленные

¹¹¹ Труды Девятого съезда представителей промышленности и торговли. СПб., 1916. С. 16.

комитеты во главе с А. И. Гучковым и П. П. Рябушинским соответственно. Они имели собственные печатные издания, были представлены в высших государственных органах по регулированию военной экономики. У них установились тесные связи с Земским и Городским союзами, из представителей которых в начале июля 1915 года было создано специальное «бюро для распределения заказов».

«Военно-промышленные комитеты в первые же дни своей деятельности выполняли огромную работу по объединению не только промышленных сил, но и тех трудовых элементов и представителей свободных профессий, которые связаны с промышленностью. Благодаря военно-промышленным комитетам было поставлено на правильную почву дело реквизиции и эвакуации предприятий...». По мнению идеологов военно-промышленной организации предпринимателей, благодаря деятельности этих комитетов уже вскоре после их создания «стала усиливать производительность казенных заводов и упорядочилось в некоторой мере дело распределения таких необходимых для правильной работы промышленности продуктов, как металлы, топливо и т. д.»¹¹².

Видные российские промышленники и общественные деятели, стоявшие у истоков этой негосударственной системы мобилизации народного хозяйства, весьма широко трактовали стоявшие перед ними цели и задачи. Фактически через этот механизм за счет казны стала возникать неконтролируемая государством параллельная система управления экономикой.

Во-первых, речь шла о внесении планового начала в работу значительной части народного хозяйства на основе добровольного (в известной мере) объединения деятельности производственных звеньев. «Необходимо установить общий контроль и создать такой орган, который бы мог приспособить эти заводы для более целесообразной работы... Нужен общий план работы, нужно, чтобы все фабрики и заводы в настоящий момент представляли огромную фабрику, которая работала бы только на армию», – подчеркивал П. П.Рябушинский, выступая на II съезде представителей военно-промышленных комитетов Московского района в августе 1915 года¹¹³. Характерно, что в этой речи одного из лидеров и идеологов крупного капитала, мы слышим столь характерный для марксистского видения социально-экономических процессов тезис о превращении народного хозяйства в «единую фабрику». Пусть даже этот пока вывод связывается преимущественно с необходимостью удовлетворения военных нужд.

Во-вторых, ставился вопрос о характере взаимоотношений с государственной властью как доминирующим субъектом регулирования хозяйственных процессов. Однако, признавая ведущую роль государства при определении общих направлений организации и развития народного хозяйства, тот же П. П.Рябушинский при одобрении своих коллег и единомышленников требовал сосредоточения конкретной, повседневной организационной работы по координации и регулированию деятельности предприятий в руках новых лиц, по возможности не связанных со старым бюрократическим аппаратом. «Им это должно быть предоставлено. Если не предоставят этого военно-промышленным комитетам, то мы сами должны его взять в свое ведение, создав такой аппарат, которому все молчаливо подчинились бы»¹¹⁴.

Наконец, в-третьих, военно-промышленные комитеты с самого начала рассматривались многими их идеологами и приверженцами не как временное явление, а как новая, более высокая форма самоорганизации промышленности, обеспечивающая общее упорядочение и взаимное согласование работы отдельных предприятий. Недаром основатели этого движе-

¹¹² Военно-промышленные комитеты и наши задачи//Известия Московского военно-промышленного комитета. 1915. № 1. С. 1–2.

¹¹³ Съезды военно-промышленных комитетов Московского района//Известия Московского военно-промышленного комитета. 1915. № 1. С. 12.

¹¹⁴ Съезды военно-промышленных комитетов Московского района. С. 12–13.

ния характеризовали комитеты как «явление новое в области русской государственности». То есть как явление, рожденное в годы войны, но не обусловленное ею. Представлялось, что военно-промышленные комитеты имеют весьма неплохие перспективы и в послевоенное время. «Рожденные в годину великих испытаний, они не умрут и в будущем, когда русская жизнь войдет в колею мирного труда... Тогда, без сомнения, военно-промышленные комитеты, в условиях уже мирного существования, будут исполнять роль организации, направляющей, объединяющей и подготавливающей нашу промышленность на путях к ее полному расцвету...»¹¹⁵.

Правительство не могло игнорировать это движение влиятельных общественных сил, хотя и относилось всегда с исключительной осторожностью к подобным организациям российской буржуазии, имеющим явный политический характер. В позиции военно-промышленных комитетов явно обозначились претензии на власть, и это могло иметь далеко идущие последствия для трансформации политической системы. Правительство, со своей стороны, стремилась поставить предпринимательскую активность по народнохозяйственному регулированию под свой контроль. Продолжая линию на создание особых совещаний, 14 июня 1915 года Николай II признал необходимым сотрудничество с общественностью в деле снабжения армии¹¹⁶.

Впрочем, противостояние правительственных инстанций и лидеров предпринимательства несколько не ослабевало. Власти постоянно ограничивали инициативу предпринимателей по координации своей деятельности: и не столько из-за экономических последствий подобных мер, усиливающих монополизм, сколько видя в частном секторе угрозу как собственной хозяйственной власти, так и политическим задачам ведения войны и послевоенного устройства. Власти использовали любой повод, чтобы ограничить деятельность предпринимательских ВПК, обходиться без них в организации снабжения армии¹¹⁷. Нередко это оказывалось оправданным, поскольку у бизнеса, берущего на себя функции общеэкономического регулирования, периодически возникала проблема конфликта интересов (или недобросовестного поведения)¹¹⁸.

Неприятие частного бизнеса представителями государства было заложено на уровне идеологии. Вот как говорил об одном из заводов крупнейший организатор военного хозяйства, начальник Главного артиллерийского управления А. Маниковский: «Неплохой завод, но, к сожалению, находится в цепких руках банкиров. Банкиры думают о прибылях, а не о защите Родины. Они слишком много торгуются. У них – баланс, актив-пассив, различные соображения, а мы – военные люди, нам сейчас не до этого»¹¹⁹. Понятно, что даже принимая во внимание искренность подобного заявления, следование ему при игнорировании интересов «баланса» и «актива-пассива» чревато лишь многократным увеличением коррупции и экономической неэффективности.

¹¹⁵ Военно-промышленные комитеты и наши задачи. С. 2.

¹¹⁶ В рескрипте на имя председателя правительства И. Горемыкина говорилось об образовании Особого совещания по вопросам снабжения армии с участием членов законодательных учреждений и представителей промышленности. (*Дубенский Д. Н.* Летопись войны. Январь – июнь 1915. Пг., 1915. С. 186.)

¹¹⁷ См.: *Айрапетов О. Р.* Генералы, либералы и предприниматели: Работа на фронт и на революцию (1907–1917). М.: Три квадрата, 2003. С. 159–160.

¹¹⁸ Можно провести пример А. И. Путилова, который, владея известным заводом и Русско-Азиатским банком, предоставлял заводу кредиты под завышенные проценты и одновременно получал авансы за размещаемые заказы у казны и под них же привлекал более дешевые кредиты у Государственного банка – напомним, что о возможности получения благотворительных кредитов в Госбанке у нас шла речь в Главе 1. (См.: *Мительман М., Глебов Б., Ульяновский А.* История Путиловского завода: 1801–1917. 3-е изд. М.: Соцэргиз, 1961. С. 488–489; *Сидоров А. Л.* Экономическое положение России в годы Первой мировой войны. М.: Наука, 1973. С. 130.)

¹¹⁹ Цит. по: *Мительман М., Глебов Б., Ульяновский А.* Указ. соч. С. 489.

Предприниматели также не доверяли правительству и неохотно шли на выполнение его директив, что негативно сказывалось на производстве. Характеризуя позицию правительства в этом вопросе, председатель Государственной Думы М. В. Родзянко писал тогда императору: «Здоровая экономическая политика требовала и требует, чтобы к делу устройства тыла были привлечены лица со специальными навыками и специальным опытом. В западноевропейских государствах это отлично понимают, и вся система тыловой хозяйственной организации покоится там на доверии к общественным силам, на широком участии последних в учреждениях, призванных организовывать национальное хозяйство в интересах обороны. К сожалению, в России отношение правительства к обществу построено на принципе прямо противоположном: общественной инициативе не доверяют, в ней видят опасного врага; общественные организации, несмотря на все оказанные ими огромные услуги стране и армии, преследуются... Правительство обратилось к услугам чиновников, в огромном большинстве случаев не знакомых с делом, внесших в него пустой и сухой формализм»¹²⁰. По разным оценкам военные поставки по линии военно-промышленных комитетов составляли от 3 до 7 % от общего объема военных поставок¹²¹.

Совершенно естественно, что в подобной политической ситуации именно государственные органы регулирования концентрировали в своих руках определяющее рычаги воздействия на производственно-хозяйственную жизнь. Несмотря на всю свою важность, органы промышленников играли по отношению к государственным регулирующим институтам все-таки второстепенную роль.

Каковы были общие черты и принципы, формировавшейся в этот период системы централизованного руководства народным хозяйством?

Основные задачи военного регулирования экономики правительство видело в четком обеспечении производства материальными ресурсами, а населения (и особенно армии) – продовольствием. На первое место выдвигались проблемы хлеба, вооружений, топлива и транспорта. Основными средствами, инструментами регулирования выступали государственные заказы, фиксированные и предельные цены, ограничение свободы торговли вплоть до введения государственных монополий, реквизиции продукции, разрешительная система при межрайонном обмене товарами и при перевозке грузов по железным дорогам. Словом, акцент был сделан на административно-принудительную сторону дела, что вполне объясняется и общими теоретическими представлениями того времени, и сложной военной обстановкой (в Англии и Германии ситуация развивалась аналогично), да и российскими политическими традициями.

Организационный каркас централизованного регулирования составили образованные в августе 1915 года четыре особых совещания – по обороне, перевозкам, топливу и продовольственному делу. Они имели широкие полномочия и возглавлялись ведущими членами правительства (соответственно, министрами – военным, путей сообщения, торговли и промышленности, земледелия). Особые совещания квалифицировались как «высшие государственные установления», их указания подлежали безотлагательному исполнению. Разработка планов снабжения армии и населения соответствующей продукцией или транспортом, выдача авансов предприятиям, содействие в выполнении заказов и т. п. – таковы были некоторые функции этих органов. Наибольшие полномочия в деле централизованного руководства хозяйством имело Особое совещание по обороне. «Четыре Особых совещания – четыре истока, по которым докатывается государственная воля до общественного и народного сознания, и по которым, в свою очередь, организующая общественная и народная воля

¹²⁰ Экономическое положение России перед революцией//Красный архив. 1925. № 3. С. 82.

¹²¹ См.: *Маевский И. В.* Экономика русской промышленности в условиях Первой мировой войны. М.: Дело, 2003. С. 76–77.

поднимается до государственного сознания. Иных путей у нас нет. Другое дело, в какой мере данные органы организующей власти удовлетворяют своему назначению», – писал современник¹²². И такая точка зрения была типичной. Уже здесь следует обратить внимание на характерный момент складывавшейся системы государственной организации хозяйственной жизни – множественность регулирующих органов.

Острый дефицит сырья, топлива, транспорта, квалифицированной рабочей силы, сопровождавшийся масштабной спекуляцией и злоупотреблениями, обусловил первоочередное внимание Особых совещаний и их органов на местах к вопросам снабжения предприятий сырьем и топливом, нормирования материальных ресурсов, установления специальных правил перевозки грузов. С подобной логикой государственного регулирования мы еще будем неоднократно сталкиваться на различных этапах становления и функционирования централизованного хозяйствования в нашей стране. И столь же типичным было в 1914–1916 годах, и будет впоследствии, стремление центральной власти по мере ухудшения экономической ситуации усиливать роль административных рычагов, активизировать непосредственное вмешательство государства в хозяйственную жизнь. Оно, в соответствии с бюрократическими стереотипами экономического мышления, будет концентрировать в себе прежде всего функции снабженческо-распределительные – как наиболее простой, грубый, но и самый очевидный инструмент воздействия на непосредственных производителей. В этом состояла вторая (после множественности органов) черта централизованного регулирования российского народного хозяйства, отчетливо проявившаяся уже в годы Первой мировой войны и оказавшаяся впоследствии непреодолимой.

Рассмотрим теперь несколько более подробно некоторые примеры регулирующей деятельности власти, сыгравшие существенную роль в становлении концепции, идеологии и практики государственного руководства экономикой в нашей стране.

3.2. Органы централизованного государственного регулирования

Особое совещание по обороне (полное его название было «Особое совещание для обсуждения и объединения мероприятий по обороне государства») должно было занять центральное место в системе органов государственного регулирования российского народного хозяйства в военное время. С самого начала оно не могло ограничить свое внимание чисто военными вопросами, поскольку все большее число отечественных предприятий (как государственных, так и частных) переключалось на обслуживание военных проблем. А руководящая роль Особого совещания по обороне по отношению к другим особым совещаниям сосредотачивала у него важнейшие функции регулирования экономической жизни.

После серии обсуждений и совещаний, длившихся на протяжении нескольких месяцев, в принятом 17 августа 1915 года Положении об Особом совещании по обороне определяются как его собственные задачи, так и права его председателя – военного министра. Совещание должно было осуществлять высший надзор за деятельностью казенных и частных заводов, выполняющих военные заказы, содействовать строительству и переустройству соответствующих предприятий, распределять заказы по предприятиям, равно как и контролировать их исполнение. Председатель совещания получил право требовать от предприятий (в том числе и частных) исполнения военных заказов, инспектировать предприятия и увольнять их руководителей, проводить реквизиции, контролировать бухгалтерию предприятий, устанавливать очередность исполнения заказов, изменять характер и объем производства

¹²² Полонский Гр. Регулирующие мероприятия правительственной и общественной власти в хозяйственной жизни за время войны. Пг., 1917. С. 9–10.

на отдельных предприятиях, временно закрывать предприятия, устанавливать размеры заработной платы. В дальнейшем, при пересмотрах этого документа, были расширены экономические права его руководителя – военного министра. Было разрешено производить реквизиционные оценки, назначать реквизиционные цены, отчуждать имущество в тех случаях, когда недоступными оказывались секвестр и реквизиции.

В процессе формирования этого совещания и проработки его задач и функций неоднократно вставал вопрос о представительстве в нем общественных сил, работающих на оборону, прежде всего объединений частных предпринимателей. Последние сами и через Государственную Думу выдвинули ряд соответствующих предложений. В результате было решено включить в него четырех представителей от Центрального военно-промышленного комитета. Кроме того, в него входили представители Государственной Думы и Государственного Совета.

При Особом совещании по обороне образовывались специальные органы (комитеты) по выполнению отдельных регулирующих функций в народном хозяйстве:

- комиссия по общим вопросам – разработка заготовительных планов по отраслям промышленности, распределение заказов по предприятиям, оценка промышленного потенциала страны и подготовка решений по его росту, включая расширение старых заводов и строительство новых;

- наблюдательная комиссия – контролировала выполнение заказов на промышленных предприятиях; принимала меры к тем из них, кто не справлялся с задачами и не отвечал первоочередным требованиям обороны;

- реквизиционная комиссия, которая учреждалась «для рассмотрения вопросов о производстве, реквизиций, секвестра и отчуждений, связанных с улучшением и увеличением производительности как казенных заводов, так и частных промышленных предприятий, работающих для нужд государственной обороны»¹²³. Через эту комиссию осуществлялось централизованное перераспределение некоторых материалов и оборудования от неработающих на оборону предприятий к тем, кто выполнял военные заказы;

- эвакуационная комиссия – эвакуация и обеспечение правильной деятельности эвакуированных промышленных предприятий, о восстановлении и организации их работы;

- металлургический комитет был одним из самых сильных в составе Особого совещания по обороне. Инициатива его создания принадлежала промышленникам, стремившимся сконцентрировать деятельность металлургических предприятий в едином центре (в ЦВПК или в Министерстве торговли и промышленности как наиболее близких по духу для предпринимателей). Однако такой подход, как и следовало ожидать, вызвал резкие возражения в госструктурах. Очень характерно для оценки ситуации, что возражения раздавались не по существу, не против фактического объединения металлургических заводов в единый трест, а против слишком сильного влияния в этом «тресте» частных предпринимателей. Образованный в ноябре 1915 года, он вскоре сконцентрировал в своих руках все распределение металлов, которое, таким образом, оказалось полностью централизованным. Централизации было подвержено и управление всеми металлургическими предприятиями. Комитет, укрепляя свои учетно-распределительные функции, пошел по пути поиска соглашений с частными объединениями и в конечном счете добился включения в свой состав металлургических синдикатов¹²⁴;

- комиссия по обеспечению рабочей силой обслуживающих оборону предприятий, задачей которой была планомерная организация труда на оборонных предприятиях (хотя в

¹²³ Воронкова С. В. Материалы Особого совещания по обороне государства. М.: Изд-во МГУ, 1975. С.45.

¹²⁴ См.: Тарновский К. Н. Формирование государственно-монополистического капитализма в России в годы первой мировой войны на примере металлургической промышленности. М.: Изд-во МГУ, 1958.

Государственной Думе уже ставились эти вопросы и более широко, применительно ко всему народному хозяйству России);

- комиссия по учету и распределению иностранной валюты¹²⁵; а также другие органы.

В рамках Особого совещания по обороне выдвигались также и некоторые вопросы общего характера, включая вопросы определения перспектив народнохозяйственного развития, тенденций развития промышленности не только во время войны, но и после ее завершения.

Так, вопрос о необходимости планомерной разработки перспектив развития промышленности ставил В. П. Литвинов-Фалинский, предлагая в этих целях создать при Особом совещании по обороне специальную комиссию. Одновременно в декабре 1915 года Военное министерство выработало и предложило Совету Министров проект нового высшего органа по вопросам перспектив развития отечественной промышленности. Само же правительство приняло решение об образовании Особого совещания по финансово-экономическим вопросам. И, наконец, после дальнейших консультаций император в марте 1916 года утвердил Особую финансовую комиссию под председательством Н. Н. Покровского, главного государственного контролера¹²⁶. Правда, сколько-нибудь серьезные работы и дискуссии эта комиссия развернуть не успела.

В Особом совещании по обороне обсуждались также перспективы развития отдельных отраслей промышленности и строительства соответствующих предприятий – военных, станкоинструментальных, автомобилестроительных и других.

Одним из ключевых пунктов идеологии и практики экономической политики периода Первой мировой войны стала организация и регулирование продовольственного дела. Точнее, производства, реализации и доведения до потребителя основных продуктов питания, главным образом хлеба. Здесь пересекались важнейшие нити экономической политики, продовольственный вопрос являлся катализатором зревшего недовольства существующим режимом. И именно в этой сфере проявлялись, пожалуй, наиболее отчетливо основные пороки складывающейся системы государственного регулирования экономики – некомплексность мер, дополняемая грубым административным вмешательством в хозяйственную жизнь.

Как мы уже отмечали в главе 2, в годы, предшествовавшие войне, в российских политических кругах и общественном мнении отчетливо звучали предложения о значительной активизации государственного вмешательства в организацию аграрного производства и особенно в реализацию и распределение сельхозпродукции. Раздавались предложения о регулировании сельскохозяйственных цен и даже о введении хлебной монополии. Развернулось строительство государственных зернохранилищ (элеваторов) для стабилизации процессов торговли зерном и особенно его экспорта. Словом, к началу мировой войны власти были готовы перейти к политике достаточно жесткого регулирования в аграрном (и не только аграрном) секторе, а общественное мнение было готово отнестись с пониманием к мерам подобного рода.

Прежде всего правительство попыталось создать сколько-нибудь целостную систему продовольственных органов. Руководить продовольственным делом было поручено Главному управлению землеустройства и земледелия, преобразованному в октябре 1915 года в Министерство земледелия. На местах формировалась сеть уполномоченных, которые получили право привлекать к работе чиновников губернского и нижестоящих уровней, ведаю-

¹²⁵ См.: Сидоров А. Л. Финансовое положение России в годы Первой мировой войны. М.: Изд-во АН СССР, 1960.

¹²⁶ См. подробнее: Воронкова С. В. Указ. соч. С. 114–115; 125.

щих вопросами продовольствия, а также руководителей местных отделений Госбанка, заведующих государственными зернохранилищами и других¹²⁷.

Сразу же выяснились два крупных и весьма характерных недостатка созданного механизма продовольственного регулирования. Один из них носил скорее организационно-технический характер, другой – социальный.

Во-первых, множественность регулирующих органов. Это не было результатом чьей-то технической ошибки. Как будет видно в ходе дальнейшего нашего изложения, множественность органов, наделенных директивными полномочиями (распределительными, а затем и плановыми) является неслучайным атрибутом любых попыток построения жестких административных систем управления экономической жизнью. Несмотря на провозглашаемую иерархичность планово-регулирующих структур, их функции по отношению друг к другу и к объектам регулирования непременно оказываются неоднозначными и взаимно переплетающимися. Так, помимо названного Главного управления, к регулированию или руководству продовольственным делом в качестве самостоятельных (не связанных с ведомством земледелия) органов оказались причастны интендантства фронтов действующей армии, городские и земские самоуправления, местные органы, Министерство внутренних дел и сама сельская производственная часть этого Министерства, Центральный комитет по регулированию массовых перевозок и другие¹²⁸.

Во-вторых, отсутствие связи между государственными органами регулирования и представителями мощных и все более влиятельных общественных сил (организаций предпринимателей, земств, городских самоуправлений и т. п.). Общественные организации предлагали активно привлекать своих представителей к деятельности органов госрегулирования и предостерегали относительно опасности убить частную инициативу. По их мнению, система государственного регулирования должна была быть перестроена: во главе ее следует иметь авторитетный общегосударственный орган, основанный на началах ведомственного и общеведомственного представительства. На губернском уровне соответствующие функции сосредоточивались бы в руках общественно-ведомственных совещаний и выборных местными представительными органами уполномоченных. Широкое общественное представительство предполагалось, разумеется, и в низовых комитетах по продовольственному делу¹²⁹. Забегая вперед, отметим, что в этих постановлениях были заложены основные идеи организации структур государственного регулирования, попытка практической реализации которых будет предпринята в 1917 году Временным правительством.

Осложнение ситуации с обеспечением населения продовольствием в первый год мировой войны заставило правительство в августе 1915 года реформировать систему продовольственного регулирования путем создания Особого совещания по продовольствию. Была предпринята попытка привлечь к его деятельности представителей общественных организаций и представительных органов власти, хотя доминирующую роль здесь играли деятели царской администрации. Руководил Совещанием главноуправляющий земледелия и землеустройства, ставший с октября 1915 года Министром земледелия. Этот орган имел совещательные функции, однако его председатель концентрировал весьма широкие полномочия по контролю за деятельностью предприятий и органов управления, по направлению и распределению продовольственных ресурсов, по наложению секвестров и т. д. с 1 ноября 1915 года

¹²⁷ См.: Указания и распоряжения по продовольственному делу за 1914–1917 гг. Т. Л. Пг., 1917. С. 5–7.

¹²⁸ См.: Обзор деятельности Особого совещания по продовольствию с 17 августа 1915 г. по 17 февраля 1916 г. Пг., 1916. С. 2–8.

¹²⁹ См.: Труды Совещания по экономическим вопросам, связанным с дороговизной и снабжением армии при Главном комитете Всероссийского союза городов; Москва, 11–13 июля 1915 г. М., 1915; Организация народного хозяйства: Материалы к V очередному съезду Союза городов. М., 1916; Свод постановлений 2-го Чрезвычайного Всероссийского съезда представителей биржевой торговли и сельского хозяйства 24–28 апреля 1916 г. Пг., 1916. С. 29–35.

– и право устанавливать предельные цены на предметы продовольствия. Однако, несмотря на декларируемые цели и функции, два названных коренных недостатка системы регулирования устранены не были: сохранилась множественность регулирующих органов, а представительство общественных организаций оказалось во многом формальным.

С самого начала войны обнаружился еще один, во многом неожиданный, элемент правительственного курса. Встав на путь формирования сложной системы государственного регулирования продовольственного дела (а фактически и всего аграрного сектора), власти поставили задачу элиминировать роль посредников в отношениях между непосредственными производителями и государственными заготовительными органами. «Руководящей идеей при построении государственных заготовок (в главной части этой работы, в части, выпавшей на долю Министерства земледелия) явилось стремление, минуя посредника, по возможности ближе подойти к производителю», – писал Н. Д. Кондратьев, оценивая складывавшуюся в 1914 году ситуацию в продовольственном деле¹³⁰.

Это было сделано под несомненным воздействием идеологических, а не практически-хозяйственных аргументов. Урожай 1914 года был удовлетворительным (ниже среднего за 1909–1913 годы всего на 5 %), а неизбежное резкое сокращение экспорта и вовсе породило опасение о возможности чрезмерного снижения цен на хлеб на внутреннем рынке¹³¹. Тем самым не требовалось принятия каких-то специальных мер по стимулированию (а тем более принуждению) к сдаче хлеба или сдерживанию возможного роста цен. Однако в коридорах власти сложилось вполне определенное представление о том, что минимизация роли частного в торгово-посреднической деятельности тождественна укреплению организованности, упорядоченности хозяйственного процесса.

Все это породило целый ряд трудностей практического характера, поскольку требовало от государственных хлебозаготовительных организаций заново формировать собственную сеть агентов-заготовителей с плохо скрываемой тенденцией к бюрократизации своей деятельности.

Правда, одним из побочных явлений такого курса стало повышение внимания государственных органов к кооперации вообще и к кооперативному заготовительному аппарату в частности (до того власти нередко подвергали кооперативный аппарат полицейским преследованиям). В этом заключается еще одна характерная особенность, всплывающая при попытках построения гибридной государственно-частной системы: власть, не способная полностью взять в свои руки контроль за распределительными процессами в народном хозяйстве (или в отдельном его секторе), пытается привлечь в качестве союзника кооперацию, противопоставляя ее частнику. Те же попытки, и со столь же неэффективными результатами, предстоит предпринять в 1920-е годы большевистскому руководству. Причем характерно, что оба правительства (и царское, и большевистское) относились к кооперации с подозрительностью, были заинтересованы во всяческом ее ограничении, видя в кооперативном движении механизм, не вписывающийся в систему государственно-бюрократического управления.

Курс на оттеснение частного от хлеботорговли реализовывался на практике, хотя и не вполне последовательно. К концу первого года войны в экономической литературе уже обращается внимание на существенное сокращение, если не замирание, хлебных частноторговых оборотов. Сами представители частного бизнеса жаловались, что торговый класс, наиболее сведущий в деле заготовок, фактически отстраняется от них¹³².

¹³⁰ См. Кондратьев Н. Д. Рынок хлебов и его регулирование во время войны и революции. М.: Наука, 1991. С. 187.

¹³¹ См.: Наши продовольственные запасы//Торгово-промышленная газета. 1914. № 525; Иванцов Д. Н. Урожай 1914 г. (по данным Центрального статистического комитета)//Труды Комиссии по изучению современной дороговизны. Вып. 1. Пг., 1914.

¹³² См.: Постановления и протоколы Чрезвычайного Всероссийского съезда представителей биржевой торговли и сель-

Однако на практике роль частного сектора в хлебозаготовительной деятельности снизилась не очень существенно – его доля сократилась в общем объеме заготовок с 60 до 50 процентов¹³³.

Государственное регулирование не ограничивалось вопросами организации движения хлеба.

Уже в самом начале войны, 31 июля 1914 года, был издан циркуляр Министра внутренних дел, в котором предполагалось решать производственные проблемы при помощи таксирования. Понятно, что у государства не было и не могло быть достаточно обоснованных аргументов при установлении цен, их региональной дифференциации. И тонкий механизм рыночного регулирования производства оказался сразу же разрушенным. Из-за искусственности и несогласованности такс продукты стали перегонять с одного рынка на другой, усилилась спекуляция, углублялась дезорганизация транспорта. А дальше все разворачивалось по классической схеме, когда проблемы, порожденные грубым вмешательством власти в хозяйственный процесс, пытаются решать ужесточением администрирования.

Действительно, таксы в совокупности с расстройством транспорта подрывали заинтересованность крестьян в реализации хлеба – на вырученные деньги мало что можно было купить, так как цены на промышленные изделия росли, а их поставки в деревню сокращались. Экономический товарообмен между городом и деревней был на грани краха, за чем неминуемо следовали экономические и политические катаклизмы.

В этих условиях 17 февраля 1915 года издается закон, наделяющий местные власти новыми правами – запрещением вывоза сельскохозяйственной продукции за пределы своей губернии, установлением предельных цен на хлеб и фураж, закупаемые для армии, реквизиции продуктов по пониженным на 15 % ценам. «Указом 17-го февраля было положено начало государственного вмешательства в хозяйственную жизнь. Свободному рынку нанесен был первый удар», – так оценивал принятый акт один из экономистов левой ориентации¹³⁴. И хотя здесь содержится некоторое преувеличение (роль государства в хозяйственной жизни России и раньше была велика), это был действительно важный момент в становлении системы административного регулирования. За ним последовали новые шаги – объявление о твердых (предельных) ценах на ряд важнейших продуктов для правительственных закупок в 1916 году, введение «плановых перевозок» и т. д.

Административный механизм перераспределения сельскохозяйственной продукции продолжал раскручиваться. Наглядным показателем этого выступает изменение роли государственных элеваторов, которым, как отмечалось выше, еще в предвоенные годы уделялось важное место в представлениях экономистов-государственников о путях реорганизации системы управления народным хозяйством. Первоначально элеваторы выступали как фактор, стягивающий хлеб в государственную сеть, регулирующий оборот хлеба. Теперь же, по мере углубления военного хозяйствования, в системе государственных зернохранилищ на передний план выходит техническая сторона дела – на элеваторы указывают лишь как на место, предназначенное для хранения и технического улучшения зерна.

Отсутствие стимулов к реализации хлеба потребителям по доступным ценам толкало правительство на путь расширения круга централизованно снабжаемых потребителей – в него помимо армии были включены работающие на оборону, затем стали снабжать и особенно нуждающиеся группы населения. В конечном счете было принято решение о введении твердых цен на все хлебные сделки. В официальных кругах подчеркивалось, что государ-

ского хозяйства. 5-11 апреля 1915 г. Пг., 1915; Материалы по вопросу об установлении твердых цен на хлебные продукты до урожая 1917 г. Пг., 1916. (Выступления С. В. Бородаевского и др.).

¹³³ См.: Отчетные сведения о заготовках из урожая 1915 г. Материалы к совещанию уполномоченных 25–31 авг. 1916 г. Пг., 1916.

¹³⁴ См.: Ясный Н. М. Продовольственный кризис и хлебная монополия. Пг., 1917. С. 2.

ство, будучи крупнейшим покупателем продовольственных продуктов и обладающее к тому же принудительной властью устанавливать твердые цены для своих закупок, поставило бы в затруднительное положение широкие слои населения, если бы отдало их во власть стихийного рынка, да еще искаженного плохой работой железных дорог.

Этот шаг мыслился в контексте мероприятий по усилению централизованного регулирования, обеспечивающего организованное протекание хозяйственных процессов. Имелось в виду, что будет разработан мотивированный план закупочной и распределительной работы Министерства земледелия, которое становилось одним из ключевых звеньев планового регулирования хозяйства. Предполагалось, что тем самым повысится роль общего плана снабжения, ускорится его исполнение. Суть же адекватного этим задачам экономического механизма определяли в весьма обтекаемых формулировках, согласно которым, «оставляя право собственности на сельскохозяйственную продукцию за их производителями и предоставляя им свободу отчуждения своих запасов», надо создать ситуацию, при которой «частный интерес, лежащий в основе купли-продажи, не испытав умаления своих выгод, уступил бы место общегосударственному»¹³⁵. Вопрос же о конкретных принципах построения такого механизма оставался без ответа.

Практический опыт давал результат прямо противоположный ожидаемому. Нетрудно себе представить, как утверждались твердые, «плановые» цены. По каждой губернии устанавливалась одна общая цена на данный вид зерна, для определения которой запрашивались сведения от местных органов о себестоимости хлебов. Но фактически в центре с этими ценами не особенно считались. Как это обычно бывает, твердые цены почти всегда назначались ниже вычисленной на местах себестоимости – отчасти из-за естественного в условиях административного регулирования стремления «низов» заложить в план (в данном случае – через цены) более выгодные для себя параметры, а отчасти из-за стремления «верхов» решать экономические проблемы, связанные с общим ростом дороговизны, путем механического давления на цены в сторону их понижения. В результате вскоре после опубликования твердых цен на хлеб (в сентябре 1916 года) рыночные цены резко подскочили.

Попытка правительства взять на себя обязательства по снабжению всех потребителей хлебом, опираясь на разверстку и, при необходимости, на реквизиции, окончилась провалом. Вольный хлебный рынок не исчез, но лишь ушел в подполье, а потребитель, как всегда в таком случае бывает, должен был платить еще больше. Производители, несмотря на объявленные санкции, стремились укрывать хлеб от реализации по твердым ценам. Отступление власти на позиции заготовки хлеба по твердым ценам только для армии уже не могло повлечь оздоровления обстановки и снижения дороговизны.

Неэффективность подобной политики обуславливалась целым рядом факторов: неповоротливостью бюрократических государственных структур, пытавшихся заменить собой рыночный механизм согласования спроса и предложения; разрушением частного хозяйственного аппарата, традиционно обслуживавшего товарообмен между городом и деревней и накопившего в этом деле немалый опыт; дестимулирующим влиянием на деревенских производителей фиксации цен на их продукцию, тогда как все остальные цены росли. В результате сложилось положение, когда при отсутствии в стране физической нехватки сельскохозяйственных продуктов их дефицит остро ощущался в городах. О согласовании «частнохозяйственных и общегосударственных интересов», разумеется, не могло быть и речи. Административное регулирование неотвратимо порождало экономический саботаж производителей, который не мог быть сломлен усилением административного же насилия.

Помимо социально-экономических причин, обусловивших неэффективность проводимой экономической политики, важную роль играл и комплекс социально-политических фак-

¹³⁵ Организация продовольственного дела//Вестник финансов, промышленности и торговли. 1916. № 43. С. 117.

торов. Никакая власть не является всесильной, особенно если она пытается действовать вопреки интересам производителей. Подобный курс может приносить определенные результаты, если правительство опирается на политически влиятельную часть общества. И даже в этом случае курс, противоречащий экономическим интересам значительной части населения, опасен, поскольку силу своего влияния и устойчивости власть как правило переоценивает. (Как это произошло, например, с Временным правительством, о чем у нас пойдет речь в главе 5).

Однако царское правительство было, безусловно, недостаточно популярным, а его административные возможности опосредовать хозяйственные связи (хотя бы в рамках торговли хлебом) оказались просто минимальными. Это обуславливало провалы практически во всех начинаниях плано-распределительного характера и одновременно толкало на путь усиления репрессивного давления на производителя. «Разверстка, расходящаяся с экономическими интересами частного хозяйства, пытавшаяся иногда от хозяйства взять больше того, что оно обычно выбрасывало на рынок, чтобы пройти успешно, требовала слишком много предпосылок внешнеэкономического порядка, предполагала наличие мотивов, расходящихся с частнохозяйственным интересом и побеждающих его. Нужно было иметь высококультурную массу с сильным сознанием государственности. Нужно было глубокое чувство доверия к власти и готовности на самопожертвование со стороны масс. Но этих предпосылок не было. Сама власть, доселе не допускавшая свободу самоорганизации масс, вырывала почву для таких предпосылок»¹³⁶.

В конце концов, незадолго до революции, 9 августа 1916 года, Совет Министров Российской империи принял решение о введении «уголовной ответственности торговцев и промышленников за возвышение или понижение цен на предметы продовольствия или необходимой потребности»¹³⁷.

Годы мировой войны дали богатый опыт государственного регулирования вообще и продовольственной сферы в особенности. Однако по вполне понятным причинам специальный теоретический анализ этих процессов тогда не проводился. Публикации в основном ограничивались периодической печатью и содержали перечень проводимых мероприятий с их позитивной или (реже) негативной оценкой. То было обсуждение экономической политики и ее идеологии, так сказать, в чистом виде.

Научные обобщения появились позднее. Они могут быть предметом специального исследования. Но в данном случае нам представляется уместным обратить внимание на одну из первых и, пожалуй, одну из лучших, попыток осмысления практики военного регулирования, проведенное на концептуальном уровне. Посвященное проблемам регулирования хлебного рынка, рассматриваемое ниже рассуждение Н. Д. Кондратьева имеет, разумеется, гораздо более широкое звучание.

Он выделяет два типа мер, которые осуществляла в годы мировой войны государственная власть.

Во-первых, прямое воздействие на ход обеспечения потребителя ресурсом («на ход снабжения») – государство само приобретает товары и передает их потребителю, выступая тем самым как особый хозяйствующий субъект. Среди примеров таких мер можно назвать заготовку хлебов непосредственно госорганами, перевозку ими хлебов и распределение.

¹³⁶ Кондратьев Н. Д. Рынок хлебов и его регулирование во время войны и революции. С. 203–204.

¹³⁷ О твердом единстве по этому вопросу в высших эшелонах власти свидетельствует резолюция Николая II при прочтении протокола. Обычно император писал «Согласен» или просто ставил пометку о прочтении. В данном же случае начертана единственная в опубликованных протоколах резолюция: «Согласен. Наконец!». (См.: Особые журналы Совета министров Российской империи. 1909–1917 гг.: 1916 год. С.377.) Речь шла о случаях «как повышения цен на предметы продовольствия или необходимой потребности, так и сокращения, прекращения продажи или отказа в продаже сих предметов – до заключения в тюрьму на время от одного г. и четырех месяцев до двух лет».

Во-вторых, косвенное воздействие на ход снабжения, когда государство выступает как «организующий субъект публично-правового характера». Здесь власть стремится воздействовать на рынок через установление твердых цен, запреты на транспортировку тех или иных грузов («запреты вывоза»), введение плановых перевозок и тому подобное.

Н. Д. Кондратьев отмечает известную условность этого деления, указывая на наличие (и особую важность) промежуточных форм государственного регулирования. А анализируя эти процессы в динамике, он делает вывод, что за время мировой войны происходил явный сдвиг от методов косвенного регулирования к безусловному доминированию регулирования прямого, по отношению к которому первые начинали играть обслуживающе-вспомогательную роль. В конечном счете формируется ситуация, когда «задача прямого государственного регулирования снабжения является основной и единственной побуждающей силой к мерам по регулированию рынка, и меры косвенного регулирования приобретают всецело субсидируемый характер»¹³⁸.

Данное разграничение представляется очень важным и плодотворным с точки зрения последующего развития событий в нашей стране и ее экономической науки. Выделение прямых и косвенных методов управления, соотношения их ролей и тому подобное станет позднее одним из основных предметов дискуссий в советской экономической науке. Корни этих дискуссий, как видим, закладывались в связи с анализом военно-капиталистического хозяйства, а вовсе не смешанной экономики нэпа, как будет принято позднее считать. И это является важным свидетельством в пользу органической связи формировавшегося в 1920-е годы экономического механизма с государственно-капиталистической системой старого режима, с его практической политикой и идеологией. А тенденция перехода от косвенных методов к прямым является еще одним показателем особого характера взаимосвязи предреволюционной экономической политики с послереволюционной.

Схожие проблемы стояли и перед другими отраслями – добывающей и легкой промышленностью, машиностроением и транспортом. Решались они по сути дела аналогичными методами и при той же результативности. Государственная власть все активнее пыталась вмешиваться в хозяйственную жизнь с целью заставить промышленников работать вопреки их экономическим интересам. Но хаос только усиливался¹³⁹.

Распоряжения центральной власти исполнялись искаженно или не исполнялись вовсе. Да и следование этим распоряжениям со стороны отдельных предприятий отнюдь не гарантировало достижения намеченной цели: ведь центр, «спуская» задание, был неспособен учесть все конкретные обстоятельства его реализации. Промышленники не без основания утверждали, что появление новых «централизирующих инстанций», которые задумываются правительством и пытаются «охватить все многообразие жизни на местах» создает лишь «новый тягостный источник трудностей».

В такой обстановке речь все чаще заходит о введении государственных монополий на хлеб, уголь, нефть, сахар, хлопок¹⁴⁰. Правда, многие экономисты и общественные деятели,

¹³⁸ Кондратьев Н. Д. Рынок хлебов и его регулирование во время войны и революции. С. 165–166.

¹³⁹ Правда, еще была предпринята попытка ответить на высокий уровень монополизации нефтедобычи созданием государственной нефтяной компании на Апшеронском полуострове – проект, разработанный Министерством торговли и промышленности при поддержке Особого совещания по топливу. Предполагалось, что отпускные цены здесь будут примерно на 25 % ниже, чем при закупке нефти у частных компаний. Впрочем, проект этот так и не был реализован. (См.: Вестник финансов, промышленности и торговли. 1916. № 52. С. 577.)

¹⁴⁰ В создании Комитета по торговле донецким углем некоторые исследователи видели фактическое установление государственной монополии на торговлю углем. Аналогичные призывы звучали по отношению к централизации распределения металла. Правительство сделало серьезный шаг и к введению монополии внешней торговли, централизовав закупки за границей металла и некоторых других предметов промышленного производства. (См.: Маевский К. В. Указ. соч. С. 146–147, 160–163, 180–181.)

верившие в эффективность подобной меры, подчеркивали, что она может быть проведена лишь правительством, пользующимся в стране доверием.

Итак, в годы Первой мировой войны в России оформились и столкнулись два принципиальных подхода к решению проблем народнохозяйственной координации и организации: или через усиление административно-распорядительных функций государства, или через взаимодействие различных государственных, производственных и общественных структур, предполагающее приоритетное значение неадминистративных методов и минимизацию прямого вмешательства властей в сложные процессы функционирования рыночного механизма¹⁴¹. Их альтернатива во многом предопределила весь ход дальнейшей теоретической дискуссии и практики хозяйствования.

3.3. Внедрение плановых начал: теоретические постановки и практические рекомендации

В годы Первой мировой войны внимание многих экономистов, придерживавшихся различной идейно-политической ориентации, все чаще стали привлекать общие вопросы планомерного урегулирования всего народного хозяйства. Мотивировалось это не только и даже не столько сложностями военного времени, сколько необходимостью осуществления глубоких экономических преобразований, без которых будущее России выглядело печальным. Авторы различных проектов критикуют разрозненные попытки регулирования отдельных отраслей, подчеркивая важность обеспечения подлинного единства при проведении государственной политики.

Такие постановки выводили дискуссию на новую орбиту, намечая линии будущего развития теории и практики централизованного управления народным хозяйством. Тем более что уже в 1915–1916 годах прослеживается появление двух совершенно различных подходов к пониманию самого существа встававших задач государственного регулирования экономики: как контуров экономической политики (ее инструментов, механизмов) и как расписания деятельности отдельных секторов и предприятий, увязываемых в единое целое. На начальном этапе их различие могло проходить незамеченным, не было никакой явной полемики между их сторонниками. Возможно, кому-то они представлялись даже совместимыми, друг друга взаимно дополняющими. И только тяжелый опыт последующих десятилетий позволяет увидеть глубокий антагонизм этих двух линий и неизбежность острой борьбы между ними впоследствии. Сказанное не может быть опровергнуто отдельными примерами переплетения этих подходов в работах одного и того же автора.

Одна линия нашла свое отражение в работах экономистов, стремившихся выработать концепцию экономической реформы, которая позволила бы быстро залечить нанесенные войной раны и динамично развиваться в условиях мирного времени. Речь шла о коренном обновлении национальной экономической политики, о координации и согласовании интересов различных политических и хозяйственных сил и сосредоточении их на достижении общих целей. Плановая тема звучит здесь как задача разработки плана реформы и определения места плана в реформе.

¹⁴¹ Естественно, что в логике советского экономического строительства первый путь считался единственно возможным. Попытки централизованного регулирования на протяжении большей части XX века будут рассматриваться как обреченные на провал по причине их неадекватности до стадии полной национализации. «Мобилизация промышленности и перевод ее на рельсы военного производства оказались в условиях капитализма не только сложным, но и не поддающимся государственному регулированию делом. Попытки государственных органов и общественных организаций буржуазии подчинить процесс мобилизации промышленности централизованному руководству и придать ему “плановый характер” потерпели полную неудачу» (*Маевский И. В.* Экономика русской промышленности в условиях первой мировой войны. С. 81).

Исходная предпосылка анализа – признание того факта, что российская экономика вступила в новый этап, когда для ее эффективного развития необходимо государственное регулирование, а для этого следует планомерно осуществить глубокие экономические и финансовые реформы. «Государственное вмешательство в народнохозяйственную жизнь стало особенно возможным в наше время, когда многим казалось, что этому вмешательству приходит конец», – писал М. И. Боголепов в своей книге с характерным названием «О путях будущего: К вопросу об экономическом плане» – одной из наиболее интересных работ по рассматриваемой нами проблеме¹⁴².

Цель этих реформ и регулирования – динамичный и непрерывный рост производительных сил. Механизм реализации цели – поощрение творческой инициативы, «возбуждение энергии». «Общая задача, которая должна составить содержание экономической программы, есть достижение высшего производительного результата народнохозяйственного труда. Эта цель может быть достигнута лишь в том случае, если государственная власть направит свои усилия к пробуждению хозяйственной инициативы населения, осуществлением такого плана, который осуществит возбуждающее к творчеству влияние на личность, производителя»¹⁴³.

Собственно, сказанного уже достаточно, чтобы сделать вывод о сущности трактовки плана в рамках этой концепции. План в данном случае – это определенная система экономической политики, предполагающая создание оптимальных социально-экономических условий для динамичного развития производительных сил путем развертывания инициативы и предпринимательской активности. Это общее определение конкретизировалось в ряде теоретических положений, представляющих собой по сути дела важнейшие принципы планирования.

Прежде всего утверждалось, что отправной точкой экономического плана может быть «не крупное изменение исторического бега народного хозяйства, а лишь содействие народнохозяйственным течениям и устранения препятствий на путях развития производительных сил». Иными словами, речь шла об обязательном соответствии плановых разработок экономическим законам и возможности только на этой основе добиться быстрых и глубоких изменений в хозяйственной действительности. М. И. Боголепов сравнивал значение такого плана и выражаемой им политики с ролью «умного садовника, мудрость и могущество которого прямо пропорциональны его знанию и уважению к силам и законам природы».

Он же предостерегал и от чрезмерного преувеличения роли экономического плана, придания ему всеобъемлющего, тотального характера, отождествления его с планом финансовым. Если последний выступает планом определенной организации, именуемой «государственным хозяйством» и управляемой единой волей, то первый должен иметь дело не с организацией, а с организмом, каковым является все народное хозяйство. Здесь уже нет единой воли, во всяком случае, институционально оформленной. Здесь невозможно и прямое управление. И потому экономический план может быть только планом экономической политики, наиболее адекватной объективным потребностям того или иного этапа хозяйственного развития страны. В этой логике вполне обоснованно звучит и предостережение против увлечения разработкой крупномасштабных плановых проектировок, охватывающих период в несколько десятилетий, с одной стороны, и чрезмерной детализации концепции – с другой. «Экономический план должен включать в себя немного, но зато самое необходимое. Планомерность и заключается в выборе того, что прежде всего, по условиям момента, является необходимым», – замечал М. И. Боголепов¹⁴⁴.

¹⁴² Боголепов М. И. О путях будущего: К вопросу об экономическом плане. Пг., 1916. С.5.

¹⁴³ К плану экономической реформы//Министерство финансов. Пг., 1916. С. 1–2.

¹⁴⁴ Боголепов М. И. О путях будущего. С. 46.

Одной из важнейших функций, которую должен выполнять экономический план, выступает в данной системе формирование единой государственной воли, способной воздействовать на хозяйственные процессы с позиций общих интересов. Государство является источником экономической политики, а, значит, и экономического планирования. Именно для него нужен в первую очередь такой план, но он будет эффективен лишь при условии недопущения ведомственности при его разработке и выполнении. Иначе государственная экономическая политика превратится в ведомственную. «Ведомственная политика должна быть заменена правительственной политикой, опирающейся на единый план, обязательный для всех ведомств. Будущее России властно требует создания должной плановости правительственных экономических преобразований», – отмечалось, в частности, в записке Министерства финансов еще 28 января 1916 года¹⁴⁵.

Однако преодолевая ведомственные устремления, подчиняя их потребностям всего организма, план не должен был игнорировать существующую в обществе богатую палитру реальных и противоречащих друг другу экономических интересов. «Задача центра и общего плана – помирить конкурирующие требования и стремления и выбрать из взаимно противоречащих задач ту, которая является, с точки зрения общих интересов, наиболее важной». Так писал М. И. Боголепов и указывал принципиальные направления решения встающих проблем. Это – сочетание централизма при постановке общей обязательной цели, определяющей перспективу роста, с широкой децентрализацией при ее конкретизации и выработке путей достижения цели. «Передоверие функций на места организует страну, т. е. делает то, в чем больше всего нуждается наше отечество». С одной стороны, это дает местным организациям ясно видеть перспективы своего развития и активно участвовать в достижении общехозяйственных целей, а с другой – пробуждает активность и инициативу мест, позволяет согласовывать локальные интересы и цели с глобальными.

Утверждение регулирующего начала в хозяйственной жизни связывалось здесь и с необходимостью определенного преобразования общественных отношений, создания условий, облегчающих «свободную инициативу народного труда» путем утверждения адекватного этим целям «целесообразного экономического законодательства». В частности, выдвигалось предложение об установлении государственной собственности на недра и водную энергию, поскольку именно здесь возникает наиболее опасная и практически неразрешимая «коллизия частных интересов». А в результате национализации эти сферы могут стать солидными источниками государственных доходов и притом такими, которые не будут стеснять частную инициативу.

Понятно, что в такой механизм никак не вписывались действия, направленные на поощрение монополистических тенденций – будь то со стороны государства или частного сектора. С большой настороженностью воспринимались здесь идеи введения государственных торговых монополий. Напротив, ставилась задача стимулирования свободной инициативы. Для этого предлагалось разработать и внедрить в практику действенное анти-монопольное законодательство, не допускать искусственного насаждения крупных хозяйственных форм, а также принимать меры к демократизации производственной деятельности, обеспечивать участие самих трудящихся в принятии решений, касающихся функционирования их предприятий.

Наконец, перед планом ставилась задача определения и взаимной увязки масштабов и срочности (временных рамок) той деятельности, которая должна привести к достижению намеченных целей. При всем концептуальном значении плана от него требовался и точный расчет времени, потребного для проведения тех или иных согласованных между собой мероприятий. В данном случае уже появляются идеи, сочетающие количественные, качествен-

¹⁴⁵ К плану экономической реформы. С. 14.

ные и временные параметры, и тем самым формирующие жесткий каркас плановой конструкции.

Оправданна ли эта жесткость? Или: при каких условиях она может быть рациональна? Вряд ли можно ожидать ответов на эти вопросы или даже саму постановку их от исследований, не выходящих еще за пределы общих теоретических постановок, без всякого практического опыта их реализации.

Словом, рассмотренное понимание существа и проблем планирования в значительной мере строится на отрицании ряда характерных признаков хозяйственного механизма военного времени. Оно предполагало проведение ряда существенных преобразований, обеспечивающих целостность и централизм экономической политики без доминирования в народном хозяйстве жестких иерархических структур.

Другой подход к урегулированию хозяйственной жизни основывался на тезисе о необходимости скорейшей разработки и внедрения единого хозяйственного плана. Сторонниками этого подхода были экономисты, обычно связанные с различными демократическими организациями, которые (организации) резко критиковали неэффективную и сословно ориентированную политику царского правительства и стремились взять регулирование хозяйственных процессов под свой контроль. Наиболее характерной в этом отношении может являться, пожалуй, позиция Всероссийского Союза городов, в работе которого принимали участие видные экономисты— В. Г. Громан, Л. Б. Кафенгауз, А. А. Соколов и др.

Углублявшаяся дезорганизация народного хозяйства, неспособность существующего режима остановить сползание к экономической катастрофе вызвали существенное повышение внимания многих экономистов и общественных деятелей к задаче построения единой системы руководства национальной экономикой на основе централизованного плана. Так, уже в 1916 году, убедившись в неэффективности функционирования Особого совещания по продовольствию, Всероссийский Союз городов потребовал разработки единого плана в этой области и сформулировал основные линии его построения. Вопрос был поставлен определенно: «Если мы сумеем линию одного плана провести через все местные совещания, мы тогда будем иметь картину разрешения продовольственного вопроса в стране в одном общеимперском плане»¹⁴⁶. Этот план должен был охватить единой системой все движение продукта от производителя к потребителю, опосредовать связи между ними, урегулировав по возможности их взаимоотношения. Предполагалось, что тем самым удастся преодолеть диктат производителя, ставший за время войны весьма типичным из-за появления разного рода дефицитов.

Широта, универсальность, целостность – так определялись важнейшие черты этого плана. «Глубочайшая ошибка всех мероприятий, имевших место до сих пор, как государственных, так и общественных, заключается в том, что все время желали частично регулировать отдельные стороны экономической жизни страны и в том, что не ставили вопроса во всем грандиозном объеме, вопроса о целостной системе регулировки и производства, и торговли, и транспорта, и распределения, и, наконец, потребления», – подчеркивал тогда В. Г. Громан¹⁴⁷.

Исходным моментом решения этой задачи считалось создание «сильного общеимперского органа с лицом, стоящим во главе этого органа, пользующимся общественным доверием, и с участием в этом органе широко поставленных государственных организаций»¹⁴⁸. Центр должен сосредоточить в своих руках ключевые рычаги, оказывающие определяющее

¹⁴⁶ Астров Н. И. Задачи совещания//Труды экономического совещания: 3–4 января 1916 года. М., 1916. С. 11.

¹⁴⁷ Громан В. Г. О плане продовольствия населения и основные принципы экономической политики в связи с регулированием транспорта//Труды экономического совещания: 3–4 января 1916 года. М., 1916. С.28.

¹⁴⁸ Там же. С. 7.

влияние на все сферы хозяйственной жизни. Прежде всего подчеркивалось, что в основе руководящих принципов регулирования любых экономических отношений лежит регулировка транспорта, тождественная по сути дела регулированию товарообмена. «Главным орудием регулирования товарообмена должно служить регулирование перевозок, т. е. переход к разрешительной системе перевозок», – настойчиво повторял Громан.

Другим необходимым условием централизованного регулирования назывались государственное определение цен, непосредственно привязываемое к транспортному вопросу: лицо, получившее разрешение на перевозку продукта, обязано было и продавать его по установленным ценам, а также подчиняться требованиям соответствующих органов о направлениях распределения его между потребителями.

Решение этих задач связывали с принудительной синдикализацией предприятий по отраслевому признаку. Например, создание синдиката сахарозаводчиков с постановкой его под контроль органа, выражающего интересы потребителей, при запрете реализовывать продукцию помимо централизованных установлений. Для распределения же продукции предлагалось учредить специальную Комиссию снабжения, которая опосредовала бы отношения организаций производителей и потребителей, обеспечивала бы снабжение в соответствии с государственными приоритетами, определяла бы порядок отпуска продуктов в частные руки.

Практическая реализация этой системы означала бы фактическую ликвидацию рынка и замену торговли государственным распределением. Ее сторонники были убеждены, что центральная власть может и должна обеспечить наиболее рациональный и слаженный порядок работы всех звеньев общественного организма, учет движения всех продуктов и, следовательно, использование всех возможностей для образования необходимых резервов. Конечно, власть, берущая на себя такие полномочия, принимает также обязательства обеспечить потребителя соответствующими продуктами (по крайней мере, по установленным нормам), поскольку цены в этих условиях утрачивают значение регулятора спроса и предложения. Однако разрабатывающие подобные рекомендации экономисты (например, авторы подготовленного Управлением делами Особого совещания по продовольствию проекта «Современные положения таксировки продуктов продовольствия в России и меры к его упорядочению») полагали, что центр при помощи специфических мер (например, реквизиции продукции, регулирования обращения и снабжения, нормирования потребления) сможет справиться с возникающими разнообразными проблемами.

Основу рассматриваемой концепции планового регулирования составляли распространенные в начале XX века (особенно в левых кругах) представления о качественно новой ступени в развитии капиталистического общества. С одной стороны, произошло ослабление роли частного интереса и частной инициативы как движущих стимулов прогресса. С другой – война привела к невиданной разрухе материальной базы. После окончания войны ожидалось возникновение очень неблагоприятной экономической ситуации – сжатие покупательных возможностей населения, ограничение государственного спроса, повышение налогов на покрытие существенно возросшего государственного долга, удорожание капитала, что в свою очередь может вызвать понижение заработной платы и нищету. Мы не будем оценивать степень реалистичности этих прогнозов. Важно, что они были широко распространены и способствовали выдвиганию выводов стратегического характера. Главным из них стал тезис о необходимости и возможности использования государства как силы, способной заменить собой действие традиционных рыночных механизмов и активным вмешательством непосредственно в хозяйственный процесс обеспечить не только смягчение последствий происшедших в капиталистической экономике сдвигов, но даже дать импульс дальнейшему поступательному движению народного хозяйства.

«Если современная финансовая проблема состоит, в конечном счете, в подъеме производительных сил, как любят теперь выражаться по всякому поводу, то проблема эта прежде всего упирается в проблему организации народного хозяйства», – писал, например, С. Загорский¹⁴⁹. Развивая это общее положение, многие экономисты разной политической ориентации активно выступали за меры, направленные на усиление и ускорение тенденций к концентрации и монополизации производства и фактически за искусственное нивелирование роли частной инициативы и свободной конкуренции. В этом видели благоприятные условия для «организации народного хозяйства», для планомерности. Надежды возлагались здесь на активизацию предпринимательской и перераспределительной роли государства, на учреждение монополий в ряде отраслей, а по отношению к сохраняющемуся еще частному сектору речь шла о «доведении податного бремени до возможно большего предела», о «налоговой беспощадности» власти¹⁵⁰.

Вся эта система мер расценивалась как ответ современного общества на вызов эпохи, переживающей переломный момент. «Война выдвинула на первый план социальной жизни государство как господствующее начало, по отношению к которому все другие проявления общественности становятся в положение служебное», – заявляли эксперты Особого совещания по продовольствию. Развивая далее свои идеи, они приходили к выводам общего порядка, весьма характерным для значительной части экономистов и политиков того времени: «В экономической жизни встречаются две тенденции – с одной стороны, государство все более проникает во внутренние отношения частнохозяйственной деятельности, и с другой – торговля и промышленность проявляют черты необходимой самоорганизации в широком государственном стиле. Все эти связанные с войной хозяйственные мероприятия не могут пройти бесследно для будущего. Организационное творчество, проявляемое сейчас в форме создания центральных закупочно-распределительных учреждений, оставит свое наследие мирному времени в том или ином виде»¹⁵¹.

В экономической литературе 1914–1916 годов все громче слышен голос тех, кого мы выше характеризовали как буржуазных экономистов-государственников. Необходимость мобилизации всех ресурсов в условиях беспрецедентной войны, постепенное ухудшение общей экономической ситуации, рост цен и видимое его ускорение, явное усиление спекулятивных тенденций – все эти и некоторые другие факторы дали возможность «государственникам» поставить вопрос о необходимости и возможности урегулирования и стабилизации народного хозяйства страны на путях последовательного введения государственных монополий и расширения сферы их действия. Как и до войны, фактическим лидером и идеологом этой кампании был П. П. Мигулин, полностью посвятивший разработке и пропаганде этих идей редактировавшийся им журнал «Новый экономист»¹⁵².

На страницах «Нового экономиста», а также в некоторых других органах печати, один за другим публикуются проекты введения тех или иных государственных монополий на российском рынке – чайной, сахарной, нефтяной и так далее. Депутат Г. Д. Шеин предложил даже введение страховой монополии. А министр финансов П. Л. Барк высказался тогда в принципе за монополизацию государством всех тех отраслей, которые уже фактически

¹⁴⁹ Загорский С. Современная финансовая проблема // Современный мир. 1916. № 2. С. 17–23.

¹⁵⁰ См., например, статьи М. И. Фридмана в «Вестнике финансов» (1916. № 8) или П. П. Мигулина из «Нового экономиста» за 1915–1916 годы.

¹⁵¹ Дорошенко А. К вопросу о государственном регулировании хлебной торговли // Вестник финансов, промышленности и торговли. 1916. № 52. С. 567.

¹⁵² Мигулин П. Чайная монополия // Новый экономист. 1915. № 1; Мигулин П. Казенная спичечная монополия // Новый экономист. 1915. № 2; Меркулов С. К вопросу о чайной монополии // Новый экономист. 1915. № 4; Весов Я. Практика максимальных хлебных цен в Германии // Новый экономист. 1915. № 4; Воблый К. О мобилизации труда в сельском хозяйстве // Новый экономист. 1915. № 10; Весов Я. Новая государственная монополия в Германии // Новый экономист. 1915. № 15; Русская мысль. 1915. № 24.

монополизированы частным капиталом¹⁵³. Не отрицая в принципе идею производственных монополий, эти авторы сосредоточили свое основное внимание на монополиях торговых как более эффективных и легче в настоящее время реализуемых. Основными задачами, возлагаемыми на такой курс, являлись как увеличение поступлений в казну, так и общее регулирование хозяйственного развития, определение приоритетов при размещении производительного капитала.

Основные аргументы, выдвигавшиеся в этой связи в защиту государственных монополий, были следующие.

Во-первых, увеличение поступлений денег в казну, что поможет решить острые бюджетные проблемы ведения войны и поддержания уровня жизни населения в относительно приемлемых рамках.

Во-вторых, возможность повышения качества продукции. Сторонники рассматриваемого подхода постоянно указывали на продолжающиеся процессы ослабления конкуренции – и из-за роста в военное время отечественных частных монополий, и из-за ослабления по той же причине давления со стороны иностранных конкурентов. А это неизбежно сказывалось на качестве товара. Предполагалось, что государство, сосредоточив в своих руках распределение и обмен соответствующих товаров, будет более строго контролировать деятельность своего поставщика-частника.

В-третьих, предполагалось, что таким способом можно будет, выведя частный капитал из непроизводительной торговой сферы, переориентировать его на дело, «более полезное и интересное для государства».

В-четвертых, обращалось внимание на опыт функционирования государственно-монополистического хозяйства Германии, на необходимость противостоять ей, используя ее же собственное оружие. Здесь речь шла о нахождении организационной формы, которая позволила бы реально объединить деятельность как государственных, так и частных предприятий. «В борьбе с германским засильем русская промышленность должна объединить в одной центральной организации как правительственные, так и общественные силы и единоличную предприимчивость. Правительство должно взять в свои руки отрасли государственного хозяйства, непосильные отдельным лицам или даже союзам», – писал тогда А. Г. Щербатов¹⁵⁴.

Экономисты-государственники (как, впрочем, и социалисты, от сравнения с которыми государственники энергично открещивались) были убеждены, что введение таких монополий пойдет на пользу громадному большинству населения и уже одним этим будет способствовать стабилизации хозяйственных процессов. При монополии, как утверждал, например, С. Меркулов, потерять могут только имеющие ростовщические барыши оптовые торговцы и мелкие посредники. «Экономически выиграют: потребитель, получив продукт по более дешевой цене; государство, получив лишнюю сумму дохода; массовый плательщик государственного налога, ибо получение правительством дохода от монопольной продажи продукта освободит население от необходимости платить соответствующую сумму налога каким-либо другим путем; если не выиграют, то ничего не потеряют ни производители, ни необходимые рабочие силы, кормящиеся около производства и продажи этих продуктов»¹⁵⁵. Собственно, это была (и будет впоследствии) классическая аргументация в пользу централизованного государственного хозяйствования, принципиально игнорирующая социально-экономическую сторону организации производственного процесса, различие мотивации собственника, управленца и государственного чиновника – аргументация, характерная

¹⁵³ См.: Общественное мнение о монополиях//Новый экономист. 1916. № 1. С. 7.

¹⁵⁴ Щербатов А. Г. Промышленная война //Новый экономист. 1915. № 7. С. 7.

¹⁵⁵ Меркулов С. К вопросу о чайной монополии//Новый экономист. 1915. № 4. С. 4.

и для большинства советских экономистов-рыночников (сторонников рыночных экономических реформ) 1960-х – 80-х годов. Между тем, как показывала практика, даже при имевшемся тогда опыте государственного хозяйствования мотивация этих трех типов субъектов производственных и политических отношений является совершенно различной.

Следует обратить внимание еще на одну отличительную особенность экономистов данного направления. Усиление государственного начала в организации отечественного народного хозяйства они связывали с укреплением позиций Министерства торговли и промышленности, выступая за придание ему более мощных рычагов воздействия на производителей. Здесь они полагали, что в российской системе управления народным хозяйством слишком большие рычаги в ущерб этому ведомству находятся в руках Министерства финансов (Государственный банк и сильно зависящие от него коммерческие банки, железнодорожные тарифы и таможенные сборы, промысловое обложение и т. д.). Для преодоления такого положения, повышения действенности экономической политики государства предлагалось пойти на создание сильного промышленного банка, который смог бы поддерживать промышленность (и особенно мелкую и среднюю) необходимыми для ее развития капиталами.

Еще дальше пошел князь А. Г. Щербатов, выдвинув предложение поручить Государственному банку и казначейству организацию промышленного кредита через специально создаваемые при региональных конторах Госбанка «учетные комитеты» – это означало бы по сути дела первый шаг на пути слияния эмиссионных функций с коммерческим кредитом. Фактически, в этом он повторил идею А. В. Кривошеина, который, будучи министром в правительстве П. А. Столыпина, попытался наделить аналогичными функциями Земельный банк¹⁵⁶. Словом, предложения такого рода – об эмиссионном финансировании развития производства – становятся все более популярны. Причем популярность эта нарастает по мере разрушения денежного хозяйства и усиления его эмиссионного характера.

Проще всего, конечно, было бы объяснить идеи такого рода ограниченностью накопленного экономического знания. Отчасти это справедливо, поскольку опыт использования эмиссионного хозяйства был в начале XX столетия еще небольшим. Однако нельзя игнорировать и тот факт, что в предложениях о формировании параллельного эмиссионного центра находят отражение два принципиально важных элемента будущей системы централизованного регулирования советской экономикой. Во-первых, это конфликт между отраслевой и финансовой организациями регулирования (более подробно он будет рассмотрен ниже в главе 8, посвященной взаимоотношениям Госплана и Наркомфина в 1920-х годах). И, во-вторых, совмещение функций центрального банка (эмиссионного центра) и коммерческого банка, что было характерно для практики того времени и будет оставаться неотъемлемой чертой советской хозяйственной системы.

Аналогично рассуждали тогда и экономисты социалистического направления, выводы которых отличались лишь большей решительностью и последовательностью. «Вся проблема демобилизации народного хозяйства после войны сводится, с нашей точки зрения, к дальнейшему развитию в нем тех зачатков огосударствления и муниципализации, которые создала война и которые являются еще неизбежным ее последствием», – совершенно определенно указывал Г. Новоградский в издававшемся М. Горьким журнале левой интеллигенции «Летопись»¹⁵⁷.

Они выражали обоснованные сомнения в возможности сочетания государственной монополизации отдельных отраслей с высоким налогообложением частного хозяйства. Они объясняли, что в подобной смешанной экономике неэффективными окажутся обе сферы деятельности из-за парализующего влияния высоких налогов на частный сектор, а это неми-

¹⁵⁶ См.: *Коковцов В. Н.* Из моего прошлого. Воспоминания. 1903–1919 гг. Кн. 1. М.: Наука, 1992. С. 369–371.

¹⁵⁷ *Новоградский Г.* На пути к хлебной монополии//Летопись. 1916. № 10. С. 320.

нуемо отразится и на работе сектора государственного. Поэтому предлагалось встать на путь последовательного и решительного следования логике монополизации. «Было бы более последовательно рекомендовать прямое огосударствление национального производства», – писал Б. Авиллов. Он был далеко не одинок в своем убеждении, что «стихийная борьба частных интересов и стремление капитала к извлечению прибыли» не могут более обеспечивать решение сложнейших экономических и финансовых проблем, и на смену им приходит, должно прийти «планомерное направление производительной деятельности со стороны общества и государства»¹⁵⁸.

3.4. Нарастание кризиса

Впрочем, теоретические выкладки и рассуждения общеэкономического характера, выясняя тенденции социально-экономического развития и намечая необходимые и возможные пути преобразования хозяйственной системы, уже не оказывали непосредственного воздействия на функционирование реального экономического механизма, на государственную экономическую политику. Система входила в глубокий кризис, а попытки ее реформирования посредством вмешательства власти в хозяйственный процесс только усугубляли ситуацию. Стремление охватить жизненно важные узлы народного хозяйства плановыми установлениями центра, в том числе и при помощи государственного регулирования перевозок важнейших грузов, терпели провал.

Следствием складывавшейся системы государственного, а по сути дела бюрократического регулирования хозяйственной жизни, оказывались окончательный подрыв системы рыночных стимулов и ориентиров, с одной стороны, и вполне естественный расцвет коррупционности занятого распределением материальных ресурсов государственного аппарата – с другой стороны.

Здесь уместно будет привести два следующих примера.

Один принадлежит М. В. Родзянко, который обращал внимание на неизбежное снижение качества продукции идущей на государственные нужды, со всеми вытекающими из этого выводами: «Вместо того, чтобы принять самые решительные меры для обеспечения себя углем надлежащего качества, для чего потребовалось заключить соответствующие контракты с углепромышленниками или создать особый регулирующий орган, Министерство путей сообщения, начиная с 1915 года, предпочитает получать уголь путем реквизиций. Это ставит железные дороги в весьма рискованное положение... Так как при реквизиции личная ответственность владельцев рудников за качество угля совершенно исчезает, было вполне естественно стремление некоторых из них сбыть железным дорогам всякий хлам»¹⁵⁹.

Вместе с тем в обстановке господства административных предписаний и указаний в практике экономической жизни все более прочные позиции занимала взятка. Она оказывалась сильнее власти – и центральной, и местной. Именно тогда широкое распространение получила поговорка: «Взятка – это русская конституция». И, разумеется, литера «Д» (деньги) стала наиболее надежной в системе литерных приоритетов, установленных государством для железнодорожных перевозок. Соотношение сил государственных и частных интересов в условиях ширящегося административного руководства экономикой из единого центра к середине Первой мировой войны наглядно предстает из следующей цитаты, весьма характерной для выступлений тех лет: «Одновременно в Баку из Александрополя поехали представители городского управления за мукой и частный торговец. Частный торговец быстро получил надлежащее количество муки, а городское управление до сих пор муки не имеет. На

¹⁵⁸ Авиллов Б. Настоящее и будущее народного хозяйства России. Пг., 1916. С. 80, 84.

¹⁵⁹ Экономическое положение России перед революцией//Красный архив. 1925. № 3. С. 77–78.

вопрос: “Скажите по-дружески, как это случилось”, частный торговец сказал: “Я заплатил за каждый вагон 150 рублей накладных расходов”»¹⁶⁰.

Словом, чем энергичнее составлялись властями планы, тем сильнее они проваливались. К концу 1916 года правительственные планы исполнялись лишь на 10–12 %. А уже сточившееся осенью государственное регулирование распределения основных продуктов питания вело к тому, что неизбежное нарушение планов крайне затрудняло или полностью закрывало альтернативные пути удовлетворения соответствующих потребностей населения.

Между тем, планы, от которых в немалой степени зависело благополучие населения, ориентировались на минимальное количество продуктов, необходимое для поддержания жизнедеятельности городов. В первую очередь речь, разумеется, идет о хлебе. Неисполнение же планов в столь значительных размерах поначалу (в ноябре – январе 1916–1917 годов) не приводило к катастрофическим последствиям лишь потому, что к потребителям еще просачивалось какое-то количество продуктов вне плана, а также благодаря сохранению в течение первой части сельскохозяйственного года у потребителей некоторого запаса хлебных продуктов.

Однако в начале 1917 года ситуация стала угрожающе меняться – как из-за провалов правительственных планов продразверстки, так и из-за критического состояния железных дорог. Оба фактора перечеркивали возможности централизованного регулирования связей города и деревни, а иные механизмы поддержания товарообмена между ними были разрушены всей предыдущей деятельностью по регулированию народного хозяйства. «Бездействие торгового аппарата, отсутствие местных органов, боязнь всякого народнохозяйственного организованного начала в народных глубинах, устраняют возможность планомерной работы по извлечению хлебов; наконец, неисполнение планов, неподвоз хлебов в районы, нуждающиеся в привозном хлебе, грозит привести к катастрофе, так как местные запасы, вероятно, почти съедены», – предостерегал в начале февраля 1917 года журнал «Промышленность и торговля» в своей редакционной статье.

Завершается же она весьма характерным требованием, интересным, кроме прочего, и тем, что здесь содержится указание на важнейшие предпосылки, без которых плановое руководство не может быть подлинно эффективным. Это – демократически избранная и пользующаяся доверием власть, имеющая намерение и возможность осуществлять экономическое регулирование в интересах всего общества. Тем самым была четко подчеркнута обусловленность эффективности экономического регулирования наличием адекватных политических предпосылок.

Существует тесная связь между характером политической власти, отношением к ней народа – и результативностью, эффективностью ее экономической, регулирующей деятельности. Но осознание всего этого будет делом длительного и тяжелого опыта. Пока же журнал «Промышленность и торговля» подчеркивал: «Необходимы меры исключительные, а главное необходимо создать такую обстановку, при которой была бы вера в искренность и результативность предпринимаемых планов. Для этого во главе ведомств, регулирующих народный труд и хозяйство, должны стоять лица, способные своей твердой и открытой политикой, без интриг и “тонкой игры”, направленной в пользу отдельных общественных классов, снискать себе народное доверие. И с этим надо спешить»¹⁶¹.

¹⁶⁰ Труды экономического совещания: 3–4 января 1916 года. М., 1916. С. 13.

¹⁶¹ Ошибки власти в продовольственном деле//Промышленность и торговля. 1917. № 6. С. 129.

Часть II

Регулирование экономики в условиях революции

Наш дальнейший анализ политики модернизации и мер государственного регулирования вступает в очень специфическую зону – эпоху полномасштабной, или великой, революции, через которую Россия проходила в начале XX века. На поверхности все здесь выглядит хаосом. Однако сам стихийный характер развития событий, острота и непредсказуемость результатов политической борьбы становятся и источником некоторых закономерностей, формируют для них некоторую основу. Экономическая политика эпохи великих революций сложна, но логична. Она имеет внутренние закономерности и в конечном счете детерминируется логикой модернизации – ведь именно ограничения на пути социально экономического обновления, неспособность старой элиты разрешить накапливающиеся здесь противоречия в конечном счете и приводят к революционному взрыву.

Вот почему вторая часть книги начинается с анализа общих закономерностей революций, за которой следует анализ экономической политики начальной и радикальной фаз российской революции, начавшейся в 1917 году¹⁶².

¹⁶² Подробный анализ экономических проблем революций см.: *Brinton С. Op. cit.*; *Стародубовская И. В., Мау В. А. Великие революции. От Кромвеля до Путина.*

Глава 4

Экономическая политика великих революций: вызовы и закономерности

4.1. Революция и государственная власть

Революция как определенный способ трансформации общественно-экономической системы характеризуется набором признаков, среди которых главными являются следующие.

Во-первых, системный характер, преобразований, их глубина и радикальность. Революционная трансформация всегда предполагает глубокие изменения в отношениях собственности, не говоря уже о серьезном обновлении социально-политической структуры общества. Однако не всякие системные изменения, имевшие место в истории отдельных стран, могут рассматриваться как революции. Сильное правительство может осуществлять глубокие, радикальные преобразования, имеющие в перспективе несомненно революционные последствия, но остающиеся по сути своей реформой (иногда их называют «революциями сверху»). Примерами здесь являются «революция Мейдзи» в Японии, реформы Бисмарка в Германии, а из более новых примеров – посткоммунистические трансформации в странах Центральной и Восточной Европы. Радикальные, системные изменения могут происходить и в результате поражений в войнах и иностранной оккупации (как это было, скажем, в Пруссии после наполеоновских войн или в Японии и Германии после второй мировой войны).

Впрочем, глубину преобразований, происходящих в ходе революции, не следует и переоценивать. Приносимые революцией изменения представляются радикальными обычно лишь потомкам. Тогда как общество, выходящее из революционных катаклизмов, воспринимается большинством современников скорее как пародия на старый режим, нежели как принципиально новое слово в развитии данной страны. Некоторые исследователи подчеркивают, что революция решает задачи, которые были бы решены и без нее, но делает это с гораздо большими издержками¹⁶³. Иногда в качестве критерия революционности рассматривается радикальность смены элит. Но при детальном рассмотрении революций прошлого выясняется, что представления о радикальности этого процесса были сильно преувеличены в общественном сознании потомков¹⁶⁴.

Во-вторых, революционная трансформация обусловлена внутренними кризисными процессами в той или иной стране. Она не может быть навязана извне. Это предопределяет определенную политическую и идеологическую среду революции, когда вместе с разрушением государства рушатся и казавшиеся незыблемыми ценности (будь то святость монархии, единство нации или мессианская роль мирового коммунизма). Поэтому национально-освободительные движения, как правило, не являются революциями – в них всегда имеется идейно-политический стержень, служащий важнейшим фактором объединения разрозненных сил нации. Хотя сказанное не отменяет того факта, что задачи национального освобождения могут также решаться в рамках революций.

¹⁶³ Одним из первых это проанализировал Алексис де Токвиль. (См.: Токвиль де. А. Старый Порядок и Революция. М.: Московский философский фонд, 1997). Более подробно эти вопросы рассмотрены в книге: Хиришман А. Риторика реакции: извращение, тщетность, опасность. М.: ГУ – ВШЭ, 2010.

¹⁶⁴ См., например: Goldstone J. A. Revolution and Rebellion in the Early Modern World. Berkley: University of California Press, 1991. P.296.

В-третьих, слабое государство. Революция характеризуется отсутствием сильной политической власти, способной консолидировать осуществление системных преобразований. Именно слабость власти предопределяет резкое усиление в революционном обществе стихийности осуществления социально-экономических процессов, с одной стороны, и появление по этой причине некоторых закономерностей революционной трансформации – с другой стороны¹⁶⁵.

Последний фактор является критически важным. На самом деле, именно кризис и следующий за ним распад государственной власти делает практически неизбежным трансформацию общества по революционному (а не реформаторскому) типу. Радикализм революционной трансформации набирает силу и приобретает стихийный характер тогда, когда власть оказывается неспособна контролировать и направлять развитие событий¹⁶⁶. Можно выделить две основные причины, обуславливающие резкое ослабление государства накануне и в ходе революции.

Одна причина – глубокий финансовый кризис. Он возникает, когда власть по тем или иным причинам лишается традиционных источников поступлений в бюджет или (и) происходит резкое расширение расходов бюджета. Первое может быть связано с изменениями социального характера, доходы начинают концентрироваться в новых секторах экономики и налоговая система оказывается неспособна адаптироваться к меняющимся условиям. Второе происходит при усилении внешних и внутренних факторов давления на существующий режим, при значительном увлечении расходов, являющихся в данную эпоху необходимыми атрибутами сильного государства. (Скажем, таким фактором выступает резкое возрастание стоимости военных расходов – или в форме «удорожания войны», характерного для Европы XVII столетия, или в форме качественно нового витка гонки вооружений в 1970-х – 1980-х годах.)

Однако ослабляющий государство финансовый кризис еще не делает революцию неизбежной. Если власть оказывается способной с ним справиться, то дело как правило ограничивается реформами той или иной масштабности и глубины.

Другой причиной ослабления государства является фрагментация социальной структуры предреволюционного общества, в результате чего власть оказывается неспособной формировать и поддерживать устойчивые коалиции социальных сил в поддержку своего курса – прежде всего курса, нацеленного на преодоление финансового кризиса (причем в данном случае неважно, курса реформистского или реакционного). Под воздействием новых экономических процессов (будь то начало экономического роста и первые шаги индустриализации, либо резкое увеличение доступных финансовых ресурсов под воздействием внешнеэкономических факторов) в предреволюционных обществах происходит заметное усложнение социальной структуры, когда возникает размежевание внутри традиционных классов и групп интересов, когда на традиционную структуру общества накладываются новые социальные явления и процессы.

¹⁶⁵ Приведенная здесь интерпретация может вызвать ряд возражений как не учитывающая некоторые характеристики, которые принято считать неотъемлемыми чертами всякой революции. Прежде всего это насилие, а также наличие стихийного массового движения и радикальность смены элит. Этот вопрос заслуживает особого рассмотрения, здесь же мы обратим внимания только на два момента. Насилие, безусловно наблюдается в ходе любой революции, однако всегда возникает вопрос: какова мера насилия, «достаточная» для того чтобы трансформация могла быть определена как революционная. Словом, критериальная роль этого феномена является весьма ограниченной. Весьма специфичным является и критерий массового неорганизованного движения – его обычно выводят из опыта революций в странах с преобладающим крестьянским населением, потенциал которых в основном исчерпался к началу XX века.

¹⁶⁶ К любой великой революции применима данная Ф. Фюре, характеристика Франции конца XVIII столетия: «В действительности, революционный поток 1789–1794 гг. хотя и регулировался сменявшими друг друга у власти группами, на самом деле никогда не находился под контролем, поскольку состоял из противоположных интересов и представлений» (Фюре Ф. Постигание Французской революции. СПб.: ИНАПРЕСС, 1998. С. 132.

Исторический анализ показывает, что превращение общества в «лоскутное одеяло» характерно для предреволюционной ситуации в любой стране. Государственная власть теряет ориентиры и опорные точки своей политики. То, что еще недавно приводило к укреплению режима, теперь ослабляет его. Любая попытка реформ и преобразований еще более усиливает недовольство большей части общества существующим режимом, поскольку в условиях фрагментации коалиция «против» обычно оказывается сильнее коалиции «за». Постепенно, но неуклонно разрушается консенсус относительно базовых ценностей и принципов развития данной страны. Теряя социальную опору, власть начинает метаться, еще более подрывая свой авторитет.

Словом, ослабление власти связано с отсутствием консенсуса по базовым ценностям, целям функционирования данного общества. Отсутствие консенсуса как раз и означает, что общество распадается на множество противоборствующих и одновременно пересекающихся группировок (социальных, территориальных, этнических), каждая со своими политическими и экономическими интересами, причем никакое правительство не способно предложить политический курс, который обеспечивал бы консолидацию и, соответственно, поддержку сколько-нибудь значимого большинства.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.