

Журнал индексируется базами данных

Scopus®

Russian Science
Citation Index

 **ULRICHSWEB™**
GLOBAL SERIALS DIRECTORY

РОССИЙСКИЙ ИНДЕКС
НАУЧНОГО ЦИТИРОВАНИЯ
Science Index*



ECONBIZ
Find Economic Literature



ISSN 1994-5124



9 771994 512008 >

Т. 18 № 1 ФЕВРАЛЬ 2023

ISSN 1994-5124

Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ
и Институт экономической политики им. Е. Т. Гайдара

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

Οικονομία • Πολιτικά

ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ • ΠΟΛΙΤΙΚΑ

2023

Том 18 № 1 ФЕВРАЛЬ

ISSN 1994-5124

Журнал входит в перечень рецензируемых научных изданий ВАК по специальностям 08.00.00 — Экономические науки 12.00.00 — Юридические науки

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

Том 18 № 1 февраль 2023

Главный редактор

Владимир МАУ, д. э. н., PhD (Econ.), профессор, ректор, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС) (Москва, Россия)

Редакционная коллегия

Абел АГАНБЕГЯН, д. э. н., профессор, академик РАН, заведующий кафедрой экономической теории и политики, РАНХиГС (Москва, Россия)

Валерий АНАШВИЛИ, заместитель главного редактора, главный редактор, Издательский дом «Дело» (Москва, Россия)

Марек ДОМБРОВСКИЙ, PhD (Econ.), профессор, Центр социально-экономических исследований (Варшава, Польша)

Сергей ДРОБЫШЕВСКИЙ, д. э. н., доцент, директор по научной работе, Институт экономической политики им. Е. Т. Гайдара (Москва, Россия)

Лоуренс КОТЛИКОФ, PhD (Econ.), профессор экономики, Бостонский университет (Бостон, США); Национальное бюро экономических исследований (Кембридж, США)

Энн КРЮГЕР, PhD (Econ.), профессор Школы международных исследований им. Пола Нитце, Университет Дж. Хопкинса (Вашингтон, США)

Юрий КУЗНЕЦОВ, к. э. н., ведущий научный сотрудник, Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов РФ (Москва, Россия)

Александр РАДЫГИН, д. э. н., профессор, декан экономического факультета, РАНХиГС (Москва, Россия)

Джеффри САКС, PhD (Econ.), профессор, директор Института Земли, Колумбийский университет (Нью-Йорк, США)

Сергей СИНЕЛЬНИКОВ-МУРЫЛЕВ, д. э. н., профессор, ректор Всероссийской академии внешней торговли, Министерство экономического развития Российской Федерации; проректор, РАНХиГС (Москва, Россия)

Юрий ТИХОМИРОВ, д. ю. н., профессор, главный научный сотрудник Центра публично-правовых исследований, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (Москва, Россия)

Дэниэл ТРЕЙЗМАН, PhD (Gov.), профессор, факультет политических наук, Калифорнийский университет (Лос-Анджелес, США)

Павел ТРУНИН, д.э.н., директор Центра изучения проблем центральных банков, РАНХиГС; руководитель научного направления «Макроэкономика и финансы», Институт экономической политики им. Е. Т. Гайдара (Москва, Россия)

Ксения ЮДАЕВА, PhD (Econ.), первый заместитель председателя, член Совета директоров, Центральный банк Российской Федерации (Москва, Россия)

Российская академия народного хозяйства

и государственной службы при Президенте Российской Федерации

и Институт экономической политики им. Е. Т. Гайдара

Оікономіа • Політика

ОΙΚΟΝΟΜΙΑ • ΠΟΛΙΤΙΚΑ

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

- Франсуа БУРГИНЬОН**, PhD (Econ.), профессор, Парижская школа экономики (Париж, Франция)
- Андрей ВОЛКОВ**, д. э. н., профессор (Москва, Россия)
- Евгений ГАВРИЛЕНКОВ**, д. э. н., профессор, НИУ «Высшая школа экономики» (Москва, Россия)
- Алан ГЕЛБ**, PhD (Econ.), старший научный сотрудник, Центр глобального развития (Вашингтон, США)
- Герман ГРЕФ**, к. э. н., президент, председатель правления, Сберегательный банк Российской Федерации (Москва, Россия)
- Владимир ДРЕБЕНЦОВ**, к. э. н., главный экономист, вице-президент по внешним связям, группа ВР по России и СНГ (Москва, Россия)
- Александр ДЫНКИН**, д. э. н., профессор, академик РАН, президент Института мировой экономики и международных отношений, РАН (Москва, Россия)
- Леонид ЕВЕНКО**, д. э. н., профессор, научный руководитель Высшей школы международного бизнеса, РАНХиГС (Москва, Россия)
- Александр ЖУКОВ**, к. э. н., первый заместитель председателя, Государственная дума Федерального собрания Российской Федерации (Москва, Россия)
- Михаил ЗАДОРНОВ**, к. э. н., председатель правления, ФК «Открытие» (Москва, Россия)
- Сергей КАРАГАНОВ**, д. э. н., профессор, декан факультета мировой экономики и мировой политики, НИУ «Высшая школа экономики» (Москва, Россия)
- Михаил КОПЕЙКИН**, д. э. н., профессор, член правления, заместитель председателя, Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» (Москва, Россия)
- Алексей КУДРИН**, д. э. н., председатель Счетной палаты Российской Федерации (Москва, Россия)
- Джон ЛИТВАК**, PhD (Econ.), ведущий экономист Всемирного банка в Китае, Всемирный банк (Вашингтон, США)
- Елена ЛОБАНОВА**, д. э. н., профессор, декан Высшей школы финансов и менеджмента, РАНХиГС (Москва, Россия)
- Аугусто ЛОПЕС-КЛАРОС**, PhD (Econ.), директор офиса по глобальным индикаторам и аналитике, Всемирный банк (Вашингтон, США)
- Прадип МИТРА**, PhD (Econ.), консультант в офисе главного экономиста, Всемирный банк (Вашингтон, США)
- Сергей МЯСОЕДОВ**, д. соц. н., профессор, директор Института бизнеса и делового администрирования, проректор, РАНХиГС (Москва, Россия)
- Вадим НОВИКОВ**, старший научный сотрудник, РАНХиГС (Москва, Россия)
- Рустем НУРЕЕВ**, д. э. н., профессор департамента прикладной экономики факультета экономических наук, НИУ «Высшая школа экономики»; руководитель департамента экономической теории, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации (Москва, Россия)
- Александр РОМАНОВ**, д. м. н., профессор, член-корреспондент Российской академии медицинских наук, главный врач ФГУ «Центр реабилитации», Управление делами Президента Российской Федерации (Москва, Россия)
- Сергей СТЕПАШИН**, д. ю. н., профессор (Москва, Россия)
- Андрей ШАСТИТКО**, д. э. н., профессор, директор Центра исследований конкуренции и экономического регулирования, РАНХиГС; заместитель декана по научной работе, заведующий кафедрой конкурентной и промышленной политики экономического факультета, МГУ им. М. В. Ломоносова (Москва, Россия)
- Сергей ШАТАЛОВ**, д. э. н., действительный государственный советник Российской Федерации 1-го класса (Москва, Россия)
- Игорь ШУВАЛОВ**, к. ю. н., председатель, Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» (Москва, Россия)
- Револьд ЭНТОВ**, д. э. н., профессор, академик РАН, главный научный сотрудник, Институт экономической политики им. Е. Т. Гайдара (Москва, Россия)
- Евгений ЯСИН**, д. э. н., профессор, научный руководитель, НИУ «Высшая школа экономики» (Москва, Россия)

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

Издатель: АНО «Редакция журнала “Экономическая политика”».

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (РОСКОМНАДЗОР). Свидетельство ПИ № ФС77-25546.

Редакция журнала:

<i>Исполнительный директор</i>	ТАТЬЯНА КУЛИКОВА
<i>Научные редакторы</i>	ЕВГЕНИЯ АНТОНОВА ВАЛЕРИЙ КИЗИЛОВ
<i>Литературный редактор и корректор</i>	АЛЕНА ВЛАДЫКИНА
<i>Технический редактор и верстальщик</i>	АЛЕКСАНДР ЗАЙЦЕВ
<i>Редактор английских текстов</i>	ЕКАТЕРИНА КУРДЮКОВА

Позиция авторов представленных в номере статей не всегда совпадает с позицией издателей журнала.

Перепечатка, перевод, а также размещение материалов журнала «Экономическая политика» в Интернете только при согласовании с редакцией. При использовании материалов ссылка на журнал обязательна.

Публикуемые материалы прошли процедуру рецензирования и экспертного отбора.

ЕКОНОМІЧЕСЬКА ПОЛІТІКА

ECONOMIC POLICY (Moscow, Russian Federation)

Publisher: ANO “Editorial Board of the Journal “Economic Policy”.

The journal is registered by the Federal Service for Supervision of Communications, Information Technology, and Mass Media (ROSKOMNADZOR).

PI certificate number FS77-25546.

Editorial staff:

<i>Executive director</i>	TATIANA KULIKOVA
<i>Scientific editors</i>	EVGENIA ANTONOVA VALERY KIZILOV
<i>Literary editor and proofreader</i>	ALENA VLADYKINA
<i>Layout editor and designer</i>	ALEXANDR ZAYTSEV
<i>English language editor</i>	EKATERINA KURDYUKOVA

The position of the authors represented in the papers does not always coincide with the position of the publishers of the journal. Reproduction, translation, and placement of the journal “Ekonomicheskaya Politika (Economic Policy)” on the Internet is allowed only in agreement with the publisher. A reference to the journal is required.

Published materials underwent the procedure of reviewing and expert selection.

ISSN 1994-5124

EKONOMICHESKAYA POLITIKA

ECONOMIC POLICY (Moscow, Russian Federation)

Vol. 18 No. 1 February 2023

Editor-in-Chief

Vladimir MAU, Dr. Sci. (Econ.), PhD (Econ.), Professor, Rector, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)
(Moscow, Russian Federation)

Editorial Board

Abel AGANBEGYAN, Dr. Sci. (Econ.), Professor, Academician, RANEPA
(Moscow, Russian Federation)

Valery ANASHVILI, Deputy Editor-in-Chief, Editor-in-Chief,
Gaidar Institute Publishing House (Moscow, Russian Federation)

Marek DABROWSKI, PhD (Econ.), Professor, Center for Social and Economic Research
(Warsaw, Poland)

Sergey DROBYSHEVSKY, Dr. Sci. (Econ.), Assoc. Professor, Scientific Director,
Gaidar Institute for Economic Policy (Moscow, Russian Federation)

Laurence KOTLIKOFF, PhD (Econ.), William Fairfield Warren Professor,
Professor of Economics, Boston University (Boston, USA);
National Bureau of Economic Research (Cambridge, USA)

Anne KRUEGER, PhD (Econ.), Professor, Paul H. Nitze School of Advanced International
Studies, Johns Hopkins University (Washington, USA)

Yuriy KUZNETSOV, Cand. Sci. (Econ.), Financial Research Institute
of the Ministry of Finance of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation)

Alexander RADYGIN, Dr. Sci. (Econ.), Professor, Dean of the Faculty of Economics,
RANEPA (Moscow, Russian Federation)

Jeffrey SACHS, PhD (Econ.), Professor, Director of the Earth Institute,
Columbia University (New York, USA)

Sergey SINELNIKOV-MURYLEV, Dr. Sci. (Econ.), Professor, Rector, Russian Foreign
Trade Academy of the Ministry of Economic Development; Vice-Rector, RANEPA
(Moscow, Russian Federation)

Yury TIHOMIROV, Dr. Sci. (Law), Professor, Chief Research Associate, Public Law
Research Center, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government
of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation)

Daniel TREISMAN, PhD (Gov.), Professor, Department of Political Science,
University of California (Los Angeles, USA)

Pavel TRUNIN, Dr. Sci. (Econ.), Director of the Center for Central Banking Studies,
RANEPA; Head of the Center for Macroeconomics and Finance, Gaidar Institute for
Economic Policy (Moscow, Russian Federation)

Ksenia YUDAEVA, PhD (Econ.), First Deputy Governor, Members of the Board of
Directors, Central Bank of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation)

**The Russian Presidential Academy of National Economy
and Public Administration and The Gaidar Institute for Economic Policy**

Οικονομία • Πολιτικά

OIKONOMIA • POLITIKA

EDITORIAL COUNCIL

- François BOURGUIGNON**, PhD (Econ.), Professor, Paris School of Economics (Paris, France)
- Vladimir DREBENTSOV**, Cand. Sci. (Econ.), Vice-President for Foreign Relations, Chief Economist for Russia and the CIS, BP Group (Moscow, Russian Federation)
- Alexander DYNKIN**, Dr. Sci. (Econ.), Academician, President, Institute of World Economy and International Relations (Moscow, Russian Federation)
- Revold ENTOV**, Dr. Sci. (Econ.), Professor, Academician, Principal Researcher, Gaidar Institute for Economic Policy (Moscow, Russian Federation)
- Leonid EVENKO**, Dr. Sci. (Econ.), Professor, Academic Advisor of the Higher School of International Business, RANEPA (Moscow, Russian Federation)
- Eugeny GAVRILENKOV**, Dr. Sci. (Econ.), Professor, National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russian Federation)
- Alan GELB**, PhD (Econ.), Senior Fellow, Center for Global Development (Washington, USA)
- Herman GREF**, Cand. Sci. (Econ.), CEO, Chairman of the Executive Board, Sberbank of Russia (Moscow, Russian Federation)
- Sergey KARAGANOV**, Dr. Sci. (Econ.), Professor, Dean of the Faculty of World Economy and International Affairs, National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russian Federation)
- Mikhail KOPEIKIN**, Dr. Sci. (Econ.), Professor, Chairman, Accounts Chamber of the Russian Federation National Research University Higher School of Economics; Deputy Chairman, State Corporation “Bank for Development and Foreign Economic Affairs (Vnesheconombank)” (Moscow, Russian Federation)
- Alexey KUDRIN**, Dr. Sci. (Econ.), Chairman, Accounts Chamber of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation)
- John LITWACK**, PhD (Econ.), Lead Economist for China, World Bank (Washington, USA)
- Elena LOBANOVA**, Dr. Sci. (Econ.), Professor, Dean of the Higher School of Finance and Management, RANEPA (Moscow, Russian Federation)
- Augusto LOPEZ-CLAROS**, PhD (Econ.), Professor, Director of Global Indicators and Analysis, World Bank (Washington, USA)
- Pradeep MITRA**, PhD (Econ.), Consultant of the Chief Economist, Europe and Central Asia Region, World Bank (Washington, USA)
- Sergey MYASOEDOV**, Dr. Sci. (Sociol.), Professor, Director of the Institute of Business Studies, RANEPA (Moscow, Russian Federation)
- Vadim NOVIKOV**, Senior Researcher, RANEPA (Moscow, Russian Federation)
- Rustem NUREEV**, Dr. Sci. (Econ.), Professor of Department of Applied Economics, Faculty of Economic Sciences, National Research University Higher School of Economics; Head of the Department of Economic Theory, Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation)
- Alexander ROMANOV**, Dr. Sci. (Med.), Professor, Corresponding Member of the Russian Academy of Medical Sciences, Federal Rehabilitation Centre, Administrative Directorate of the President of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation)
- Andrey SHASTITKO**, Dr. Sci. (Econ.), Professor, RANEPA; Deputy Dean for Scientific Work, Head of the Department of Competition and Industrial Policy, Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University (Moscow, Russian Federation)
- Sergey SHATALOV**, Dr. Sci. (Econ.), Class 1 Active State Advisor of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation)
- Igor SHUVALOV**, Cand. Sci. (Law), Chairman, State Corporation “Bank for Development and Foreign Economic Affairs (Vnesheconombank)” (Moscow, Russian Federation)
- Sergey STEPASHIN**, Dr. Sci. (Law), Professor (Moscow, Russian Federation)
- Andrey VOLKOV**, Dr. Sci. (Econ.), Professor (Moscow, Russian Federation)
- Yevgeny YASIN**, Dr. Sci. (Econ.), Professor, Academic Supervisor, National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russian Federation)
- Mikhail ZADORNOV**, Cand. Sci. (Econ.), President and Chairman of the Management Board, Otkritie FC Bank (Moscow, Russian Federation)
- Alexander ZHUKOV**, Cand. Sci. (Econ.), Deputy Chairman of the State Duma, Federal Assembly of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation)

СОДЕРЖАНИЕ

Экономика здравоохранения

Сергей ШИШКИН

Эволюция и перспективы системы
обязательного медицинского страхования в России **8**

Татьяна КОССОВА

Экономические детерминанты смертности
от болезней органов пищеварения в России **34**

Финансовые рынки

Антонина ЛЕВАШЕНКО, Иван ЕРМОХИН, Кирилл ЧЕРНОВОЛ

Проблемы гармонизации российских
и зарубежных стандартов зеленого финансирования **54**

Экономическая история

Данила РАСКОВ

Камерализм административных
реформ Петра I: pro et contra **78**

Дина ЛЬВОВА

Камерализм и преобразования
Петра I в финансах и учете. **106**

Клаэс ПЕТЕРСОН

Коллежская реформа Петра Великого:
шведские аналоги и процесс рецепции **136**

C O N T E N T S

Healthcare Economics

Sergey SHISHKIN

Evolution and Prospects
of Compulsory Health Insurance in Russia **8**

Tatiana KOSSOVA

Economic Determinants of Mortality
From Diseases of the Digestive System in Russia **34**

Financial Markets

Antonina LEVASHENKO, Ivan ERMOKHIN, Kirill CHERNOVOL

Problems in Harmonizing Russian
and Foreign Standards for Green Finance **54**

Economic History

Danila RASKOV

The Cameralism of Peter I's
Administrative Reforms: Pro et Contra **78**

Dina LVOVA

Peter the Great's Cameralism
and Transformations in Finance and Accounting **106**

Claes PETERSON

Peter the Great's Collegial Reform:
Swedish Antecedents and the Process of Reception **136**

Экономика здравоохранения

Эволюция и перспективы системы обязательного медицинского страхования в России

Сергей Владимирович Шишкин

ORCID: 0000-0002-0807-3277

Доктор экономических наук, директор Центра политики в сфере здравоохранения Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (РФ, 101000, Москва, Мясницкая ул., 20).
E-mail: shishkin@hse.ru

Аннотация

В работе проводится анализ трансформации российской системы обязательного медицинского страхования (ОМС) за тридцать лет ее существования. Рассматриваются изменения в используемых механизмах государственного, общественного и рыночного регулирования для выполнения трех основных функций системы финансирования здравоохранения: формирования финансовых средств, объединения и распределения финансовых средств, покупки/оплаты медицинской помощи. Эти изменения анализируются как институциональные ответы на вызовы стабильному и эффективному функционированию системы финансирования здравоохранения. Российская система ОМС прошла путь от попытки ее создания на основе сочетания механизмов государственного, общественного и рыночного регулирования к почти полному доминированию первых. Изначально продекларированное создание конкурентной модели ОМС столкнулось с практическими трудностями в условиях несформированности рыночных институтов в экономике в целом и небольшого по времени окна возможностей для проведения рыночных реформ. Это обусловило изменение дизайна модели ОМС, замену институтов общественного и рыночного регулирования институтами государственного регулирования. Все последующие годы в политике государства по отношению к системе ОМС доминировала линия на усиление централизованного государственного регулирования. Развитие российской системы ОМС в будущем потребует разрешения ключевого институционального противоречия ее дизайна, и дилемма состоит в следующем: (а) продолжить замещение остающихся рыночных и общественных механизмов регулирования административным и за счет его инструментов обеспечить повышение устойчивости и эффективности ОМС или (б) попытаться развить рыночные и общественные механизмы в системе ОМС и, в частности, повысить роль страховых медицинских организаций и тем самым усилить их влияние на эффективность ее функционирования. В зависимости от выбора можно говорить о двух возможных сценариях дальнейшего развития ОМС в России.

Ключевые слова: здравоохранение, финансирование здравоохранения, ОМС, конкурентная модель.

JEL: I13.

В статье представлены результаты исследования, выполненного в рамках Программы фундаментальных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Статья поступила в редакцию в сентябре 2022 года

Healthcare Economics

Evolution and Prospects of Compulsory Health Insurance in Russia

Sergey V. Shishkin

ORCID: 0000-0002-0807-3277

Dr. Sci. (Econ.), Director of the Centre for Health Policy, National Research University Higher School of Economics,^a shishkin@hse.ru

^a20, Myasnitskaya ul., Moscow, 101000, Russian Federation

Abstract

The paper analyzes the transformation in Russian compulsory health insurance (CHI) over the thirty years of its existence and highlights the changes in the mechanisms of state, societal and market regulation used to perform the three main functions of the healthcare financing system: i) collection of financial resources, ii) pooling and allocation of financial resources, iii) purchasing of medical care. These changes are interpreted as institutional responses to challenges in making healthcare financing operate in a stable and efficient way. The Russian CHI system has evolved from an attempt to base it on a combination of state, societal and market regulation into almost complete dominance by the state. The initially heralded creation of a competitive CHI model succumbed to practical obstacles such as the lack of market institutions in the overall economy and the time-restricted window of opportunity for implementing market reforms. This led to modifications in the design of the CHI model and to replacement of regulation by societal and market institutions with regulation by state institutions. From that point on, the government policy toward CHI has been aimed at strengthening centralized state regulation of the CHI system. The future development of the Russian CHI system will require resolving this key institutional contradiction in its design. The choices are: a) continue replacing the remaining market and societal regulatory mechanisms with administrative regulation and using the tools of the latter to ensure more sustainability and efficiency in the CHI system; or b) try strengthening market and societal regulation of the CHI system, and especially the role of health insurers, and thereby increase their impact on the effectiveness CHI. These two alternatives point to two possible scenarios for the future implementation of CHI in Russia.

Keywords: health care, health care financing system, CHI, competitive model.

JEL: I13.

Acknowledgements

This article was produced as part of a research project implemented under the Basic Research Program at the National Research University Higher School of Economics (HSE University).

Article submitted September 2022

Введение

В большинстве посткоммунистических стран в 1990-е годы происходило реформирование систем финансирования здравоохранения и вместо бюджетного финансирования или в дополнение к нему были созданы системы обязательного медицинского страхования (ОМС) [Implementing Health Financing., 2010]. Причем в трех странах: России, Словакии и Чехии — попытались внедрить конкурентные модели ОМС, в которых граждане имеют возможность выбирать страховщиков, а медицинские организации — конкурировать друг с другом за объемы медицинской помощи, оплачиваемые страховщиками [Alexa et al., 2015; Popovich et al., 2011; Smatana et al., 2016]. Предполагалось, что создание этих систем финансирования будет содействовать более эффективному использованию финансовых, материальных и кадровых ресурсов в здравоохранении. В то время, тридцать лет назад, новые модели финансирования отражали скорее теоретические представления о дизайне эффективной системы общественного финансирования здравоохранения, чем реальный опыт функционирования таких систем.

По пути внедрения конкурентных моделей ОМС пошли в 1990–2000-х годах и некоторые западные страны: Германия, Израиль, Нидерланды, США, Швейцария [Busse, Blümel, 2014; European Observatory., 2000; Kroneman et al., 2016; Rice et al., 2020; Rosen et al., 2015]. Эффективность конкурентных моделей финансирования здравоохранения остается дискуссионным вопросом и активно обсуждается в научной литературе (см., например, [De Jong, Brabers, 2019; Dixon et al., 2004; Van de Ven et al., 2013; Van Ginneken et al., 2020]).

С самого начала процесс формирования новых конкурентных моделей в России, Словакии и Чехии столкнулся с целым рядом проблем. Реальность существенно разошлась с ожиданиями. И если в Словакии и Чехии возникшие проблемы избыточного назначения медицинских услуг застрахованным и роста долгов по их оплате оказались «детскими болезнями», которые были сравнительно быстро преодолены [Alexa et al., 2015; Smatana et al., 2016], то в России разрыв между ожиданиями от внедрения новой системы финансирования и реальностью оказался очень большим. Были созданы некоторые институты конкурентной модели: участие в ОМС частных страховщиков, заключение ими договоров со страхователями и медицинскими организациями, оплата медицинской помощи, оказываемой застрахованным, и контроль ее объемов и качества. Но той конкуренции, которая задумывалась, не получилось. На протяжении тридцати лет российская система ОМС подвергалась реформированию, последние существенные изменения произошли совсем

недавно, в 2021 году. По ряду параметров система ОМС стала похожей на систему бюджетного финансирования здравоохранения.

Изменения, происходившие в российской системе ОМС, рассматриваются в большом числе публикаций. Но, как правило, предметом обсуждения является содержание последних на момент публикации реформ. Эволюция, которую претерпела система ОМС за весь прошедший тридцатилетний период, изменения в сочетании применяемых механизмов государственного и рыночного регулирования пока не выступали предметом рассмотрения с единых теоретико-методологических позиций. А такой анализ необходим для лучшего понимания возможных направлений дальнейшего развития ОМС в нашей стране.

Все эти годы система ОМС подвергалась сильной критике, причем с диаметральных позиций. Одни авторы считают ее неэффективной из-за недостатка страховых институтов и призывают к развитию на основе рыночных принципов [Кравченко, Шаталин, 2014; Кузнецов, 2021; Назаров и др., 2019; Стародубов и др., 2020]. Другие критикуют ее за неэффективность, обусловленную как раз использованием рыночных институтов, и предлагают вернуться к принципам бюджетной системы финансирования здравоохранения [Гонтмахер, 2016; Основные положения..., 2013]. И те и другие, как правило, применяют схожий теоретико-методологический подход, при котором реальная система финансирования здравоохранения соотносится с той или иной теоретической моделью (рыночной либо бюджетной), фиксируются отклонения реальной системы от соответствующей модели, и причины проблем в функционировании сложившейся системы видятся именно в этих отклонениях. Такой подход является чрезвычайно ограниченным для понимания сложившейся системы ОМС, ее институциональной динамики и возможных перспектив. Альтернативный подход состоит в анализе эволюции системы ОМС как институциональных ответов на возникающие проблемы в обеспечении ее стабильного функционирования.

Цель настоящей работы — анализ институциональной трансформации созданной в России системы ОМС как изменений в сочетании механизмов государственного, общественного и рыночного регулирования, выявление причин этих изменений и определение их возможных будущих направлений.

1. Метод

Для исследования институциональной динамики системы ОМС в работе применяется сочетание двух теоретико-методологических подходов. Во-первых, это широко используемый функциональ-

ный подход к анализу систем финансирования здравоохранения, при котором предметом рассмотрения выступают механизмы (институты), обеспечивающие выполнение трех основных функций: (1) формирование финансовых средств; (2) их объединение и распределение; (3) покупка/оплата медицинской помощи [Kutzin, 2001]. Во-вторых, использован подход, предложенный Хайнцем Ротгангом с соавторами [Rothgang et al., 2005; Rothgang et al., 2010] для анализа систем здравоохранения, который выделяет три типа применяемого регулирования: государственное, общественное (социетальное), частное (рыночное); первый — посредством властного принуждения; второй — путем коллективных переговоров между общественными акторами, не являющимися органами власти (саморегулирование); третий — посредством обменных (рыночных) отношений. Изменения в системе финансирования здравоохранения рассматриваются как развитие механизмов регулирования указанных трех типов и замещение одних другими.

В качестве источников данных использованы нормативные документы системы ОМС, публикации отечественных и зарубежных авторов, в которых наиболее полно рассматриваются изменения в российском ОМС и обсуждаются его проблемы и перспективы, а также материалы интервью, проведенных автором с участниками системы ОМС на протяжении многих лет.

В работе выделены четыре основных этапа институциональной эволюции российской системы ОМС, на каждом из которых происходили качественные изменения в конфигурации трех типов регулирования. Рассмотрена связь этих изменений с проблемами в реализации основных функций системы финансирования, возникавшими при внедрении и реформировании ОМС.

2. Первоначальный дизайн модели ОМС, 1991 год

Первый шаг по созданию ОМС был сделан в 1991 году с принятием закона «О медицинском страховании граждан в РСФСР» от 28.06.1991 № 1499-1 (далее — Закон 1991 года). Застрахованными по ОМС стали все граждане. Страхователями работающих граждан были определены их работодатели, страхователями неработающих — региональные и муниципальные органы власти. Дизайн системы ОМС был сформирован под сильным влиянием либеральных идей об эффективной конкурентной модели медицинского страхования с участием многих частных страховщиков [Семенов, 1996; Стародубов, 1992; Шейман, 1998; Шишкин и др., 2019]. Роль страховщиков в этой модели отводилась страховым медицинским организациям, которые могли быть созданы в любой правовой форме, в том числе как частные коммерческие организации.

Рассмотрим ключевые институты этой модели, которые предназначались для выполнения трех основных функций системы финансирования здравоохранения.

Для реализации функции *формирования средств* ОМС были предложены институты, воплощающие исключительно механизмы государственного регулирования с разделением полномочий между уровнями государственного управления. В качестве источников финансирования определены взносы работодателей за работающее население и взносы из бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов за неработающее население. Система ОМС создавалась обособленной от государственного бюджета в части сбора взносов работодателей. В части сбора взносов за неработающее население такого обособления не было, размер этих взносов федеральным законом не устанавливался, его определяли региональные и муниципальные органы власти при утверждении своих бюджетов.

Объединение и распределение финансовых средств: фонды для аккумулирования страховых взносов предусматривалось создавать непосредственно у страховщиков. Гражданам предоставлялось право выбора страховщика, но не напрямую, а через работодателей и органы власти, которые заключают со страховыми медицинскими организациями договоры страхования соответственно своих работников и неработающих жителей на своей территории. Первоначально не предусматривалось каких-либо специальных фондов или правил перераспределения взносов на ОМС между страховщиками для выравнивания финансовых рисков, обусловленных различиями в половозрастной структуре застрахованных. Таким образом, для выполнения функции объединения средств ОМС фактически прокламировалось доминирование рыночных механизмов регулирования.

Покупка/оплата медицинской помощи. Модель предусматривала отделение покупателей медицинской помощи от поставщиков медицинских слуг и от органов управления здравоохранением и использование рыночного механизма выбора первыми вторых. Роль покупателей отводилась страховым медицинским организациям. Они должны были выбирать медицинские учреждения и заключать с ними договоры об оказании медицинской помощи своим застрахованным. Застрахованные граждане также имели право выбора медицинского учреждения и врача, но только из списка тех медицинских учреждений, с которыми заключил договор их страховщик. Тарифы на медицинские услуги по ОМС должны были определяться соглашением между страховщиками, органами власти и профессиональными медицинскими ассоциациями. Этот механизм можно квалифицировать как сочетающий

элементы общественного регулирования (коллективное соглашение участников ОМС) и государственного регулирования (среди участников соглашения — органы власти). Таким образом, институциональное обеспечение выполнения функции закупки включало все три типа регулирования: государственное, общественное и рыночное с доминированием последнего.

Внедрение продекларированной конкурентной модели ОМС столкнулось с системными проблемами. Западные страны, которые внедряли конкурентные модели ОМС, делали это на основе уже существовавших в них систем социального или частного медицинского страхования. В отличие от этих стран в России новую систему финансирования пришлось формировать с чистого листа. Страховых медицинских организаций не существовало, их начали создавать только после принятия Закона 1991 года. Предполагалось, что система ОМС начнет функционировать в 1993 году. Но появилась неожиданная проблема: созданных страховых медицинских организаций оказалось недостаточно для охвата страхованием всех граждан [Герасименко, 1996]. С одной стороны, в целом ряде регионов власти препятствовали появлению частных страховщиков, а с другой — сами страховщики старались привлечь к себе прежде всего граждан с меньшими рисками заболеваемости и неохотно страховали неработающих граждан и жителей малых населенных пунктов [Жаркович и др., 1998]. Пришло также понимание наличия еще одной проблемы — неизбежных больших различий в уровне финансовой обеспеченности оказания медицинской помощи застрахованным у разных страховщиков из-за различий в рисках заболеваемости и размерах собираемых страховщиками взносов в регионах с разными уровнями экономического развития.

3. Изменение внедряемой модели ОМС, 1993 год

Закон 1991 года предусматривал, что система ОМС будет создана в 1993 году. Чтобы не упустить возможности получения нового источника финансирования здравоохранения и установить в 1993 году обязательные взносы работодателей на медицинское страхование их работников, надлежало быстро найти решение возникших проблем, и в начале 1993 года внедряемая модель ОМС была трансформирована¹. В ОМС ввели новых участников — федеральный фонд ОМС (ФОМС) и территориальные фонды ОМС (ТФОМС). Они были созданы как самостоятельные государственные некоммерческие финансово-кредитные учреждения.

¹ Закон РФ «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О медицинском страховании граждан в РСФСР» от 02.04.1993 № 4741-1. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1817/.

Организация управления деятельностью ФОМС и ТФОМС сочетает элементы государственного и общественного регулирования. Руководство каждым фондом осуществляется правлением и исполнительным директором. В правление входят представители органов государственной власти, страхователей, страховщиков, профессиональных медицинских ассоциаций, профессиональных союзов медицинских работников. Исполнительный директор назначается органами государственной власти.

ФОМС был наделен правами регулирования системы ОМС — утверждения типовых правил обязательного медицинского страхования. ТФОМС могли разрабатывать правила ОМС граждан на территории соответствующих субъектов РФ, а также выполнять функции страховщика в случае отсутствия в регионе страховых медицинских организаций или недостаточного охвата населения региона имеющимися страховщиками.

В результате в созданной системе ОМС функции страховщиков выполняли два типа акторов:

- 1) страховые медицинские организации; среди них преобладали коммерческие организации, находящиеся в частной собственности; их максимальное число было достигнуто в 1996 году — 538, однако далее оно стало уменьшаться вследствие укрупнения компаний, и к 2010 году их осталось 95;
- 2) территориальные фонды ОМС; это государственные учреждения; их количество соответствует числу субъектов Российской Федерации, и отдельный ТФОМС создан в городе Байконуре. ТФОМС организовали страхование тех групп населения, которые не были охвачены страховыми медицинскими организациями.

Формирование финансовых средств. Тариф взноса работодателей на ОМС их работников был установлен в 1993 году в размере 3,6% от фонда оплаты труда, сбор взносов на ОМС включен в функционал ФОМС и ТФОМС. В ФОМС поступало 0,2% от фонда оплаты труда, а в ТФОМС — 3,4%.

Объединение и распределение финансовых средств включено в функционал ФОМС и ТФОМС. ФОМС распределяет собранные им средства между ТФОМС для выравнивания финансового обеспечения медицинской помощи застрахованным в разных регионах. ТФОМС распределяет средства ОМС между страховыми медицинскими организациями в соответствии с количеством застрахованных в них граждан и с учетом различий их социально-демографических характеристик. Таким образом, предполагавшиеся в первоначальной модели рыночные механизмы выполнения

функции объединения и распределения средств ОМС были заменены механизмами государственного регулирования, осуществляемого ФОМС и ТФОМС.

Покупка/оплата медицинской помощи. Порядок оплаты медицинской помощи из средств ОМС в каждом субъекте РФ, включая определение способов оплаты медицинских услуг, утверждался ТФОМС и региональным органом государственного управления в сфере здравоохранения после согласования с региональной профессиональной медицинской ассоциацией, региональной ассоциацией медицинских страховых организаций, региональным профсоюзом медицинских работников. Такой механизм включает элементы государственного и общественного регулирования.

Правила ОМС предоставили право региональным органам государственного управления и ТФОМС устанавливать порядок оказания населению медицинской помощи, которая оплачивается из средств ОМС. Это позволило ограничивать возможности страховых медицинских организаций по выбору поставщиков медицинских услуг для застрахованных граждан и определению объемов медицинской помощи, покупаемых у каждого поставщика. Так, например, в Кемеровской области порядок оказания населению медицинской помощи, оплачиваемой из средств ОМС, устанавливался областным органом управления здравоохранением и ТФОМС по согласованию с региональной ассоциацией страховых организаций и региональной ассоциацией врачей². Этот порядок включал общую схему оказания медицинской помощи застрахованным, которая устанавливала, с какими медицинскими организациями страховая медицинская организация должна заключать договор на оказание застрахованным определенных видов медицинской помощи, и предопределяла объемы помощи, которые закреплялись в этих договорах.

Таким образом, функционал покупателя медицинской помощи в системе ОМС был разделен между страховыми медицинскими организациями, ТФОМС и органами управления здравоохранением. Страховые медицинские организации заключали договоры с медицинскими организациями, контролировали их выполнение, но содержание этих договоров определялось решениями органов управления здравоохранением и ТФОМС.

Страховым медицинским организациям дали право штрафовать медицинские организации за нарушение правил предоставления медицинских услуг застрахованным и неправильное оформление документов на оплату медицинской помощи. Часть сумм штраф-

² Правила обязательного медицинского страхования населения Кемеровской области. Утверждены распоряжением администрации Кемеровской области от 17.11.98 № 1202-р. <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=171013345&rdk=&backlink=1>.

ных санкций передавалась в доходы страховых медицинских организаций. Этот механизм включал элементы рыночного регулирования, но предмет этого регулирования оказался очень узок.

В итоге введенные в 1993 году институты государственного регулирования с элементами общественного регулирования дополнили и заместили часть рыночных механизмов, которые изначально предполагалось использовать для регулирования системы ОМС, но их не удалось выстроить или оказалось недостаточно, чтобы обеспечить полное покрытие страхованием всех граждан страны.

Российскую модель ОМС в начальный период ее функционирования отличала высокая степень децентрализации управления и свободы регулирования для региональных органов власти и ТФОМС. Они имели значительную самостоятельность в установлении размеров взносов на ОМС неработающего населения, распределении собранных средств между страховыми медицинскими организациями, выборе способов оплаты медицинской помощи, установлении тарифов в ОМС и других вопросах [Burger et al., 1998].

Очень быстро проявились изъяны созданной системы ОМС [Семенов, 1996; Шейман, 1998; Шишкин, 2000].

В части *формирования средств* ОМС главной проблемой стала недостаточность средств для возмещения расходов на оказание медицинской помощи, предусмотренной базовой программой ОМС. Тариф взносов на ОМС работающих граждан был установлен на невысоком уровне (3,6% от фонда оплаты труда), и при этом федеральный закон не определял однозначно размеры взносов на ОМС неработающего населения, которые обязаны платить региональные власти. Фактически они самостоятельно устанавливали размеры этих взносов, которые сильно различались по регионам страны.

В части *объединения и распределения средств* главным недостатком оказалась территориальная фрагментированность системы фондов для аккумулирования взносов на ОМС. Помимо того, масштабы проводимого ФОМС перераспределения средств ОМС между регионами были очень малы для сокращения межрегиональных различий в финансовом обеспечении прав застрахованных на медицинскую помощь.

В части выполнения функции *покупки/оплаты медицинской помощи* основным изъяном созданной системы ОМС стала эклектичность сочетания элементов государственного и рыночного регулирования.

В системе ОМС появилось множество частных страховщиков, но их возможности влиять на аллокационную эффективность распределения средств между медицинскими организациями и эффективность их работы оказались минимальными [Xu et al., 2011].

Ведущую роль в выполнении функции покупки/оплаты медицинской помощи играли региональные органы управления здравоохранением и ТФОМС. Они выбирали способы оплаты медицинской помощи, конкретизировали правила расчета тарифов на оплату медицинских услуг и устанавливали для медицинских организаций показатели объемов медицинской помощи и размеров их финансового возмещения из средств ОМС. Причем в каждом регионе это делали по-разному.

Региональные и местные власти сохранили бюджетное финансирование медицинских организаций помимо финансирования их из территориальных фондов ОМС. Вплоть до 2010 года объемы средств, аккумулируемые в системе ОМС, не превышали 40% расходов государства на здравоохранение [Шишкин и др., 2019. С. 45]. Из-за недостаточности средств для возмещения затрат на медицинскую помощь, предусмотренную базовой программой ОМС, пришлось использовать «неполные тарифы» для оплаты медицинских услуг в системе ОМС. В расчет этих тарифов включались затраты только на оплату труда, приобретение медикаментов, мягкого инвентаря и продуктов питания. Остальная часть затрат возмещалась посредством субсидий из региональных и местных бюджетов. Финансирование медицинских организаций стало «двухканальным» и производилось по разным правилам: из средств ОМС — по тарифам в соответствии с объемами оказываемой медицинской помощи, а из средств бюджетов — по смете на содержание медицинских учреждений безотносительно к объемным показателям их деятельности. Соотношение этих двух каналов финансирования для разных медицинских организаций зависело от политико-экономических условий в каждом субъекте РФ. Сформировавшаяся модель финансирования оказалась финансово неустойчивой и плохо управляемой, не создавала у страховщиков и медицинских организаций заинтересованности в более эффективном распределении и использовании финансовых и других ресурсов.

Внедрение ОМС плохо контролировалось федеральными властями и находилось в сильной зависимости от действий региональных властей. В результате характеристики ОМС в пределах каждого региона имели ярко выраженные различия [Besstremyannaya, Simm, 2012; Danishevski at al., 2006; Twigg, 2001]. Система финансирования здравоохранения представляла собой эклектичное совмещение двух составляющих — ОМС и бюджетного финансирования.

4. Реформа системы ОМС, 2010–2014 годы

Проблемы, порожденные выбранной моделью ОМС, требовали разрешения. Но вплоть до 2010 года институциональные изме-

нения в системе ОМС были незначительными и состояли в усилении унификации и централизации в государственном управлении системой ОМС. Доля взносов на ОМС работающих граждан, которая направлялась в ФОМС, увеличилась с 0,2 до 1,1% от фонда оплаты труда. В рамках проведения налоговой реформы полномочия сбора взносов работодателей на ОМС переданы от ФОМС и ТФОМС налоговой службе.

Затем был унифицирован порядок закупки медицинской помощи в системе ОМС³ и предусмотрено, что в каждом регионе орган управления здравоохранением создает специальную комиссию, в состав которой включаются представители органов государственного управления и ТФОМС. Комиссия разрабатывает задания медицинским организациям, которые утверждает орган управления здравоохранением.

В 2010 году был принят новый Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» от 29.11.2010 № 326-ФЗ (далее — Закон 2010 года). Он предусматривал существенные изменения в дизайне системы ОМС.

Формирование финансовых средств. Подушевой размер страховых взносов за неработающее население, которые должны уплачивать субъекты Российской Федерации, стал устанавливаться на федеральном уровне, предусматривались финансовые санкции за их неуплату в надлежащем размере — в этом случае финансирование ТФОМС из средств ФОМС приостанавливалось. Произведенные изменения привели к усилению централизованного регулирования государством этой функции. Ставка взносов на ОМС для работодателей выросла до 5,1% от фонда оплаты труда.

Базовая программа ОМС была расширена: скорая медицинская помощь и часть видов так называемой высокотехнологичной медицинской помощи, которые ранее полностью финансировались из бюджетной системы, включены в базовую программу ОМС.

В новой модели ОМС для эффективного выполнения функции *объединения и распределения средств* все взносы ОМС (от работодателей и субъектов Российской Федерации) стали перечисляться напрямую в ФОМС, минуя территориальные фонды ОМС, для последующего финансирования территориальных программ ОМС по единым подушевым нормативам финансовых затрат, дифференцированным с учетом различий в половозрастной структуре населения.

Для повышения управляемости системой ОМС ФОМС получил новые административные рычаги — права согласования назначения директоров ТФОМС и утверждения сметы их расходов.

³ Постановление Правительства Российской Федерации «О разработке и финансировании выполнения заданий по обеспечению государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи и контроле за их реализацией» от 06.05.2003 № 255. <https://docs.cntd.ru/document/901861192>.

В Законе 2010 года четко сформулирован принцип паритетности представительства акторов ОМС в органах управления этой системой, то есть продекларировано, что ОМС осуществляется с использованием механизмов общественного регулирования. Но если ранее в положениях о ТФОМС было указано, представители каких организаций входят в состав их правлений, то новый закон не предусматривал никаких конкретных требований к составу правления ТФОМС. Он определяется руководителем субъекта РФ.

Закон 2010 года усилил централизацию государственного управления системой ОМС. Изменения роли общественных механизмов оказались неоднозначными, и скорее можно говорить о ее фактическом сокращении.

Гражданам дали возможность самостоятельного прямого выбора страховой медицинской организации. Это можно рассматривать как шаг в сторону внедрения рыночных механизмов в систему ОМС.

Покупка/оплата медицинской помощи. Функционал покупателя медицинской помощи в системе ОМС был распределен между создаваемой в каждом регионе комиссией по разработке территориальной программы ОМС (далее — комиссия) и страховыми медицинскими организациями. Комиссия формально отделена от регионального органа управления здравоохранением. В нее на паритетной основе должны были входить представители регионального органа исполнительной власти, ТФОМС, страховых медицинских организаций, медицинских организаций, профессиональных союзов медицинских работников. Но возглавляли такие комиссии, как правило, руководители органов управления здравоохранением субъектов РФ, и работа комиссий, принимающих решения о распределении и перераспределении объемов медицинской помощи между медицинскими организациями, фактически контролируется этими органами. Институт комиссии воплощает сочетание элементов государственного регулирования и общественного регулирования, осуществляемого субъектами самой ОМС.

Новая модель ОМС предусматривала усиление экономической заинтересованности страховых медицинских организаций в выполнении отведенной им роли в финансировании медицинской помощи: были увеличены размеры отчислений от сумм штрафов, которые страховые медицинские организации налагают на медицинские организации за нарушения в оказании медицинской помощи застрахованным, а также предусмотрена возможность аккумулирования на их счетах 10% сэкономленных средств, выделенных на оплату медицинской помощи, по итогам эффективной деятельности. Эти изменения представляют собой попытку развития механизмов рыночного регулирования.

Следует также отметить ограничение полномочий ФОМС в регулировании системы ОМС. Полномочия утверждения типовых правил ОМС были переданы федеральному органу управления здравоохранением. Ранее это делал ФОМС, которому теперь разрешалось издавать нормативные правовые акты и методические указания, конкретизирующие эти правила.

Таким образом, Закон 2010 года обусловил усиление централизации в государственном регулировании системы ОМС при незначительном развитии общественных и рыночных механизмов регулирования.

5. Изменения в системе ОМС, 2015–2021 годы

Предусмотренная новым законом реформа системы ОМС была проведена в 2011–2014 годах. Она стала ответом на проблемы, с которыми столкнулась система финансирования здравоохранения, созданная в 1990-е годы. В результате этой реформы были решены проблемы сбора и перераспределения средств ОМС. Аккумуляция страховых взносов на ОМС на федеральном уровне способствовало стабилизации поступления доходов в систему ОМС и сократило различия в подушевых величинах государственного финансирования медицинской помощи гражданам в различных субъектах Российской Федерации. Возросли в связи с увеличением размеров этих взносов доходы системы ОМС обеспечили возможность перехода с 2015 года на одноканальное финансирование (из средств ОМС) медицинских организаций и на «полный тариф» для оплаты медицинской помощи гражданам. Были также расширены возможности выбора гражданами медицинских организаций.

Вместе с тем внедрение новой модели ОМС породило ряд новых проблем в финансировании медицинских организаций. Усиление экономических стимулов для страховых медицинских организаций к проведению контроля за предоставлением медицинской помощи застрахованным привело не к тем результатам, которые ожидали от этого нововведения. Страховые медицинские организации действительно увеличили свою активность в выполнении такого контроля, но приоритет они отдавали выявлению нарушений, связанных с оформлением документации на оплату медицинской помощи. Так, в 2015 году сумма санкций за указанные нарушения составила 82% общей суммы санкций, предъявленных страховщиками медицинским организациям⁴. Эти санкции не оказывали влияния на качество медицинской помощи застрахо-

⁴ Письмо Федерального фонда обязательного медицинского страхования «О деятельности по защите прав застрахованных лиц в сфере обязательного медицинского страхования в Российской Федерации за 2015 год» от 29.06.2016 № 5820/30-3/и. <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=666533#NmJFtUt0szauIOAR1>.

ванным и выполняли вспомогательную роль в обеспечении движения финансовых потоков в системе ОМС.

Реакцией на эту проблему стала не дальнейшая спецификация механизма стимулирования страховых медицинских организаций и правил осуществления ими контроля за работой медицинских организаций, а ограничение действия этого механизма. С 2016 года сужен круг штрафных санкций, отчисления от сумм которых страховые медицинские организации могут включить в свой доход, и уменьшены размеры таких отчислений⁵. А в 2020 году было отменено правило, разрешающее страховым медицинским организациям зачислять в свой доход 10% средств, сэкономленных благодаря эффективному выполнению функции покупки медицинской помощи⁶. У страховых медицинских организаций больше нет стимулов к экономии средств ОМС путем содействия медицинским организациям в изменении структуры их деятельности (сокращении объемов дорогостоящей стационарной помощи и развитии амбулаторно-поликлинической помощи, частично замещающей стационарную помощь, и т. д.).

Расширение базовой программы ОМС, включение в нее ряда видов высокотехнологичной медицинской помощи, ранее финансируемых из бюджетной системы, породило новые проблемы в финансировании ведущих поставщиков этих видов медицинской помощи — федеральных медицинских учреждений. Ранее они получали средства на свою деятельность из федерального бюджета, а в роли покупателя их услуг выступало федеральное министерство здравоохранения. С 2015 года источником финансирования ряда видов высокотехнологичной медицинской помощи стал не федеральный бюджет, а средства ТФОМС. Функции покупателя стали выполнять указанные комиссии и страховые медицинские организации. Предполагалось, что это создаст условия для эффективного использования потенциала федеральных учреждений и рационального распределения объемов оплачиваемой высокотехнологичной медицинской помощи между федеральными и региональными медицинскими организациями, способными оказывать такие же виды помощи. Но новые покупатели, получив такие права, не спешили выделять средства на покупку услуг федеральных медицинских учреждений, а отдавали предпочтение своим региональным медицинским организациям. Выбор определялся

⁵ Федеральный закон «О внесении изменений в статью 25 Закона Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» и Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» от 30.12.2015 № 432-ФЗ. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191478/.

⁶ Федеральный закон «О признании утратившим силу пункта 5 части 4 статьи 28 Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» от 28.01.2020 № 3-ФЗ. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_343990/.

не сравнением качества оказываемой помощи, а соображениями поддержания работы в первую очередь учреждений, которые находились в собственности регионов. Федеральные учреждения стали испытывать недостаток средств для сохранения сложившихся ранее объемов их деятельности и содержания персонала.

Для решения этой проблемы прибегли к усилению механизмов централизованного государственного регулирования. С 2021 года полномочия оплаты указанных видов высокотехнологичной медицинской помощи переданы ФОМС, который сам, без участия страховых медицинских организаций, заключает договоры с федеральными медицинскими учреждениями на ее оказание. Полномочия определения объемов оплачиваемой высокотехнологичной медицинской помощи для каждого федерального медицинского учреждения и размеров такой оплаты возвращены федеральному министерству здравоохранения, как это было до реформы⁷. Таким образом, в системе ОМС для выполнения функции закупки в определенном сегменте медицинской помощи (высокотехнологичная медицинская помощь, включенная в базовую программу ОМС) используется механизм, фактически представляющий собой элемент системы бюджетного финансирования.

Важно отметить еще одно изменение в регулировании системы ОМС. С 2021 года ФОМС лишился последних полномочий самостоятельного утверждения правил деятельности субъектов ОМС. Теперь это могут делать только органы государственной власти. Пространство для установления самой системой ОМС правил регулирования деятельности ее субъектов исчезло.

6. Дискуссия

В начале 1990-х годов российское государство продекларировало курс на создание конкурентной модели ОМС. Система ОМС была создана, но внедрение конкурентной модели, по сути, ограничилось включением множества частных страховщиков. Не были созданы институты, необходимые для развития конкуренции между ними и конкуренции между поставщиками медицинских услуг. Российская модель ОМС не предусматривала возможностей для страховщиков дополнять страховые программы и конкурировать друг с другом по их составу, размеру страхового взноса и набору медицинских организаций, в которых застрахованные у этого страховщика могли получить медицинскую помощь. Между тем такие возможности имелись в конкурентных

⁷ Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»» от 08.12.2020 № 430-ФЗ. <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012080105>.

моделях ОМС в западных странах: Германии, Израиле, Нидерландах, Швейцарии [Шейман, 2018]. Страховые медицинские организации не получили полноценных прав покупателя медицинской помощи; они не имели возможности самостоятельно выстраивать селективные договорные отношения с медицинскими организациями — договариваться с ними об объемах оплачиваемой медицинской помощи застрахованным с учетом ее качества.

Причины такого дизайна ОМС заключались в сложности решения задачи построения конкурентной модели в короткий период имевшегося окна возможностей для проведения масштабных реформ в социальной сфере. Такие возможности существовали в 1991–1993 годах — в начале переходного периода от плановой к рыночной экономике в России. Внедрение ОМС лоббировалось Министерством здравоохранения и лидерами медицинского сообщества. Стремление не упустить возможности получения нового источника финансирования отрасли — взносов на ОМС — побудило инициаторов реформы изменить внедряемую модель ОМС, с тем чтобы ввести новую систему финансирования в 1993 году. Целый ряд механизмов рыночного и общественного регулирования, внедрение которых не привело к ожидаемым результатам или не было проведено в полном объеме во всех субъектах РФ, заменили институтами государственного регулирования. Но в организации этого регулирования выявились значительные изъяны. Именно для их устранения в 2010–2014 годах проводилась модернизация системы ОМС, главным содержанием которой явилось усиление централизованного государственного управления этой системой. Но при этом была также сделана попытка активизации оставшихся механизмов рыночного регулирования. Это привело к новым проблемам, решение которых стали искать не на пути коррекции внедренных элементов рыночного регулирования, а посредством ограничения их действия.

Эволюция российской системы ОМС показывает, что попытки внедрения новых механизмов, отличных от привычных институтов административного управления системой здравоохранения, заканчиваются полным или частичным замещением элементов общественного и рыночного регулирования централизованным государственным управлением.

Доминирующая роль государства отличает российскую модель от систем ОМС в Западной Европе, в которых ведущую роль играет общественное (социетальное) регулирование [Hassenteufel, Palier, 2007; Social Health Insurance., 2004]. Особенности созданной в России системы ОМС породили даже утверждения некоторых авторов, что она фактически является бюджетной моделью финансирования [Назаров и др., 2019]. Однако такая оценка представляется необоснованной. Российская система ОМС является системой финанси-

рования медицинской помощи, четко обособленной от бюджетной системы в части выполнения функций формирования и объединения/распределения финансовых средств. Что же касается функции покупки/оплаты медицинской помощи, то здесь решающую роль играют органы государственного управления здравоохранением. В части выполнения этой функции созданную в России систему ОМС можно квалифицировать как гибридную, сочетающую элементы страховой и бюджетной систем [Шишкин, 2022].

Дизайн созданной в итоге в России системы ОМС характеризуется следующим институциональным противоречием: она сохраняет элементы (страховые медицинские организации, их функционал, механизмы их взаимодействия с ТФОМС и медицинскими организациями), обусловленные исходной ориентацией на построение конкурентной модели ОМС с высокой ролью рыночного регулирования, а функционирует эта система не как конкурентная: в ней абсолютно доминирует государственное регулирование, и роль страховых медицинских организаций в обеспечении эффективного использования средств ОМС неочевидна.

Оценка результативности функционирования такой модели ОМС не входит в задачи настоящей статьи. Детальный анализ этого предмета содержится в двух недавних публикациях [Отчет о результатах..., 2021; Шишкин и др., 2019]. В них показано, что российская система ОМС повлияла на улучшение финансового обеспечения отрасли и уменьшение межрегиональных различий в размерах государственного финансирования здравоохранения. Система ОМС внесла свой вклад в развитие экономических методов управления здравоохранением, повышение его структурной эффективности. Были созданы условия для расширения возможностей выбора медицинских организаций, а также получения гражданами медицинской помощи вне места их постоянного жительства.

Что же касается страховых медицинских организаций, то они играют определенную позитивную роль в системе ОМС. Они экономически заинтересованы в осуществлении контроля за предоставлением медицинской помощи застрахованным, этот интерес не совпадает с интересами медицинских организаций и органов государственного управления ими. Поэтому такой контроль является сдерживающим фактором нарушений прав пациентов.

Вместе с тем сложившаяся в России система ОМС характеризуется недостаточной финансовой устойчивостью и недостаточной эффективностью [Отчет о результатах..., 2021]. Среди главных ее проблем можно выделить:

- нестабильность финансового обеспечения гарантий оказания медицинской помощи застрахованным;

- отсутствие или очень слабую мотивацию участников системы ОМС к повышению эффективности использования ее финансовых средств и ресурсов системы здравоохранения;
- наличие барьеров для конкуренции между страховщиками и конкуренции между поставщиками медицинских услуг, в том числе барьеров для участия в ОМС частных медицинских организаций;
- порождаемые существующими механизмами покупки/оплаты медицинской помощи высокие риски неэффективного распределения средств ОМС между медицинскими организациями;
- «мягкая» тарифная политика: правила установления тарифов на медицинскую помощь в системе ОМС благоприятствуют их индивидуализации для разных медицинских организаций и обуславливают их значительную межрегиональную и внутрирегиональную дифференциацию для одинаковых медицинских услуг [Отчет о результатах..., 2021; Шишкин, Понкратова, 2021], что способствует сохранению неэффективных способов организации медицинской помощи застрахованным.

7. Перспективы дальнейшего развития системы ОМС

Развитие российской системы ОМС потребует разрешения ключевого институционального противоречия ее дизайна, и дилемма состоит в следующем: (а) продолжить замещение остающихся элементов рыночного и общественного регулирования административным управлением и только за счет последнего обеспечить повышение устойчивости и эффективности ОМС или (б) попытаться усилить рыночные и общественные механизмы в системе ОМС и, в частности, роль страховых медицинских организаций и тем самым повысить их влияние на эффективность ее функционирования.

В зависимости от выбора можно говорить о двух возможных сценариях дальнейшего развития ОМС в России.

Сценарий «Упрощение» включает демонтаж части институтов системы ОМС. Страховые медицинские компании выводятся из нее, или в лучшем случае им оставляют функции выдачи полисов ОМС, информационного сопровождения застрахованных лиц и защиты их прав. Функции покупателя медицинской помощи в системе ОМС передаются территориальным фондам ОМС. Усиливается их административное подчинение Федеральному фонду ОМС и Министерству здравоохранения России. Обособленность системы ОМС от системы бюджетного финансирования здраво-

охранения остается практически лишь в части формирования средств ОМС. Выполнение функций объединения средств и покупки/оплаты медицинской помощи будет находиться под полным административным контролем федерального и региональных органов управления здравоохранением.

Сценарий «Преобразование» предусматривает, что в системе ОМС проводится сбалансированное развитие механизмов как государственного, так и общественного и рыночного регулирования, которые должны обеспечить:

- четкость и прозрачность правил распределения объемов медицинской помощи между медицинскими организациями;
- развитие конкуренции за пациентов между медицинскими организациями разных форм собственности в тех населенных пунктах и сегментах оказания медицинской помощи, где это возможно;
- создание механизма разделения между субъектами системы ОМС (ТФОМС, страховыми медицинскими организациями, медицинскими организациями) финансовых рисков, связанных с оплатой медицинской помощи застрахованным (рисков превышения плановых объемов медицинской помощи);
- увеличение возможностей для конкуренции между страховыми медицинскими организациями в системе ОМС, в том числе разрешение расширять страховое покрытие сверх базовой программы ОМС за счет дополнительных взносов застрахованных.

Эти преобразования обеспечат изменение направленности экономических интересов страховых медицинских организаций и медицинских организаций в сторону повышения доступности и качества медицинской помощи.

Первый сценарий развития системы финансирования здравоохранения в нашей стране более вероятен. Его реализация даст небольшую экономию расходов на управление системой ОМС, успокоит часть медицинской общественности, которая проблемы российского здравоохранения сводит к проблемам взаимодействия медицинских организаций со страховыми медицинскими организациями. Но демонтаж системы ОМС окажет сильное сдерживающее влияние на эффективность использования государственных средств в российском здравоохранении.

Реализация второго сценария создаст условия для устойчивого роста эффективности использования средств ОМС и увеличения ее вклада в эффективное функционирование всей системы

здравоохранения. Но для этого потребуется последовательная государственная политика развития механизмов регулирования, альтернативных административному управлению здравоохранением.

Заключение

Продекларированное в период либерального романтизма создание в России конкурентной модели ОМС столкнулось с практическими трудностями в условиях несформированных рыночных институтов в экономике в целом и небольшого по времени окна возможностей для проведения рыночных реформ в социальной сфере. Это обусловило изменение дизайна модели ОМС, замену несозданных институтов рыночного и общественного регулирования институтами государственного управления. Последующая эволюция российской системы ОМС показывает, что она прошла путь почти полного замещения институтами государственного управления элементов рыночного и общественного регулирования.

Проведенный анализ эволюции российской системы ОМС позволяет сформулировать уроки для будущих реформ в нашей стране и для стран, рассматривающих возможности замещения своих бюджетных систем финансирования здравоохранения страховыми системами.

1. Дизайн системы ОМС, включая охват контингентов застрахованных и гарантируемых им видов медицинской помощи, должен строго соответствовать планируемому размеру ее доходов.
2. Создание конкурентной модели ОМС не обеспечивается автоматически включением в систему финансирования множества покупателей и разрешением заключать селективные контракты с поставщиками медицинской помощи, а требует создания институтов выбора состава страховых программ, размера страхового взноса, состава поставщиков медицинских услуг и объемов медицинской помощи, которые будут оплачены каждому из них.
3. Дизайн создаваемой или модернизируемой системы ОМС следует выбирать таким, чтобы новые институты финансирования можно было ввести в период окна возможностей реформирования здравоохранения. Это требует реалистичной оценки временных размеров такого окна возможностей и способности государства в это время разработать новые правила финансирования, принять соответствующее законодательство и внедрить эти правила в практику.

4. Реализация потенциала влияния механизмов общественного и рыночного регулирования на эффективность функционирования системы финансирования здравоохранения требует внимательного анализа проблем, неизбежно возникающих в процессе и в результате их внедрения, и длительной отладки новых механизмов.
5. При возникновении проблем с финансовой устойчивостью и эффективностью внедряемых систем ОМС нужно ясное понимание того, что государство будет склонно решать возникающие проблемы путем замены или дополнения институтов общественного и рыночного регулирования системы ОМС институтами ее государственного регулирования. Такие решения способны привести к позитивным результатам в краткосрочном периоде, но влияние их на повышение эффективности системы ОМС в более длительной перспективе может оказаться сдерживающим.

Литература

1. Герасименко Н. Блеск и нищета медицинского страхования в России // Экономика здравоохранения. 1996. Специальный выпуск. С. 2–3.
2. Гонтмахер Е. Ш. Охрана здоровья: мировые тенденции и опыт России // Социальный контекст экономического развития в XXI веке / Отв. ред. Е. Ш. Гонтмахер, И. В. Гришин, И. П. Цапенко. М.: ИМЭМО РАН, 2016. С. 78–92. <https://www.imemo.ru/publications/info/sotsialnyiy-kontekst-ekonomicheskogo-razvitiya-v-xxi-veke>.
3. Жаркович Г., Затцингер В., Милк А., Джон Ю., Гришин В. В., Семенов В. Ю. Вопросы политики в области здравоохранения в бывших социалистических странах. Стратегии улучшения систем здравоохранения в бывших социалистических странах. М.: Федеральный фонд ОМС, 1998.
4. Кравченко В. В., Шаталин Е. В. Итоги реформирования системы ОМС в 2010–2013 гг. Анализ недостатков существующей системы ОМС // Менеджер здравоохранения. 2014. № 3. С. 6–19. <https://cyberleninka.ru/article/n/itogi-reformirovaniya-sistemy-oms-v-2010-2013-gg-analiz-nedostatkov-suschestvuyushey-sistemy-oms>.
5. Кузнецов Д. ОМС на перепутье: 30 лет спустя // Современные страховые технологии. 2021. № 3. <https://consult-cct.ru/strahovanie/oms-na-pereput-e-30-let-spustya.html>.
6. Назаров В. С., Авксентьев Н. А., Сисигина Н. Н. Основные направления развития системы здравоохранения России: тренды, развилки, сценарии. М.: Дело, 2019.
7. Основные положения стратегии охраны здоровья населения РФ на период 2013–2020 гг. и последующие годы / Под ред. Ю. М. Комарова. М.: Комитет гражданских инициатив, 2013.
8. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности функционирования системы обязательного медицинского страхования в Российской Федерации». М.: Счетная палата Российской Федерации, 2021. <https://ach.gov.ru/upload/iblock/432/wjvi2beix796z4vpn04vyii4ppk4fxcx.pdf>.
9. Семенов В. Ю. Обязательное медицинское страхование и реформирование здравоохранения в России и за рубежом // Экономика здравоохранения. 1996. № 4. С. 8–15.
10. Стародубов В. И. О проблемах введения медицинского страхования граждан в России // Медицинское страхование. 1992. № 1. С. 7–9.
11. Стародубов В. И., Кадыров Ф. Н., Обухова О. В., Базарова И. Н., Ендовицкая Ю. В., Несветайло Н. Я. Влияние коронавируса COVID-19 на ситуацию в российском здра-

- вохранении: аналитический доклад. М.: ЦНИИОИЗ, 2020. https://mednet.ru/images/materials/news/doklad_cniioiz_po_COVID-19-2020_04_26.pdf.
12. Шейман И. М. Квазирыночные отношения в системе общественного здравоохранения // Экономика здравоохранения / Под ред. М. Г. Колосницыной, И. М. Шеймана, С. В. Шишкина. 2-е изд. М.: Гэотар-Медиа, 2018. С. 337–357.
 13. Шейман И. М. Реформа управления и финансирования здравоохранения М.: Русь, 1998.
 14. Шишкин С. В. Реформа финансирования российского здравоохранения. М.: Институт экономики переходного периода, 2000.
 15. Шишкин С. В. Является ли страховой российской системой обязательного медицинского страхования? // Вопросы экономики. 2022. № 8. С. 32–47.
 16. Шишкин С. В., Понкратова О. Ф. Территориальная дифференциация тарифов на оплату медицинской помощи в ОМС // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 1. С. 75–99.
 17. Шишкин С. В., Шейман И. М., Потапчик Е. Г., Понкратова О. Ф. Анализ состояния страховой медицины в России и перспектив ее развития. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2019. <https://publications.hse.ru/mirror/pubs/share/direct/266095696.pdf>.
 18. Alexa J., Rečka L., Votápková J., Van Ginneken E., Spranger A., Wittenbecher F. Czech Republic: Health System Review // Health Systems in Transition. 2015. Vol. 17. No 1.
 19. Besstremyannaya G., Simm J. The Impact of Private Health Insurers on the Quality of Russian Regional Health Systems. Center for Economic and Financial Research at New Economic School. Working Paper No 177. 2012.
 20. Busse R., Blümel M. Germany: Health System Review // Health Systems in Transition. 2014. Vol. 16. No 2.
 21. Danishevski K., Balabanova D., McKee M., Atkinson S. The Fragmentary Federation: Experiences With the Decentralized Health System in Russia // Health Policy and Planning. 2006. Vol. 21. No 3. P. 183–194.
 22. De Jong J., Brabers A. Switching Health Insurer in the Netherlands: Price Competition but Lacking Competition on Quality // Eurohealth. 2019. Vol. 25. No 4. P. 22–25.
 23. Dixon A., Pfaff M., Hermesse J. Solidarity and Competition in Social Health Insurance Countries // Social Health Insurance Systems in Western Europe / Ed. by R. B. Saltman, R. Busse, J. Figueras. Maidenhead: Open University Press, 2004. P. 170–186. https://www.who.int/health_financing/documents/shi_w_europe.pdf.
 24. Hassenteufel P., Palier B. Towards Neo-Bismarckian Health Care States? Comparing Health Insurance Reforms in Bismarckian Welfare Systems // Social Policy & Administration. 2007. Vol. 41. No 6. P. 574–596.
 25. Health Care Systems in Transition. Switzerland. European Observatory on Health Systems and Policies, 2000.
 26. Implementing Health Financing Reform. Lessons From Countries in Transition / Ed. by J. Kutzin, Ch. Cashin, M. Jakob. World Health Organization. Regional Office for Europe. Observatory Studies Series. 2010. No 21.
 27. Kroneman M., Boerma W., Van den Berg M., Groenewegen P., De Jong J., Van Ginneken E. The Netherlands: Health System Review // Health Systems in Transition. 2016. Vol. 18. No 2.
 28. Kutzin J. A. Descriptive Framework for Country-Level Analysis of Health Care Financing Arrangements // Health Policy. 2001. Vol. 56. No 3. P. 171–204.
 29. Popovich L., Potapchik E., Shishkin S., Richardson E., Vacroux A., Mathivet B. Russian Federation: Health System Review // Health Systems in Transition. 2011. Vol. 13. No 7.
 30. Rice T., Rosenau P., Unruh L. Y., Barnes A. J., Van Ginneken E. United States of America: Health System Review // Health Systems in Transition. 2020. Vol. 22. No 4.
 31. Rosen B., Waitzberg R., Merkur S. Israel: Health System Review // Health Systems in Transition. 2015. Vol. 17. No 6.
 32. Rothgang H., Cacace M., Frisina L., Grimmeisen S., Schmid A., Wendt C. The State and Healthcare: Comparing OECD Countries. London: Palgrave Macmillan, 2010.
 33. Rothgang H., Cacace M., Grimmeisen S., Wendt C. The Changing Role of the State in Healthcare Systems // European Review. 2005. Vol. 13. No 1. P. 187–212.

34. Sheiman I. Forming the System of Health Insurance in the Russian Federation // *Social Science and Medicine*. 1994. Vol. 39. No 10. P. 1425–1432.
35. *Social Health Insurance Systems in Western Europe* / R. B. Saltman, R. Busse, J. Figueras (eds.). Maidenhead: Open University Press, 2004.
36. Twigg J. L. Russian Health Care Reform at the Regional Level: Status and Impact // *Post-Soviet Geography and Economics*. 2001. Vol. 42. No 3. P. 202–219.
37. Van de Ven W., Beck K., Buchner F., Schokkaert E., Schut F. T. E., Shmueli A., Wasem Yu. Preconditions for Efficiency and Affordability in Competitive Health Markets: Are They Fulfilled in Belgium, Germany, Israel, the Netherlands and Switzerland? // *Health Policy*. 2013. Vol. 109. No 3. P. 226–245.
38. Van Ginneken E., Waitzberg R., Barnes A., Quentin W., Smatana M., Rice T. Choosing Payers: Can Insurance Competition Strengthen Person-Centred Care? // *Achieving Person-Centred Health Systems. Evidence, Strategies and Challenges*. WHO Observatory on Health Systems and Health Reforms / E. Nolte, S. Merkur, A. Anell (eds.). Cambridge: Cambridge University Press, 2020. P. 229–258.
39. Xu W., Sheiman I., Van de Ven W., Zhang W. Prospects for Regulated Competition in the Health Care System: What Can China Learn From Russia's Experience? // *Health Policy and Planning*. 2011. Vol. 26 No 3. P. 199–209.

References

1. Gerasimenko N. Blesk i nishcheta meditsinskogo strakhovaniya v Rossii [The Splendor and Poverty of Health Insurance in Russia]. *Ekonomika zdravookhraneniya [Healthcare Economics]*, 1996, special issue, pp. 2–3. (In Russ.)
2. Gontmakher E. Sh. Okhrana zdorov'ya: mirovye tendentsii i opyt Rossii [Health Protection: World Trends and the Experience of Russia]. In: Gontmakher E. Sh., Grishin I. V., Tsapenko I. P. (eds.). *Sotsial'nyy kontekst ekonomicheskogo razvitiya v XXI veke [Social Context of Economic Development in the 21st Century]*. Moscow, IMEMO RAN, 2016, pp. 78–92. <https://www.imemo.ru/publications/info/sotsialnyiy-kontekst-ekonomicheskogo-razvitiya-v-xxi-veke>. (In Russ.)
3. Zharkovich G., Zattsinger V., Milk A., John U., Grishin V. V., Semenov V. Yu. *Voprosy politiki v oblasti zdravookhraneniya v byvshikh sotsialisticheskikh stranakh. Strategii uluchsheniya sistem zdravookhraneniya v byvshikh sotsialisticheskikh stranakh [Health Policy Issues in Former Socialist Countries. Strategies for Improving Healthcare Systems in Former Socialist Countries]*. Moscow, Federal Fund for CHI, 1998. (In Russ.)
4. Kravchenko V. V., Shatalin Ye. V. Itogi reformirovaniya sistemy OMS v 2010–2013 gg. Analiz nedostatkov sushchestvuyushchey sistemy OMS [Outcomes of Reforming the CHI System in 2010–2013. Analysis of the Shortcomings of the Existing CHI system]. *Menedzher zdravookhraneniya [Health Manager]*, 2014, no. 3, pp. 6–19. <https://cyberleninka.ru/article/n/itogi-reformirovaniya-sistemy-oms-v-2010-2013-gg-analiz-nedostatkov-suschestvuyushchey-sistemy-oms>. (In Russ.)
5. Kuznetsov D. OMS na pereput'e: 30 let spustya [CHI at a Crossroad: 30 Years Later]. *Sovremennye strakhovye tekhnologii [Modern Insurance Technologies]*, 2021, no. 3. <https://consultcct.ru/strahovanie/oms-na-pereput-e-30-let-spustya.html>. (In Russ.)
6. Nazarov V. S., Avksentiev N. A., Sisigina N. N. *Osnovnye napravleniya razvitiya sistemy zdravookhraneniya Rossii: trendy, razvilki, stsenarii [The Main Directions of Development of the Healthcare System in Russia: Trends, Choices, Scenarios]*. Moscow, Delo, 2019. (In Russ.)
7. Komarov Yu. M. (ed.). *Osnovnye polozheniya strategii okhrany zdorov'ya naseleniya RF na period 2013–2020 gg. i posleduyushchie gody [The Main Provisions of the Strategy for Protecting the Health of the Population of the Russian Federation for the Period 2013–2020 and Subsequent Years]*. Moscow, Civil Initiatives Committee, 2013. <https://polit.ru/media/files/2013/12/25/81c8aa58d07e0615f49bd9778e4d0a34.pdf>. (In Russ.)
8. *Otchet o rezul'tatakh ekspertno-analiticheskogo meropriyatiya "Analiz effektivnosti funktsionirovaniya sistemy obyazatel'nogo meditsinskogo strakhovaniya v Rossiyskoy Federatsii"*

- [Report on the Results of the Expert-Analytical Event "Analysis of the Effectiveness of the Functioning of the System of Compulsory Medical Insurance in the Russian Federation"]. Moscow, Accounts Chamber of the Russian Federation, 2021. <https://ach.gov.ru/upload/iblock/432/wjvi2beix796z4vpn04vyii4ppk4fxcr.pdf>. (In Russ.)
9. Semenov V. Yu. Obyazatel'noe meditsinskoe strakhovanie i reformirovanie zdравookhraneniya v Rossii i za rubezhom [Compulsory Health Insurance and Healthcare Reform in Russia and Abroad]. *Ekonomika zdравookhraneniya [Healthcare Economics]*, 1996, no. 4, pp. 8-15. (In Russ.)
 10. Starodubov V. I. O problemakh vvedeniya meditsinskogo strakhovaniya grazhdan v Rossii [On the Problems of Introducing Health Insurance for Citizens in Russia]. *Meditsinskoe strakhovanie [Health Insurance]*, 1992, no. 1, pp. 7-9. (In Russ.)
 11. Starodubov V. I., Kadyrov F. N., Obukhova O. V., Bazarova I. N., Yendovitskaya Yu. V., Nesvetaylo N. Ya. Vliyaniye koronavirusa COVID-19 na situatsiyu v rossiyskom zdравookhraneni: analiticheskiy doklad [The Impact of the COVID-19 Coronavirus on the Situation in Russian Healthcare: Analytical Report]. Moscow, Russian Research Institute of Health, 2020. https://mednet.ru/images/materials/news/doklad_cniioiz_po_COVID-19-2020_04_26.pdf. (In Russ.)
 12. Sheiman I. M. Kvazirynochnye otnosheniya v sisteme obshchestvennogo zdравookhraneniya [Quasi-Market Relations in the Public Health System]. In: Kolosnitsyna M. G., Sheiman I. M., Shishkin S. V. (eds.). *Ekonomika zdравookhraneniya [Economics of Healthcare]*, 2nd ed. Moscow, Geotar-Media, 2018, pp. 337-357. (In Russ.)
 13. Sheiman I. M. *Reforma upravleniya i finansirovaniya zdравookhraneniya [Healthcare Management and Financing Reform]*. Moscow, Rus', 1998. (In Russ.)
 14. Shishkin S. V. *Reforma finansirovaniya rossiyskogo zdравookhraneniya [Reform of Russian Healthcare Financing]*. Moscow, Institute for the Economy in Transition, 2000. (In Russ.)
 15. Shishkin S. V. Yavlyatsya li strakhovoy rossiyskaya sistema obyazatel'nogo meditsinskogo strakhovaniya? [Is the Russian System of Compulsory Health Insurance a Form of Insurance?]. *Voprosy ekonomiki*, 2022, no. 8, pp. 32-47. (In Russ.)
 16. Shishkin S. V., Ponkratova O. F. Territorial'naya differentsiatsiya tarifov na oplatu meditsinskoy pomoshchi v OMS [Territorial Differentiation of Tariffs for Payment of Medical Care in Compulsory Medical Insurance]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya [Public Administration Issues]*, 2021, no. 1, pp. 75-99. (In Russ.)
 17. Shishkin S. V., Sheiman I. M., Potapchik E. G., Ponkratova O. F. *Analiz sostoyaniya strakhovoy meditsiny v Rossii i perspektiv ee razvitiya [Analysis of the State of Health Insurance in Russia and the Prospects for Its Development]*. Moscow, HSE Publishing House, 2019. <https://publications.hse.ru/books/266095705>. (In Russ.)
 18. Alexa J., Rečka L., Votápková J., Van Ginneken E., Spranger A., Wittenbecher F. Czech Republic: Health System Review. *Health Systems in Transition*, 2015, vol. 17, no. 1.
 19. Besstremyannaya G., Simm J. The Impact of Private Health Insurers on the Quality of Russian Regional Health Systems. *Center for Economic and Financial Research at New Economic School*. Working Paper, no. 177, 2012.
 20. Busse R., Blümel M. Germany: Health System Review. *Health Systems in Transition*. 2014, vol. 16, no. 2
 21. Danishevski K., Balabanova D., McKee M., Atkinson S. The Fragmentary Federation: Experiences With the Decentralized Health System in Russia. *Health Policy and Planning*. 2006, vol. 21, no. 3, pp. 183-194.
 22. De Jong J., Brabers A. Switching Health Insurer in the Netherlands: Price Competition But Lacking Competition On Quality. *Eurohealth*, 2019, vol. 25, no. 4, pp. 22-25.
 23. Dixon A., Pfaff M., Hermesse J. Solidarity and Competition in Social Health Insurance Countries. In: Saltman R. B., Busse R., Figueras J. (eds.). *Social Health Insurance Systems in Western Europe*. Maidenhead, Open University Press, 2004, pp. 170-186. https://www.who.int/health_financing/documents/shi_w_europe.pdf.
 24. Hassenteufel P., Palier B. Towards Neo-Bismarckian Health Care States? Comparing Health Insurance Reforms in Bismarckian Welfare Systems. *Social Policy & Administration*, 2007, vol. 41, no. 6. pp. 574-596.

25. *Health Care Systems in Transition. Switzerland*. European Observatory on Health Systems and Policies, 2000.
26. Kutzin J., Cashin Ch., Jakab M. (eds.). *Implementing Health Financing Reform. Lessons From Countries in Transition*. World Health Organization, Regional Office for Europe. *Observatory Studies Series*, 2010, No 21.
27. Kroneman M., Boerma W., Van den Berg M., Groenewegen P., De Jong J., Van Ginneken E. The Netherlands: Health System Review. *Health Systems in Transition*, 2016, vol. 18, no. 2.
28. Kutzin J. A. Descriptive Framework for Country-Level Analysis of Health Care Financing Arrangements. *Health Policy*, 2001, vol. 56, no. 3, pp. 171-204.
29. Popovich L., Potapchik E., Shishkin S., Richardson E., Vacroux A., and Mathivet B. Russian Federation: Health System Review. *Health Systems in Transition*, 2011, vol. 13, no. 7.
30. Rice T., Rosenau P., Unruh L. Y., Barnes A. J., Van Ginneken E. United States of America: Health System Review. *Health Systems in Transition*, 2020, vol. 22, no. 4.
31. Rosen B., Waitzberg R., Merkur S. Israel: Health System Review. *Health Systems in Transition*, 2015, vol. 17, no. 6.
32. Rothgang H., Cacace M., Frisina L., Grimmeisen S., Schmid A., Wendt C. *The State and Healthcare: Comparing OECD Countries*. London, Palgrave Macmillan, 2010.
33. Rothgang H., Cacace M., Grimmeisen S., Wendt C. The Changing Role of the State in Healthcare Systems. *European Review*, 2005, vol. 13, no. 1, pp. 187-212.
34. Sheiman I. Forming the System of Health Insurance in the Russian Federation. *Social Science and Medicine*, 1994, vol. 39, no. 10, pp. 1425-1432.
35. Saltman R. B., Busse R., Figueras J. (eds). *Social Health Insurance Systems in Western Europe*. Maidenhead, Open University Press, 2004.
36. Twigg J. L. Russian Health Care Reform at the Regional Level: Status and Impact. *Post-Soviet Geography and Economics*, 2001, vol. 42, no. 3, pp. 202-219.
37. Van de Ven W., Beck K., Buchner F., Schokkaert E., Schut F. T. E., Shmueli A., Wasem Yu. Preconditions for Efficiency and Affordability in Competitive Health Markets: Are They Fulfilled in Belgium, Germany, Israel, the Netherlands and Switzerland? *Health Policy*, 2013, vol. 109, no. 3, pp. 226-245.
38. Van Ginneken E., Waitzberg R., Barnes A., Quentin W., Smatana M., Rice T. Choosing Payers: Can Insurance Competition Strengthen Person-Centred Care? In: Nolte E., Merkur S., Anell A. (eds.). *Achieving Person-Centred Health Systems. Evidence, Strategies and Challenges*. WHO Observatory on Health Systems and Health Reforms. Cambridge, Cambridge University Press, 2020, pp. 229-258.
39. Xu W., Sheiman I., Van de Ven W., Zhang W. Prospects for Regulated Competition in the Health Care System: What Can China Learn From Russia's Experience? *Health Policy and Planning*, 2011, vol. 26, no. 3, pp. 199-209.

Экономика здравоохранения

Экономические детерминанты смертности от болезней органов пищеварения в России

Татьяна Владимировна Коссова

ORCID: 0000-0001-9939-2654

Кандидат экономических наук, доцент департамента прикладной экономики факультета экономических наук, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (РФ, 101000, Москва, Мясницкая ул., 20).
E-mail: tkossova@hse.ru

Аннотация

Смертность от болезней органов пищеварения в России на протяжении последних тридцати лет демонстрирует наиболее неблагоприятную динамику по сравнению с другими причинами смерти, что увеличивает вклад этой составляющей в торможение роста показателя ожидаемой продолжительности жизни населения. В настоящее время болезни органов пищеварения занимают четвертое место в структуре причин смертности у мужчин и третье — у женщин, уступая только болезням органов кровообращения и новообразованиям. При этом в последние десятилетия увеличиваются межрегиональные различия в показателях смертности от болезней органов пищеварения. Наиболее сильно это стало заметно после 2005 года, когда в некоторых регионах наметилось снижение смертности от болезней органов пищеварения, а в остальных ситуация продолжала ухудшаться. Целью настоящей работы является анализ экономических факторов межрегиональных различий смертности от болезней органов пищеварения. В работе проверяется гипотеза о существенной роли экономических факторов и характеристик питания в объяснении межрегиональных различий исследуемого показателя смертности. Анализ проводился на данных Федеральной службы государственной статистики с помощью метода панельной регрессии с фиксированными эффектами. Показано, что смертность от болезней органов пищеварения положительно связана со среднедушевым потреблением абсолютного алкоголя и отрицательно — со среднедушевым потреблением молока. Также была выявлена положительная связь с долей городского населения и такой характеристикой благосостояния, как площадь жилых помещений на одного жителя. Полученные результаты представляют интерес для лиц, определяющих политику в сфере здравоохранения.

Ключевые слова: динамика смертности, Россия, межрегиональные различия смертности, здравоохранение в регионах, потребление алкоголя.

JEL: I18.

Работа выполнена в рамках Программы фундаментальных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Статья поступила в редакцию в октябре 2022 года

Healthcare Economics

Economic Determinants of Mortality From Diseases of the Digestive System in Russia

Tatiana V. Kossova

ORCID: 0000-0001-9939-2654

Cand. Sci. (Econ.), Associate Professor of the Department of Applied Economics,
Faculty of Economic Sciences, HSE University,^a tkossova@hse.ru^a 20, Myasnitskaya ul., Moscow, 101000, Russian Federation**Abstract**

Mortality in Russia from diseases of the digestive system has grown more rapidly over the past thirty years than from other causes of death, and digestive system diseases have become an increasing factor inhibiting longer life expectancy at birth. Mortality from digestive diseases currently ranks fourth as a cause of death for men and third for women, falling behind only mortality from cardiovascular diseases and neoplasms. Interregional differences in mortality from diseases of the digestive system have been increasing over recent decades. The most pronounced interregional differences appeared after 2005 as mortality from digestive system diseases decreased in several regions, while the trend in most other regions continued to worsen. This article attempts to identify the economic factors determining interregional differences in mortality from diseases of the digestive system. The hypothesis that economic and nutritional factors are significant in explaining those interregional differences is evaluated in the article. The Federal State Statistics Service of Russia is the source of the database for the article's econometric analysis, which uses the method of estimation by a regression panel model with fixed effects. The resulting estimates indicate that mortality from digestive diseases is positively correlated with average per capita alcohol consumption and negatively correlated with per capita milk consumption. There are also positive effects on mortality from such characteristics of general well-being as increased area of living quarters per inhabitant and a higher proportion of urban residents. These findings are pertinent for devising health policies.

Keywords: dynamics of mortality, Russia, interregional differences in mortality, healthcare in the regions, alcohol consumption.

JEL: I18.

Acknowledgements

This article was produced as part of a research project under the Basic Research Program at the National Research University Higher School of Economics (HSE).

Введение

Смертность населения от болезней органов пищеварения не относится к числу ведущих факторов сокращения ожидаемой продолжительности жизни. Однако динамика этого показателя в России на протяжении последних тридцати лет демонстрирует наиболее значительный рост по сравнению со смертностью от других причин, увеличившись с 1990 по 2020 год в три раза. В результате на протяжении последнего десятилетия от этого класса болезней число умерших устойчиво выше, чем от болезней органов дыхания, что отражает увеличение вклада смертности от болезней органов пищеварения в сокращение продолжительности жизни населения страны. В настоящее время болезни органов пищеварения находятся на четвертом месте в структуре причин смертности мужского населения России, уступая только болезням органов кровообращения, злокачественным новообразованиям и внешним причинам, и на третьем месте в структуре причин смертности женского населения, обогнав внешние причины.

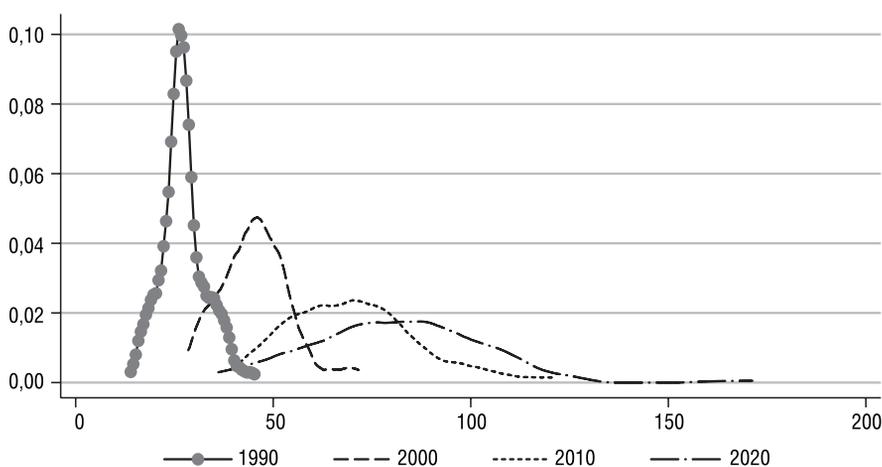
Увеличение рассматриваемого показателя в последние десятилетия наблюдается во многих странах мира, что обусловило повышение интереса к исследованиям этой тенденции с точки зрения как причин ее возникновения, так и возможных мер противодействия. Тема актуальна не только для медиков, но и для демографов, и для экономистов, поскольку воздействие на предотвратимую смертность может уменьшить ее бремя для общества. Так, например, в работе по Германии [Hauner et al., 2012] авторы исследовали возможность предотвращения хронических болезней, связанных с питанием, и отметили, что их вклад в совокупное бремя болезней общества и затрат на здравоохранение постоянно рос в течение последних десятилетий. Нэйл и Колм О'Морэйн [O'Morain, O'Morain, 2019] описали увеличение распространения болезней органов пищеварения в последнее десятилетие в Европе. Самые высокие темпы роста зарегистрированы в странах Восточной Европы и значительно меньшие — в богатых государствах Западной Европы. При этом соответствующего увеличения ресурсов на борьбу с болезнями органов пищеварения, а также роста численности медицинского персонала или коек соответствующего профиля нигде в Европе не наблюдалось.

Целью настоящей статьи является анализ экономических факторов негативной динамики смертности от болезней органов пищеварения в регионах России. В работе проверяется гипотеза о существенной роли экономических факторов и характеристик питания в объяснении межрегиональных различий исследуемого показателя смертности.

1. Динамика смертности от болезней органов пищеварения в России: региональный аспект

С учетом выраженных межстрановых различий динамики смертности от болезней органов пищеварения представляет интерес исследование различий регионов России по данному показателю с целью выявления наиболее благополучных и неблагополучных и последующий анализ дифференциации в экономическом положении и образе жизни населения.

На рис. 1 представлена ядерная оценка плотности распределения регионов России по уровню смертности от болезней органов пищеварения для 1990, 2000, 2010 и 2020 годов.



Источник: расчеты автора на основе сборников Росстата «Регионы России. Социально-экономические показатели». <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13204>.

Рис. 1. Ядерная оценка плотности распределения смертности от болезней органов пищеварения (по оси абсцисс — число умерших за год на 100 000 чел. населения) в регионах России, 1990, 2000, 2010 и 2020 годы

Fig. 1. Nuclear Estimation of the Density Distribution of Mortality From Diseases of the Digestive System (X-Axis, deaths per 100,000) in the Regions of Russia, 1990, 2000, 2010, 2020

На рис. 1 продемонстрировано увеличение значений рассматриваемого показателя на всем интервале анализа. При этом обращает на себя внимание выраженное изменение формы распределения от весьма однородного в 1990 году к менее однородному в 2000-м и неоднородному в 2010 и 2020 годах. Указанный процесс сопровождался увеличением разброса значений между регионами, наилучшими и наихудшими по данному показателю.

Анализ динамики смертности от болезней органов пищеварения по регионам показывает, что при общей тенденции к уве-

личению наблюдавшиеся темпы роста существенно различались между регионами. Период с 1990 по 2005 год характеризуется выраженным ростом смертности от болезней органов пищеварения во всех регионах, кроме Якутии. При этом в 1990-х годах наиболее неблагоприятную динамику с увеличением исследуемого показателя в 2,5 и более раз продемонстрировали регионы Дальнего Востока: Камчатская, Магаданская, Чукотская области, Хабаровский край и Республика Тыва. В 2000–2005 годах аналогичная динамика наблюдалась в дальневосточных Еврейской автономной и Сахалинской областях, а также в регионах севера европейской части страны: Вологодской, Ивановской, Костромской и Мурманской областях, республиках Карелия, Коми и в регионах Поволжья: Нижегородской области, республиках Марий Эл и Удмуртия. После 2005 года в небольшой группе регионов наметилась тенденция к снижению смертности от болезней органов пищеварения. Наиболее благополучную динамику продемонстрировала Москва, где значение рассматриваемого показателя к 2013 году снизилось до уровня 1990 года и сохраняется таковым до настоящего времени. В Санкт-Петербурге, Вологодской, Иркутской, Калининградской, Московской областях, Еврейской автономной области, республиках Алтай, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Карачаево-Черкесия, Северная Осетия, Тыва, Удмуртия и Хакасия значения показателей уменьшились



Источник: расчеты автора на основе сборников Росстата «Регионы России. Социально-экономические показатели». <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13204>.

Рис. 2. Распределение регионов России по смертности от болезней органов пищеварения, 2020 год

Fig. 2. Ranking of Russian Regions by Mortality From Diseases of the Digestive System, 2020

по сравнению с 2005 годом, но всё еще существенно превышают уровни 1990 года. Однако в большинстве регионов показатели смертности от болезней органов пищеварения продолжали увеличиваться и после 2005 года. Наиболее высокие темпы роста в этот период продемонстрировали Амурская, Белгородская, Владимирская, Курганская, Курская, Липецкая, Магаданская, Новгородская, Орловская, Пензенская, Саратовская, Сахалинская и Ульяновская области, Камчатский край, республики Башкортостан и Мордовия.

В результате указанных изменений в 2020 году значения показателя смертности от болезней органов пищеварения на 100 000 чел. населения находятся в диапазоне от 36,1 в Республике Карачаево-Черкесия до 171,3 в Сахалинской области.

Наибольшие показатели смертности от болезней органов пищеварения в 2020 году наблюдались в регионах центральной европейской части России: Владимирской, Ивановской, Ленинградской, Новгородской, Орловской, Саратовской, Тульской, Ярославской областях, республиках Карелия, Коми, Марий Эл, а также в дальневосточных Амурской и Сахалинской областях. Начиная с 2017 года самые высокие значения рассматриваемого показателя зафиксированы в Сахалинской области.

К относительно благополучным регионам в 2020 году можно отнести города Москву и Санкт-Петербург, Воронежскую область, южные республики — Адыгею, Кабардино-Балкарию, Калмыкию и Карачаево-Черкесию, западносибирские — Новосибирскую, Омскую, Тюменскую области и Республику Алтай, а также Якутию и Чукотский автономный округ.

2. Теоретические и эмпирические аспекты определения социально-экономических детерминант смертности от болезней органов пищеварения

Многие авторы считают, что «рост хронических заболеваний пищеварительной системы является следствием современного стиля питания» [O'Morain, O'Morain, 2019. P. 3]. Постулируется необходимость формирования привычки здорового питания с раннего возраста для снижения бремени рассматриваемых болезней. Кроме того, существенную роль играет борьба со злоупотреблением алкоголем. В исследованиях также упоминается, что важна не просто обеспеченность врачами и средним медицинским персоналом, но и их квалифицированная переподготовка, владение современными актуальными диагностическими и терапевтическими методиками. При этом Дэвид Стаклер [Stuckler, 2008], исследуя страны ОЭСР с высоким уровнем дохода, определил, что

долговременные изменения в смертности от хронических неинфекционных заболеваний связаны с процессом экономического роста и урбанизации. Авторы отмечают важность борьбы со смертностью от неинфекционных заболеваний и для развивающихся стран, где ущерб от указанного вида болезней продолжает расти [Abera et al., 2017; Tuoane-Nkhasi, Van Eeden, 2017]. Значимость фактора неравенства населения по доходам для заболеваемости сахарным диабетом отмечена в исследовании [Gaspar et al., 2021], проведенном на данных Бразилии с 2002 по 2017 год. Этот вывод поддерживается в работе по Испании [Regidor et al., 2015], где показано, что более высокий уровень смертности от болезней системы пищеварения наблюдается в регионах со средним уровнем неравенства населения по доходам, при этом связь рассматриваемого показателя смертности с подушевым денежным доходом не обнаружена. Томас Хон и соавторы [Hone et al., 2019] изучали влияние экономической рецессии на здоровье жителей Бразилии на панельных данных с 2002 по 2017 год, так же как Ренато Симойс Гаспар и соавторы [Gaspar et al., 2021], и определили, что с повышенной смертностью от болезней органов пищеварения ассоциируется безработица.

Самид Ахмед Хатана и Дэвид Сэт Голдберг [Khatana, Goldberg, in press] рассматривали работающее население США в период с 2010 по 2017 год и обнаружили связь между изменением экономического благополучия округа и уровнем смертности от заболеваний печени: в округах с наименьшим приростом экономического благосостояния наблюдалось наибольшее ежегодное увеличение смертности от болезней печени. Жень Сан и Лей Ченг [Sun, Cheng, 2021] анализировали данные по Китаю с 2013 по 2018 год и выявили, что смертность от болезней органов пищеварения положительно связана с загрязнением воздуха и уровнем благосостояния региона.

Павел Григорьев и соавторы [Grigoriev et al., 2013] исследовали тренды смертности от разных причин в Республике Беларусь за период с 1990 по 2007 год. Во всех регионах страны выросла смертность от болезней системы пищеварения, прежде всего от цирроза и фиброза печени. Похожий вывод о существенном вкладе злоупотребления алкоголем в смертность от болезней системы пищеварения содержится в статье [Layte, Banks, 2016]. Авторы исследовали данные по Ирландии и определили, что смертность от болезней системы пищеварения в 1990-е и 2000-е годы вполне может быть следствием заболеваний печени, связанных с чрезмерным употреблением алкоголя. Паулина Пасьеж и соавторы [Paciej et al., 2017] отметили, что преждевременные смерти из-за заболеваний печени, связанных с потреблением алкоголя, представля-

ют существенную проблему для населения Польши. В [Grigoriev et al., 2013] определено, что более высокая смертность от болезней системы пищеварения в Республике Беларусь наблюдается в городах. Возможная причина — это лучшая диагностика и более качественная фиксация причин смерти.

В работе [Paciej-Gołębiowska et al., 2019] рассматривались потерянные годы жизни из-за болезней системы пищеварения в Польше. Связанные с этими болезнями факторы — семейное положение, образование, наличие работы и место проживания (в городе или сельской местности). В худшем положении оказались те, кто имел среднее или начальное образование, а также разведенные и овдовевшие люди, жители городов и экономически неактивные индивиды.

Проблема заболеваемости и смертности от болезней органов пищеварения рассматривается и для разных регионов России. Так, например, в работе [Муравьев, 2011] проанализирована смертность населения Ставропольского края от болезней органов пищеварения за десятилетний период — с 2001 по 2010 год — и обозначена проблема поиска резервов для снижения смертности от данной причины путем выявления факторов риска этих заболеваний. В исследовании [Оноприев, Корочанская, 2006] рассмотрена связь демографической ситуации и болезней органов пищеварения в Краснодарском крае. «Важным моментом, влияющим на рост гастроэнтерологических заболеваний, особенно отложенных форм, являются существенное сокращение специализированной гастроэнтерологической службы в крае в 2004 году, недоукомплектованность кадрами первичного звена здравоохранения» [Оноприев, Корочанская, 2006. С. 23]. Авторы отмечают, что такая ситуация не может не повлечь рост показателей смертности населения от болезней органов пищеварения. Фактор организации лечебно-диагностического процесса обозначен в исследовании [Камруззаман, 2021] как один из тех, которые наиболее сильно влияют на преждевременную смертность от болезней органов пищеварения в Тверской области. В [Сердюкова и др., 2012] проанализированы данные анкетирования пациентов в Астрахани. Оказалось, что абсолютное большинство респондентов, имеющих хронический гастрит, дуоденит и язвенную болезнь, злоупотребляют алкогольными напитками и являются хроническими курильщиками. Страдающие болезнями системы пищеварения часто отмечали наличие таких стрессовых факторов, как неблагоприятная психологическая обстановка в семье, неудовлетворительные жилищные условия, низкий материальный доход. Авторы делают вывод, что факторы качества и образа жизни влияют на заболевания пищеварительной системы. В исследовании [Ножкина

и др., 2018] сделана попытка оценить ущерб от преждевременной смертности от болезней органов пищеварения в трудоспособном возрасте. Авторы проводили анализ для Свердловской области за 2003–2016 годы и рассчитали, что ежегодный экономический ущерб превышает 600 млн руб.

Таким образом, неправильное питание, дефицит витаминов и животных белков, стресс, вредные привычки, ограничение двигательной активности, а также многие экономические факторы способствуют распространению болезней системы пищеварения. При отсутствии адекватного противодействия сложившейся тенденции обостряется проблема роста смертности от названных причин. Оценка предельных эффектов детерминант смертности от болезней системы пищеварения может в условиях ограниченности ресурсов помочь выбрать действенные меры борьбы с негативной тенденцией и определить ориентиры государственной политики, направленной на улучшение здоровья населения.

3. Данные и метод анализа детерминант смертности от болезней органов пищеварения

Базой для проведения анализа выступили данные Федеральной службы государственной статистики за период с 2005 по 2020 год, опубликованные в сборнике «Регионы России». Рассматриваются 77 регионов России без выделения автономных округов из состава областей. В связи с отсутствием данных за весь анализируемый период для Дагестана, Ингушетии, Чечни, Крыма и г. Севастополь указанные регионы были исключены из рассмотрения. Выбор временного интервала анализа обусловлен периодом, для которого удалось агрегировать данные по совокупным расходам на здравоохранение во всех рассматриваемых регионах. Этот показатель рассчитывается как сумма расходов регионального бюджета и территориального фонда обязательного медицинского страхования (ТФОМС) за вычетом трансфертов. Источником данных о региональных расходах на здравоохранение выступает Федеральная служба государственной статистики, а расходов ТФОМС — законы о бюджетах ТФОМС соответствующих регионов в каждый год рассматриваемого периода.

С учетом значительных различий между регионами страны по климатогеографическим, демографическим, социально-экономическим показателям, а также характеристикам уровня и образа жизни населения наиболее подходящей моделью является панельная регрессия с фиксированными эффектами. Эта модель позволяет оценить связь рассматриваемых факторов со

смертностью от болезней органов пищеварения с учетом особенностей региона, не меняющихся во времени.

В качестве зависимой переменной используется смертность от болезней органов пищеварения в год на 100 000 чел. населения. Этот показатель чувствителен к половозрастной структуре населения. По данным Европейского портала организации здравоохранения, для мужчин характерны существенно более высокие значения показателя, чем для женщин. В 2019 году в России смертность от рассматриваемых причин составила: для мужчин — 73 на 100 000, для женщин — 40 на 100 000. Следует отметить, что наибольшее количество случаев смерти от болезней органов пищеварения наблюдается в возрастных группах 25–64 года и 65 и более лет — 62 и 191 на 100 000 чел. для соответствующей возрастной группы в 2019 году. В возрастных группах 0–14 лет и 15–24 года значения рассматриваемого показателя составляют всего 0,4 и 1,1 на 100 000, то есть смертность от болезней органов пищеварения концентрируется в трудоспособном и старше трудоспособного возрасте¹.

С учетом указанной особенности рассматриваемого показателя и различий возрастной структуры регионов и ее изменения во времени для контроля возрастной структуры населения использовались переменные «доля лиц младше трудоспособного возраста» и «доля лиц старше трудоспособного возраста». Устойчивые различия в возрастной структуре населения между регионами учитываются в константе модели с фиксированными эффектами. В указанных обстоятельствах, понимая ограничение нестандартизованных показателей смертности, можно считать, что они с приемлемой точностью отражают исследуемые межрегиональные различия.

В связи с тем что заболеваемость и последующая смертность от болезней органов пищеварения в значительной степени связаны с питанием и вредными привычками, особое внимание уделялось показателям потребления основных продуктов питания, в том числе мяса и мясопродуктов, молока и молочных изделий, овощей и бахчевых, а также хлебобулочных изделий и сахара в расчете на душу населения в год. Ввиду отсутствия данных об объемах потребления алкоголя в регионах для их оценки использовались данные об объемах продаж алкоголя в соответствующих регионах в разрезе по алкогольным продуктам. Предполагалось, что весь продаваемый алкоголь потребляется в этом же регионе. Такое предположение может приводить к искажениям в Москве и Санкт-Петербурге, выполняющих столичные функции, для которых характерно большое количество мероприятий, сопровождающихся употреблением алкоголя не только местным

¹ <https://gateway.euro.who.int/ru/hfa-explorer/>.

населением. Также повышенный спрос на алкоголь может фиксироваться в пограничных регионах и регионах с туристической направленностью. Однако, понимая указанные ограничения, можно считать возможной оценку потребления алкоголя на основе данных по продажам, поскольку эти особенности будут учтены в фиксированных эффектах. Данные о потреблении абсолютно-го алкоголя были получены с помощью коэффициентов пересчета на основе содержания спирта в алкогольных продуктах: водка и крепкие алкогольные напитки — 40%, вина — 14%, игристые вина — 12%, пиво — 5%. Расчет среднедушевого потребления алкоголя проводился для населения 15 лет и старше.

В качестве характеристик системы здравоохранения использовались данные о численности населения на одного врача, на одного работника среднего медицинского персонала и на одну больничную койку, мощность врачебных амбулаторно-поликлинических учреждений на 10 000 чел. населения (на конец года, посещений в смену), а также данные о совокупных расходах на здравоохранение в регионе.

Уровень жизни оценивался такими показателями, как среднедушевые денежные доходы населения в ценах 2005 года (руб./чел. в месяц), уровень безработицы в регионе, коэффициент Джини, доля городского населения, а также общая площадь жилых помещений в расчете на одного жителя.

Спецификация модели имеет вид:

$$\ln(Y_{it}) = \alpha + \beta \ln X'_{it} + u_i + \varepsilon_{it}, \quad (1)$$

где $i = 1, \dots, 77$, $t = 2005, \dots, 2020$, Y_{it} — смертность от болезней органов пищеварения в регионе i в год t , X'_{it} — вектор объясняющих переменных, u_i — ненаблюдаемые индивидуальные эффекты регионов, ε_{it} — нормально распределенная случайная ошибка с нулевым математическим ожиданием и одинаковой дисперсией σ^2 .

Описательные статистики переменных, а также полное название статистических индикаторов, используемых в анализе, даны в Приложении.

4. Результаты эконометрического анализа

Результаты оценивания модели с зависимой переменной смертности от болезней органов пищеварения представлены в табл. 1. Оценивание производилось с учетом робастных стандартных ошибок.

Поскольку модель оценивалась в логарифмах, представленные в таблице коэффициенты являются также и эластичностями. Наибольший интерес представляют переменные, характеризующие

Т а б л и ц а 1

**Результаты оценивания связи смертности от болезней органов пищеварения
и объясняющих факторов**

T a b l e 1

**Assessment of the Correlation Between Mortality From Diseases
of the Digestive System and Explanatory Factors**

Переменные	Ln (смертность от болезней органов пищеварения)
Ln (потребление абсолютного алкоголя населением в возрасте от 15 лет)	0,081*** (0,027)
Ln (мощность амбулаторно-поликлинических учреждений на 10 000 чел. населения)	-0,008 (0,116)
Ln (численность населения на 1 работника среднего медицинского персонала)	0,195 (0,141)
Ln (численность населения на 1 врача)	0,133 (0,124)
Ln (численность населения на 1 больничную койку)	-0,141 (0,093)
Ln (совокупные государственные расходы на здраво- охранение населения региона за год в пересчете на 1 чел.)	0,013 (0,015)
Ln (общая площадь жилых помещений на одного жителя)	0,884*** (0,151)
Ln (доля городского населения в общей численности населения)	0,882** (0,38)
Ln (среднедушевые денежные доходы населения в ценах 2005 года)	-0,085 (0,071)
Ln (коэффициент Джини)	0,189 (0,256)
Ln (уровень безработицы)	0,003 (0,019)
Ln (потребление молока и молочных продуктов на душу населения в год)	-0,041** (0,018)
Ln (потребление мяса и мясных продуктов на душу населения в год)	0,016 (0,012)
Ln (потребление хлебных продуктов на душу населения в год)	0,002 (0,005)
Ln (потребление сахара на душу населения в год)	-0,059 (0,103)
Ln (потребление овощей и продовольственных бахчевых культур на душу населения в год)	0,004 (0,004)
Ln (доля населения старше трудоспособного возраста)	-0,084 (0,156)
Ln (доля населения младше трудоспособного возраста)	0,061 (0,188)
Константа	-2,237 (2,144)
Число наблюдений	1232
R ²	0,2745

Примечание. В скобках даны стандартные ошибки: *** — $p < 0,01$, ** — $p < 0,05$, * — $p < 0,1$.

питание и вредные привычки. Результаты оценивания модели показали, что статистически значимую связь со смертностью от болезней органов пищеварения имеет среднедушевое потребление молока и молочных продуктов и алкоголя. Учитывая знаки при переменных, можно сделать вывод о том, что большее потребление молочных продуктов приводит к сокращению смертности от болезней органов пищеварения, а увеличение потребления алкоголя — к росту этого показателя.

Рассмотренные характеристики системы здравоохранения, включая величину расходов на здравоохранение в регионе, оказались незначимыми. Данное обстоятельство может объясняться отсутствием программ борьбы со смертностью от болезней органов пищеварения, что приводит к преимущественному использованию средств на другие направления.

В блоке переменных, характеризующих уровень жизни, статистически значимыми оказались общая площадь жилых помещений на одного жителя и доля городского населения. Обе переменные положительно связаны со смертностью от болезней органов пищеварения. Поскольку обеспеченность жилой площадью является индикатором благосостояния, положительная взаимосвязь этого показателя со смертностью от болезней органов пищеварения оказалась неожиданной. Также обращает на себя внимание незначимость переменной «среднедушевой денежный доход». При этом во многих исследованиях выявлена значимая отрицательная взаимосвязь характеристик дохода и показателей смертности от различных причин смерти. Например, Санджана Адепу и соавторы [Aderu et al., 2020] анализировали уровень смертности от сердечно-сосудистых заболеваний в Джорджии, США, и выявили, что медианный доход домохозяйства отрицательно связан с уровнем смертности от этих причин. Авторы полагают, что более низкий медианный доход может приводить к ограничению способности оплачивать лечение, к меньшему потреблению здоровой и более дорогой пищи, к менее эффективным способам рекреации. Пекка Мартикайнен и соавторы [Martikainen et al., 2009] исследовали связь различных показателей дохода и уровня смертности в Финляндии в 1998–2004 годах. Оказалось, что как для мужчин, так и для женщин трудоспособного возраста связь индивидуального налогооблагаемого дохода и смертности отрицательна, при том что для высокодоходных групп населения указанная связь практически отсутствует. Анализ панельных данных по регионам России с 2005 по 2018 год показал, что в регионах с более высокими среднедушевыми денежными доходами населения уровень смертности от инфекционных болезней при прочих равных условиях ниже [Коссова, 2020].

Возможным объяснением выявленной в настоящей работе закономерности может служить то обстоятельство, что с ростом благосостояния люди могут реже питаться правильно ввиду большой занятости и нехватки времени, что негативно сказывается на состоянии системы пищеварения. Кроме того, можно предположить, что с ростом благосостояния люди чаще употребляют алкоголь. Так, в работе [Колосницына и др., 2015] на данных РМЭЗ НИУ ВШЭ за 2010–2013 годы было выявлено, что рост дохода увеличивает как вероятность употребления водки, так и объем ее потребления. В исследовании [Radaev et al., 2020] также на данных РМЭЗ НИУ ВШЭ за 2006–2017 годы показано, что рост подушевого дохода приводит к снижению вероятности воздерживаться от употребления алкоголя и к росту потребления абсолютного алкоголя как для мужчин, так и для женщин [Radaev et al., 2020]. В указанных обстоятельствах позитивный эффект роста благосостояния может перекрываться негативным эффектом увеличения потребления алкоголя.

В результате настоящего исследования подтвердилась гипотеза о том, что различия регионов России по смертности от болезней органов пищеварения в значительной степени ассоциированы с питанием, потреблением алкоголя, долей городского населения и характеристиками благосостояния. При этом обнаруженная положительная связь рассматриваемого показателя с обеспеченностью жильем может быть темой отдельного исследования.

Заключение

На протяжении последних тридцати лет смертность от болезней органов пищеварения в России продемонстрировала наиболее высокие темпы роста по сравнению с показателями смертности от других причин. Отсутствие признаков прекращения указанной негативной тенденции и продолжающееся увеличение межрегиональных различий по исследуемому показателю вызывают беспокойство и повышают интерес к исследованию социально-экономических детерминант указанных различий. Результаты проведенного анализа позволили разделить регионы России на относительно благополучные и неблагополучные с точки зрения смертности от болезней органов пищеварения. К наиболее неблагополучным относятся Амурская, Владимирская, Ивановская, Ленинградская, Новгородская, Орловская, Саратовская, Сахалинская, Тульская и Ярославская области, а также республики Карелия, Коми, Марий Эл. Значение исследуемого показателя в этой группе регионов в 2020 году превышает 100 чел. на 100 000 чел. населения с максимальным значением 171 (Сахалинская об-

ласть). К относительно благополучным регионам относятся Москва и Санкт-Петербург, Воронежская, Новосибирская, Омская, Тюменская области, республики Адыгея, Алтай, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Карачаево-Черкесия, Якутия и Чукотский автономный округ. В указанных регионах наблюдается тенденция к улучшению исследуемого показателя, среднее значение которого для этой группы регионов составило в 2020 году 49 чел. на 100 000 населения с минимальным значением 36,1 чел. (Республика Карачаево-Черкесия). Единственным регионом, где значение исследуемого показателя вернулось к уровню 1990 года, является Москва (39 на 100 000).

Результаты регрессионного анализа, проведенного на основе панельных данных по регионам страны, показали, что значимыми факторами межрегиональных различий по уровню смертности от болезней органов пищеварения является потребление алкоголя, с ростом которого значение исследуемого показателя увеличивается, а также молока и молочных продуктов, с ростом потребления которых смертность от рассматриваемой причины при прочих равных условиях снижается.

Неожиданным оказался вывод о положительной связи смертности от болезней органов пищеварения с обеспеченностью жилой площадью в регионе при отсутствии значимой связи с уровнем среднедушевого дохода. Это обстоятельство приводит к мысли о целесообразности более подробного исследования уровня благосостояния в регионах страны с учетом характеристик режима питания, включая использование фастфуда, что может стать предметом дальнейшей работы. Более серьезную проблему представляет исследование связи смертности от болезней органов пищеварения и качества пищевых продуктов. Снижение требований к технологиям производства, переход от ГОСТ к ТУ, активное использование заменителей натуральных ингредиентов и прочие изменения могут способствовать развитию болезней органов пищеварения и соответствующей смертности, однако в настоящее время статистическая база, необходимая для проведения такого исследования, отсутствует, что не позволяет использовать этот важный фактор в формализованном анализе. Тем не менее можно сделать вывод о том, что неблагоприятная динамика рассматриваемого показателя смертности требует повышения внимания к качеству пищевых продуктов и утверждению технических условий производства со стороны соответствующих органов с целью исправления сложившейся ситуации.

С учетом продолжающейся неблагоприятной динамики показателей смертности от болезней органов пищеварения во многих регионах страны представляется целесообразным включение раз-

вития этого направления медицинской помощи в национальный проект «Здравоохранение».

Приложение

Описательные статистики переменных

Appendix

Descriptive Statistics

Название переменной	Среднее	Стандартное отклонение	Минимум	Максимум
Численность умершего населения от болезней органов пищеварения в расчете на 100 000 чел. населения за год (чел.)	69,94	17,44	31,78	171,62
Потребление абсолютного алкоголя населением в возрасте от 15 лет (л)	9,34	3,18	0,54	29,99
Мощность амбулаторно-поликлинических учреждений на 10 000 чел. населения (посещений в смену)	272,64	51,13	175,6	603,3
Численность населения на 1 работника среднего медицинского персонала (чел.)	90,1	12,77	59,8	138,9
Численность населения на 1 врача (чел.)	218,29	43,67	114,4	367,8
Численность населения на 1 больничную койку (чел.)	104,44	18,96	39,8	163
Совокупные государственные расходы на здравоохранение населения региона за год в ценах 2005 года (руб./чел.)	10 780,41	5548,59	723,9	39 898,85
Общая площадь жилых помещений на одного жителя (кв. м)	23,96	3,35	12,3	33,7
Доля городского населения в общей численности населения (%)	70,51	11,98	26,2	100
Среднедушевые денежные доходы населения в ценах 2005 года (руб.)	9937,5	4091,7	2425	33 388,08
Коэффициент Джини	0,38	0,03	0,316	0,561
Уровень безработицы (%)	6,84	3,01	0,8	23,4
Потребление молока и молочных продуктов на душу населения в год (кг)	124,85	47,43	2	258
Потребление мяса и мясных продуктов на душу населения в год (кг)	54,61	13,46	2	86
Потребление хлебных продуктов на душу населения в год (кг)	27,85	21,62	2	97
Потребление сахара на душу населения в год (кг)	38,13	7,01	23	60
Потребление овощей и продовольственных бахчевых культур на душу населения в год (кг)	90,49	63,28	2	160

Примечание. Для всех переменных число наблюдений 1155.

Литература

1. Камруззаман С. Организационные и социально-экономические факторы, влияющие на преждевременную смертность от болезней органов пищеварения // Социальные аспекты здоровья населения. 2011. № 2(18). С. 20.
2. Коссова Т. В. Экономические факторы смертности от инфекционных болезней в регионах России // Экономическая политика. 2020. Т. 15. № 6. С. 90–109.
3. Колосницына М. Г., Хоркина Н. А., Доржиев Х. Н. Влияние ценовых мер государственной антиалкогольной политики на потребление спиртных напитков в России // Экономическая политика. 2015. Т. 10. № 5. С. 171–190.
4. Муравьев К. А. Смертность населения Ставропольского края от болезней системы пищеварения за десятилетний период (2001–2010 годы) // Кубанский научный медицинский вестник. 2011. № 5(128). С. 102–104.
5. Ножкина Н. В., Зарипова Т. В., Ошкордина А. А., Возжаев А. В. Анализ смертности и экономический ущерб от болезней органов пищеварения в трудоспособном возрасте в Свердловской области // Уральский медицинский журнал. 2018. № 3. С. 130–134.
6. Оноприев В. И., Корочанская Н. В. Демографическая ситуация и гастроэнтерологические заболевания на территории Краснодарского края // Кубанский научный медицинский вестник. 2006. № 7–8. С. 22–27.
7. Сердюкова Т. В., Курьянова Н. Н., Сердюков А. Г. Медико-социальное исследование больных, страдающих болезнями органов пищеварения (по данным анкетирования) // Здоровье и образование в XXI веке. 2012. Т. 14. № 3. С. 224–226.
8. Abera S. F., Gebru A. A., Biesalski H. K., Ejeta G., Wienke A., Scherbaum V., Kantelhardt E. J. Social Determinants of Adult Mortality From Non-Communicable Diseases in Northern Ethiopia, 2009-2015: Evidence From Health and Demographic Surveillance Site // PLoS ONE. 2017. Vol. 12. No 12. e0188968, <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0188968>.
9. Adepu S., Berman A. E., Thompson M. A. Socioeconomic Determinants of Health and Country-Level Variation in Cardiovascular Disease Mortality: An Exploratory Analysis of Georgia During 2014–2016 // Preventive Medicine Reports. 2020. Vol. 19. 101160.
10. Gaspar R. S., Rossi L., Hone T., Dornelles A. Z. Income Inequality and Non-Communicable Disease Mortality and Morbidity in Brazil States: A Longitudinal Analysis 2002-2017 // The Lancet Regional Health — Americas. 2021. Vol. 2. <https://doi.org/10.1016/j.lana.2021.100042>.
11. Grigoriev P., Doblhammer-Reiter G., Shkolnikov V. Trends, Patterns, and Determinants of Regional Mortality in Belarus, 1990–2007 // Population Studies. 2013. Vol. 67. No 1. P. 61–81.
12. Hauner H., Bechthold A., Boeing H., Brönstrup A., Buyken A., Leschik-Bonnet E., Linseisen J., Schulze M., Strohm D., Wolfram G. Evidence-Based Guideline of the German Nutrition Society: Carbohydrate Intake and Prevention of Nutrition-Related Diseases // Annals of Nutrition & Metabolism. 2012. Vol. 60 (suppl. 1). P. 1–58.
13. Hone T., Mirelman A. J., Rasella D., Paes-Sousa R., Barreto M. L., Rocha R., Millett C. Effect of Economic Recession and Impact of Health and Social Protection Expenditures on Adult Mortality: A Longitudinal Analysis of 5565 Brazilian Municipalities // Lancet Global Health. 2019. Vol. 7. e1575–e1583.
14. Khatana S. A. M., Goldberg D. S. Changes in County-Level Economic Prosperity Are Associated With Liver Disease-Related Mortality Among Working-Age Adults // Clinical Gastroenterology and Hepatology (in press). <https://doi.org/10.1016/j.cgh.2021.08.023>.
15. Kossova T. V., Kossova E. V., Sitnikova A., Sheluntcova M. Evaluation of Changes in Alcohol Consumption: Evidence From Russia // Journal of Economic Studies. 2021. Vol. 48. No 7. P. 1336–1345.
16. Layte R., Banks J. Socioeconomic Differentials in Mortality by Cause of Death in the Republic of Ireland, 1984-2008 // The European Journal of Public Health. 2016. Vol. 26. No 3. P. 451–458.

17. Martikainen P, Valkonen T, Moustgaard H. The Effects of Individual Taxable Income, Household Taxable Income, and Household Disposable Income on Mortality in Finland, 1998-2004 // *Population Studies*. 2009. Vol. 63. No 2. P. 147–162.
18. O'Morain N., O'Morain C. The Burden of Digestive Disease Across Europe: Facts and Policies // *Digestive and Liver Disease*. 2019. Vol. 51. P. 1–3.
19. Paciej P, Ciabiada B., Maniecka-Bryła I. Premature Mortality Due to Alcohol-Related Diseases of the Liver in Poland According to Voivodships // *Family Medicine & Primary Care Review*. 2017. Vol. 19. No 3. P. 251–255. <https://doi.org/10.5114/fmPCR.2017.69287>.
20. Paciej-Golębiowska P, Pikala M., Maniecka-Bryła I. Years of Life Lost Due to Diseases of the Digestive System in Poland According to Socioeconomic Factors: A Cross-Sectional Study // *BMJ Open*. August 27. No 9(8). e030304.
21. Radaev V, Roshchina Y, Salnikova D. The Decline in Alcohol Consumption in Russia From 2006 to 2017: Do Birth Cohorts Matter? // *Alcohol and Alcoholism*. 2020. Vol. 55. No 3. P. 323–335.
22. Regidor E, Vallejo F, Giráldez-García C., Ortega P, Santos J. M., Astasio P, De la Fuente L. Low Mortality in the Poorest Areas of Spain: Adults Residing in Provinces With Lower Per Capita Income Have the Lowest Mortality // *European Journal of Epidemiology*. 2015. Vol. 30. No 8. P. 637–648.
23. Stuckler D. Population Causes and Consequences of Leading Chronic Diseases: A Comparative Analysis of Prevailing Explanations // *The Milbank Quarterly*. 2008. Vol. 86. No 2. P. 273–326.
24. Sun Z, Cheng L. Air Pollution and Pro-cyclical Mortality: Evidence From China // *China Economic Review*. 2021. Vol. 68. 101625.
25. Tuoane-Nkhasi M., Van Eeden A. Spatial Patterns and Correlates of Mortality Non-Communicable Diseases Among Adults, 2011 // *GeoJournal*. 2017. Vol. 82. P. 1005–1034.

References

1. Camruzzaman S. Organizatsionnye i sotsial'no-ekonomicheskie faktory, vliyayushchie na prezhdvremennuyu smertost' ot bolezney organov pishchevareniya [Organizational and Socio-Economic Factors Influencing Premature Mortality From Diseases of the Digestive System]. *Sotsial'nye aspekty zdorov'ya naseleniya [Social Aspects of Public Health]*, 2011, no. 2(18), p. 20. <http://vestnik.mednet.ru/content/view/296/30/lang,ru/>. (In Russ.)
2. Kossova T. V. Ekonomicheskie faktory smertnosti ot infektsionnykh bolezney v regionakh Rossii [Economic Factors of Mortality From Infectious Diseases in Russian Regions]. *Ekonomicheskaya politika [Economic Policy]*, 2020, vol. 15, no. 6, pp. 90-109. DOI:10.18288/1994-5124-2020-6-90-109. (In Russ.)
3. Kolosnitsina M. G., Khorkina N. A., Dorzhiev H. N. Vliyanie tsenovikh mer gosudarstvennoy antialkogol'noy politiki na potreblenie spirtnykh napitkov v Rossii [The Influence of Pricing Measures of the State Anti-Alcohol Policy on the Consumption of Alcoholic Beverages in Russia]. *Ekonomicheskaya politika [Economic Policy]*, 2015, vol. 10, no. 5, pp. 171-190. DOI:10.18288/1994-5124-2015-5-07. (In Russ.)
4. Muravev K. A. Smertnost' naseleniya Stavropol'skogo kraya ot bolezney sistemy pishchevareniya za desyatiletniy period (2001-2010 gg.) [Mortality of the Population of the Stavropol Territory From Diseases of the Digestive System for a Ten-Year Period (2001-2010)]. *Kubanskiy nauchnyy meditsinskiy vestnik [Kuban Scientific Medical Bulletin]*, 2011, no. 5(128), pp. 102-104. (In Russ.)
5. Nozhkina N. V., Zaripova T. V., Oshkordina A. A., Vozzhaev A. V. Analiz smertnosti i ekonomicheskoy ushcherb ot bolezney organov pishchevareniya v trudospobnom vozraste v Sverdlovskoy oblasti [Analysis of Mortality and Economic Damage From Diseases of the Digestive System Among Persons of Working Age in the Sverdlovsk Region]. *Ural'skiy meditsinskiy zhurnal [Ural Medical Journal]*, 2018, no. 3, pp. 130-134. (In Russ.)
6. Onopriev V. I., Korochanskaya N. V. Demograficheskaya situatsiya i gastroenterologicheskie zabolevaniya na territorii Krasnodarskogo kraya [Demographic Situation and Gastro-

- enterological Diseases in Krasnodar Territory]. *Kubanskiy nauchnyy meditsinskiy vestnik [Kuban Scientific Medical Bulletin]*, 2006, no. 7-8, pp. 22-27. (In Russ.)
7. Serdyukova T. V., Kuryanova N. N., Serdyukov A. G. Mediko-sotsial'noe issledovanie bol'nykh, stradayushchikh boleznymi organov pishchevareniya (po dannym anketirovaniya) [Medical and Social Study of Patients Suffering From Diseases of the Digestive System (According to a Questionnaire)]. *Zdorov'e i obrazovanie v XXI veke [Health and Education in the 21st Century]*, 2012, vol. 14, no. 3, pp. 224-226. (In Russ.)
 8. Abera S. F., Gebru A. A., Biesalski H. K., Ejeta G., Wienke A., Scherbaum V., Kantelhardt E. J. Social Determinants of Adult Mortality From Non-Communicable Diseases in Northern Ethiopia, 2009-2015: Evidence From Health and Demographic Surveillance Site. *PLoS ONE*, 2017, vol. 12, no. 12. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0188968>.
 9. Adepu S., Berman A. E., Thompson M. A. Socioeconomic Determinants of Health and Country-Level Variation in Cardiovascular Disease Mortality: An Exploratory Analysis of Georgia During 2014-2016. *Preventive Medicine Reports*, 2020, vol. 19, 101160. DOI:10.1016/j.pmedr.2020.101160.
 10. Gaspar R. S., Rossi L., Hone T., Dornelles A. Z. Income Inequality and Non-Communicable Disease Mortality and Morbidity in Brazil States: A Longitudinal Analysis 2002-2017. *The Lancet Regional Health - Americas*, 2021, vol. 2. <https://doi.org/10.1016/j.lana.2021.100042>.
 11. Grigoriev P., Doblhammer-Reiter G., Shkolnikov V. Trends, Patterns, and Determinants of Regional Mortality in Belarus, 1990-2007. *Population Studies*, 2013, vol. 67, no. 1, pp. 61-81. DOI:10.1080/00324728.2012.724696.
 12. Hauner H., Bechthold A., Boeing H., Brönstrup A., Buyken A., Leschik-Bonnet E., Linseisen J., Schulze M., Strohm D., Wolfram G. Evidence-Based Guideline of the German Nutrition Society: Carbohydrate Intake and Prevention of Nutrition-Related Diseases. *Annals of Nutrition & Metabolism*, 2012, vol. 60 (suppl. 1), pp. 1-58. DOI:10.1159/000335326.
 13. Hone T., Mirelman A. J., Rasella D., Paes-Sousa R., Barreto M. L., Rocha R., Millett C. Effect of Economic Recession and Impact of Health and Social Protection Expenditures on Adult Mortality: A Longitudinal Analysis of 5565 Brazilian Municipalities. *Lancet Global Health*, 2019, vol. 7, e1575-e1583. DOI:10.1016/S2214-109X(19)30409-7.
 14. Khatana S. A. M., Goldberg D. S. Changes in County-Level Economic Prosperity Are Associated With Liver Disease-Related Mortality Among Working-Age Adults. *Clinical Gastroenterology and Hepatology* (in press). <https://doi.org/10.1016/j.cgh.2021.08.023>.
 15. Kossova T. V., Kossova E. V., Sitnikova A., Sheluntcova M. Evaluation of Changes in Alcohol Consumption: Evidence From Russia. *Journal of Economic Studies*, 2021, vol. 48, no. 7, pp. 1336-1345. DOI:10.1007/s12232-016-0262-3.
 16. Layte R., Banks J. Socioeconomic Differentials in Mortality by Cause of Death in the Republic of Ireland, 1984-2008. *The European Journal of Public Health*, 2016, vol. 26, no. 3, pp. 451-458. <https://doi.org/10.1093/eurpub/ckw038>.
 17. Martikainen P., Valkonen T., Moustgaard H. The Effects of Individual Taxable Income, Household Taxable Income, and Household Disposable Income on Mortality in Finland, 1998-2004. *Population Studies*, 2009, vol. 63, no. 2, pp. 147-162. <https://doi.org/10.1080/00324720902938416>.
 18. O'Morain N., O'Morain C. The Burden of Digestive Disease Across Europe: Facts and Policies. *Digestive and Liver Disease*, 2019, vol. 51, pp. 1-3. DOI:10.1016/j.dld.2018.10.001.
 19. Paciej P., Ciabiada B., Maniecka-Bryła I. Premature Mortality Due to Alcohol-Related Diseases of the Liver in Poland According to Voivodships. *Family Medicine & Primary Care Review*, 2017, vol. 19, no. 3, pp. 251-255. <https://doi.org/10.5114/fmpcr.2017.69287>.
 20. Paciej-Gołębiowska P., Pikala M., Maniecka-Bryła I. Years of Life Lost Due to Diseases of the Digestive System in Poland According to Socioeconomic Factors: A Cross-Sectional Study. *BMJ Open*, 2019, August 27, no. 9(8). DOI:10.1136/bmjopen-2019-030304.
 21. Radaev V., Roshchina Y., Salnikova D. The Decline in Alcohol Consumption in Russia From 2006 to 2017: Do Birth Cohorts Matter? *Alcohol and Alcoholism*, 2020, vol. 55, no. 3, pp. 323-335. DOI:10.1093/alcalc/agaa017.

22. Regidor E., Vallejo F., Giráldez-García C., Ortega P., Santos J. M., Astasio P., De la Fuente L. Low Mortality in the Poorest Areas of Spain: Adults Residing in Provinces With Lower Per Capita Income Have the Lowest Mortality. *European Journal of Epidemiology*, 2015, vol. 30, no. 8, pp. 637-648. DOI:10.1007/s10654-015-0013-x.
23. Stuckler D. Population Causes and Consequences of Leading Chronic Diseases: A Comparative Analysis of Prevailing Explanations. *The Milbank Quarterly*, 2008, vol. 86, no. 2, pp. 273-326. DOI:10.1111/j.1468-0009.2008.00522.x.
24. Sun Z., Cheng L. Air Pollution and Proccyclical Mortality: Evidence From China. *China Economic Review*, 2021, vol. 68. DOI:10.1016/j.chieco.2021.101625.
25. Tuoane-Nkhasi M., Van Eeden A. Spatial Patterns and Correlates of Mortality Non-Communicable Diseases Among Adults, 2011. *GeoJournal*, 2017, vol. 82, pp. 1005-1034. DOI:10.1007/s10708-016-9725-z.

Финансовые рынки

Проблемы гармонизации российских и зарубежных стандартов зеленого финансирования

Антонина Давидовна Левашенко

ORCID: 0000-0003-2029-3667

Старший научный сотрудник, руководитель
Российского центра компетенций и анализа
стандартов, РАНХиГС при Президенте РФ
(РФ, 119034, Москва, Пречистенская наб., 11).
E-mail: antonina.lev@gmail.com

Кирилл Александрович Черновол

ORCID: 0000-0001-7498-360X

Научный сотрудник, эксперт Российского центра
компетенций и анализа стандартов, РАНХиГС
при Президенте РФ (РФ, 119034, Москва,
Пречистенская наб., 11).
E-mail: chernovol-ka@ranepa.ru

Иван Сергеевич Ермохин

ORCID: 0000-0002-1236-3605

Научный сотрудник, эксперт Российского центра
компетенций и анализа стандартов, РАНХиГС
при Президенте РФ (РФ, 119034, Москва,
Пречистенская наб., 11), научный сотрудник,
Всероссийская академия внешней торговли
Минэкономразвития России
(РФ, 119285, Москва, ул. Пудовкина, 4А).
E-mail: i.ermokhin@gmail.com

Аннотация

Рынок устойчивого финансирования активно растет во всем мире, что порождает необходимость формирования на национальном и международном уровнях гармонизированных стандартов его регулирования. Работа по внедрению механизма зеленых облигаций в России в настоящее время ведется ВЭБ.РФ совместно с Минэкономразвития России и Банком России. Отмечаются проблемы отсутствия единых глобальных международных критериев оценки эффективности зеленого финансирования. Без таких стандартов данные о положительном эффекте зеленых инвестиций несопоставимы между странами. Это связано с проблемой гармонизации отечественных стандартов зеленого финансирования с международными, без чего невозможно привлечение российскими проектами инвестиций за счет размещения финансовых инструментов (например, облигаций) на зарубежных биржах. Следует также отметить, что в условиях санкционных ограничений российским регуляторам необходимо обеспечить соответствие механизмов устойчивого финансирования международным подходам для привлечения таких инвестиций из стран, не присоединившихся к указанным ограничениям, поскольку эти страны участвуют в процессах международной гармонизации национальных подходов в данной сфере, в том числе, например, со странами ЕС. Так, некоторые из не присоединившихся к санкциям стран (Аргентина, Индия, Индонезия, КНР, Малайзия и др.) участвуют в процессе гармонизации стандартов на площадке Международной платформы по устойчивому финансированию (IPSF). В рамках настоящего исследования проведен сравнительный анализ существующих стандартов в сфере зеленого финансирования в ключевых юрисдикциях (ЕС и КНР как юрисдикциях с наиболее развитым на данный момент регулированием в сфере устойчивого финансирования в мире, а также России), выявлены потенциальные барьеры для привлечения российскими эмитентами зарубежных зеленых инвестиций в российских стандартах зеленого финансирования, отмечены риски в случае отсутствия их гармонизации с зарубежными.

Ключевые слова: устойчивое финансирование, международные стандарты, ответственное ведение бизнеса, банки развития.

JEL: Q54, E44, G18, G21, G23, G28, K32, K33, K39.

Настоящее исследование подготовлено в рамках научно-исследовательской работы государственно-го задания РАНХиГС на 2022 год.

Статья поступила в редакцию в сентябре 2022 года

Healthcare Economics

Problems in Harmonizing Russian and Foreign Standards for Green Finance

Antonina D. Levashenko

ORCID: 0000-0003-2029-3667

Senior Researcher, Head of the Russia-OECD Center, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,^a antonina.lev@gmail.com

Kirill A. Chernovol

ORCID: 0000-0001-7498-360X

Junior Researcher, Expert of the Russian Center for Competence and Analysis of the Russia-OECD Center, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,^a chernovol-ka@ranepa.ru

Ivan S. Ermokhin

ORCID: 0000-0002-1236-3605

Researcher, Expert of the Russia-OECD Center, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,^a Researcher of the Russian Foreign Trade Academy of the Ministry of Economic Development of Russia,^b i.ermokhin@gmail.com

^a 11, Prechistenskaya nab., Moscow, 119034, Russian Federation

^b 4A, Pudovkina ul., Moscow, 119285, Russian Federation

Abstract

Because the sustainable finance market is growing rapidly all over the world, there is a need for harmonized standards to regulate it at the national and international levels. Work toward introducing a green bond mechanism in Russia is currently being carried out by VEB.RF together with the Ministry of Economic Development of Russia and the Bank of Russia. The article outlines problems arising from the lack of uniform and comprehensive international criteria for evaluating the effectiveness of green financing. Without such standards, data on the positive effects of green investment are not comparable across countries. Unless Russian green finance standards can be harmonized with international ones, it will be impossible for Russian projects to attract investment by placing financial instruments (such as bonds) on foreign exchanges. It should also be noted that the restrictions imposed by economic sanctions require Russian regulators to ensure that sustainable financing mechanisms comply with the international approaches in order to attract sustainable investment even from the countries that have not acceded to these restrictions. This is because those countries nevertheless take part in the international harmonization of national approaches to sustainable financing, including those that apply to EU countries. For example, some of the countries that have not agreed to sanctions (Argentina, China, India, Indonesia, Malaysia, etc.) are harmonizing their sustainable finance standards through the International Platform for Sustainable Finance (IPSF). This study includes a comparative analysis of the existing standards for green finance in key jurisdictions (EU, China, Russia), identifies potential barriers arising from Russia's green finance standards that would discourage foreign green investment in instruments from Russian issuers, and finally highlights the risks incurred by failure to harmonize Russian standards with the international ones.

Keywords: sustainable finance, international standards, responsible business conduct, development banks.

JEL: Q54, E44, G18, G21, G23, G28, K32, K33, K39.

Acknowledgements

This study was prepared as part of the 2022 state-commissioned research program of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.

Введение

Несмотря на активное развитие и рост объемов устойчивого финансирования в мире, глобальные стандарты того, какие финансовые вложения, проекты или виды деятельности являются устойчивыми и зелеными, еще формируются. Как отмечается в исследовательской литературе, необходимые для финансирования перехода к устойчивому развитию меры разрабатываются тремя группами акторов: правительствами и финансовыми регуляторами на национальном уровне, в рамках международных организаций и иных международных платформ, частными финансовыми институтами [Гаврилко, 2019]. Требуется гармонизация понятий и стандартов в сфере зеленого финансирования для увеличения его масштабов за счет привлечения международных инвесторов [Федорова, 2020]. России необходимо обеспечить соответствие разработанных национальных стандартов (критериев проектов устойчивого (в том числе зеленого) развития и требований к системе верификации таких проектов) формирующимся и уже существующим международным подходам для обеспечения возможностей привлечения зарубежных инвестиций в российские устойчивые проекты.

Ряд стран, таких как Великобритания, государства — члены ЕС, Индия, Канада, КНР, Малайзия и другие, сотрудничает в целях гармонизации стандартов устойчивого финансирования на площадке созданной ЕС Международной платформы по устойчивому финансированию (IPSF); Россия в этой инициативе не участвует. В рамках данного сотрудничества КНР и ЕС совместно работают над «Общей таксономией» (Common Ground Taxonomy) — документом, в котором сравниваются акты государств ЕС и КНР в сфере устойчивого развития. Он не имеет юридической силы и не является единым универсальным стандартом для стран IPSE. Общая таксономия содержит анализ подходов таксономий ЕС и КНР, а также методологию для сравнения и выявления общих черт и различий в отдельных аспектах двух таксономий. Документ направлен на то, чтобы в рамках сравнительного анализа помочь различным участникам определить виды деятельности, потенциально подпадающие под действие одной или обеих таксономий. Общая таксономия представляет собой технический документ и аналитический инструмент, который другие страны могут использовать при разработке собственных таксономий¹.

¹ Common Ground Taxonomy — Climate Change Mitigation: Instruction Report. IPSF Taxonomy Working Group, 2021. https://finance.ec.europa.eu/system/files/2021-12/211104-ipsf-common-ground-taxonomy-instruction-report-2021_en.pdf.

Таким образом, ЕС и КНР (а также иные страны — участницы IPSF) ведут работу по сопоставлению и гармонизации подходов к устойчивому финансированию (в настоящее время на уровне аналитики). России необходимо принимать во внимание результаты этой работы для обеспечения возможностей по привлечению зарубежных инвестиций в российские устойчивые проекты.

При этом следует отметить, что привлечение устойчивого финансирования из стран, присоединившихся к введенным в 2022 году экономическим санкциям против России, является затруднительным. Особенно остро эта проблема стоит перед секторами обрабатывающей промышленности (например, металлургией, производством цемента) и энергетики (в части возобновляемых источников энергии) из-за запрета на импорт соответствующих российских товаров в страны, присоединившиеся к санкциям, и на инвестиции в российские проекты. Вместе с тем, даже если, например, из ЕС, Японии и т. д. в российские проекты не будет инвестиций, привлечение финансирования возможно из не присоединившихся к санкциям стран, в которых созданы механизмы устойчивого финансирования (Бразилии, Индонезии, Казахстана, КНР, Малайзии, ЮАР). В связи с этим гармонизация российского регулирования в сфере устойчивого финансирования с международными подходами необходима.

В рамках настоящего исследования рассматриваются подходы к регулированию зеленого финансирования в зарубежных странах, проводится сравнительная характеристика таких подходов с регулированием, заложенным в российских правовых актах, в первую очередь в Критериях устойчивого (зеленого) финансирования, утвержденных Постановлением Правительства РФ № 1587 от 21.09.2021, и в Целях и основных направлениях устойчивого (в том числе зеленого) развития РФ, утвержденных Распоряжением Правительства РФ № 1912-р от 14.07.2021. В качестве ключевых юрисдикций для анализа отобраны Европейский союз и КНР как располагающие наиболее развитыми на данный момент механизмами зеленого финансирования в мире, на что указано в работе [Ермакова, 2020], при этом отмечено, что «стройной и завершенной системы нормативного регулирования “зеленого” финансирования ни в КНР, ни в ЕС пока не сложилось».

1. Подходы к регулированию зеленого финансирования в зарубежных странах и России

Европейский союз

В Европейском союзе система регулирования устойчивого финансирования представлена рядом документов. Регламентом ЕС

2020/852 (Таксономией ЕС) устанавливаются критерии определения того, является ли экономическая деятельность экологически устойчивой и, как следствие, будут ли устойчивыми инвестиции в ту или иную деятельность². Данные критерии, а также правила выпуска европейских зеленых облигаций, отчетности и раскрытия информации по ним и процесса их верификации установлены проектом Стандарта зеленых облигаций. Более детальные рекомендации по практическому применению этого стандарта, направленные на поддержку потенциальных эмитентов, верификаторов и инвесторов зеленых облигаций ЕС, описаны в Руководстве по стандартам зеленых облигаций ЕС Технической экспертной группы ЕС по устойчивому финансированию (TEG).

Под устойчивыми в ЕС понимаются инвестиции, вкладываемые в один или несколько видов экономической деятельности, подпадающих под определение экологически устойчивых, то есть отвечающих всем следующим критериям.

1. Деятельность имеет значительные положительные результаты по достижению экологических целей: снижения или адаптации к изменениям климата, устойчивого использования и сохранения водных и морских ресурсов, перехода к экономике замкнутого цикла, контроля и защиты от загрязнений, защиты и восстановления биоразнообразия и экосистем. Таксономией установлен закрытый перечень того, что считается значительным положительным воздействием.

2. Деятельность не направлена на достижение одних указанных целей за счет причинения значительного ущерба окружающей среде по другим указанным выше направлениям (принцип Do No Significant Harm). Таксономией определен закрытый перечень критериев, позволяющих определить деятельность как причиняющую значительный вред. При этом отмечается, что данный принцип применяется только к инвестициям в те продукты, в которых учитываются критерии ЕС по экологической устойчивости.

3. Деятельность осуществляется в соответствии с минимальными гарантиями (minimum safeguards). Под такими требованиями понимаются процедуры, внедряемые хозяйствующим субъектом, осуществляющим экономическую деятельность, для того чтобы обеспечить соответствие Руководству ОЭСР для многонациональных предприятий и Руководящим принципам ООН по бизне-

² Regulation (EU) 2020/852 on the Establishment of a Framework to Facilitate Sustainable Investment, and Amending Regulation (EU) 2019/2088 // Official Journal of the European Union. 2020. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020R0852&from=EN#ntr69-L_2020198EN.01001301-E0069.

су и правам человека, в том числе принципам и правам, установленным в восьми фундаментальных конвенциях, определенных в Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда, и в Международном билле о правах человека.

4. Деятельность соответствует критериям технического скрининга, установленным Комиссией в соответствии с положениями Регламента ЕС 2020/852. В Таксономии ЕС требования технического скрининга делятся на те, за счет которых обеспечиваются: (1) критерий значительного вклада в борьбу с изменением климата (Substantial contribution criteria) в соответствии с Приложением 1 к Таксономии ЕС, и (2) критерии соблюдения принципа DNSH в соответствии с дополнениями А–D к Приложению 1 к Таксономии ЕС. Требования обеих групп предъявляются в части снижения негативного воздействия на климат и/или адаптации и в комплексе с требованиями к минимальным гарантиям, предполагающим обеспечение соответствия деятельности Руководству ОЭСР для многонациональных предприятий, Руководящим принципам ООН по бизнесу и правам человека, принципам и правам, определенным в Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда и в Международном билле о правах человека. Помимо числовых показателей, достижение которых должна обеспечивать организация в рамках проекта, критерии значительного вклада могут включать в себя требования:

- к используемым технологиям (например, к деятельности в сфере черной металлургии устанавливаются специальные условия для выплавки с использованием электродуговых печей);
- с отсылками к действующим правовым актам или стандартам;
- к управлению рисками (например, к деятельности в сфере строительства зданий предъявляются требования по внедрению материальных и нематериальных решений, значительно снижающих наиболее значимые для данного вида деятельности климатические риски). Такие риски должны определяться с учетом предусмотренной Таксономией классификацией негативных воздействий на климат (изменения температуры, направления ветра, выпадения осадков, эрозии почв и т. д.). Предъявляются также требования к оценке значимости рисков и уязвимости к ним проекта с учетом его жизненного цикла, перечисляются конкретные меры, которые должны быть приняты для такой оценки (скрининг

деятельности с целью выявления релевантных рисков на протяжении всего жизненного цикла, оценка возможных решений для снижения последних, прогнозирование их изменения с использованием лучших практик по оценке изменения климата).

В Регламенте ЕС 2019/2088 под устойчивыми инвестициями понимаются инвестиции в экономическую деятельность, направленную на достижение экологически или социально полезных целей. Такая деятельность не должна наносить значительный вред другим обозначенным в Таксономии целям, и от компаний, в которые вкладываются средства, требуется следовать лучшим практикам управления, в том числе в части создания достаточно качественных систем управления, выстраивания отношений с работниками, оплаты труда и налогового комплаенса. В данном Регламенте установлен закрытый перечень финансовых продуктов, целью которых может быть устойчивое инвестирование: управление портфельными активами, альтернативные инвестиционные фонды, пенсионные продукты, инвестиционные продукты, основанные на страховании, а также организация коллективного инвестирования в переводные ценные бумаги.

Отдельно следует отметить, что Таксономией ЕС установлено, что экономическая деятельность, для которой не существует технологически и экономически целесообразной низкоуглеродной альтернативы, может квалифицироваться как вносящая существенный вклад в смягчение последствий изменения климата, если она поддерживает переход к климатически нейтральной экономике, соответствующей цели ограничения повышения температуры до уровня на 1,5 градуса выше доиндустриального (уровня средней глобальной температуры 1850–1900 годов), в том числе за счет поэтапного отказа от выбросов парниковых газов, в частности от выбросов твердых ископаемых видов топлива, а также в тех случаях, когда эта деятельность:

- имеет уровни выбросов парниковых газов, которые соответствуют лучшим показателям в секторе или отрасли;
- не препятствует разработке и внедрению низкоуглеродных альтернатив;
- не предполагает инвестиций, приводящих к невозможности достижения углеродной нейтральности, когда последняя станет технически доступна для данного вида деятельности.

В 2021 году Европейская комиссия опубликовала проект Постановления ЕС о введении обязательного Стандарта зеленых облигаций³. Задачами документа являются:

- повышение доверия к инвесторам, а также способности последних идентифицировать качественные (то есть соответствующие требованиям Стандарта зеленых облигаций и Таксономии) финансовые инструменты;
- обеспечение выпуска качественных зеленых облигаций путем уточнения определений зеленой экономической деятельности и снижения потенциальных репутационных рисков для эмитентов в переходных секторах;
- стандартизация практики внешней оценки облигаций и повышение доверия к внешним экспертам за счет введения режима добровольной регистрации и надзора.

Как отмечается в [Санникова, 2021], принятый в этом Стандарте подход, направленный на то, чтобы эмитенты получили возможность продемонстрировать финансирование ими зеленых проектов, а инвесторы — сопоставить предлагаемые финансовые инструменты с установленным Стандартом, позволяет снизить риски, связанные с так называемым гринвошингом⁴.

Проект Стандарта вводит понятие «Европейские зеленые облигации» (EuGB). Установлено, что это обозначение может применяться только к облигациям, которые соответствуют требованиям Стандарта, до момента их погашения. Проект Стандарта привязан к Таксономии ЕС. Таксономия устанавливает классификацию экономической деятельности в качестве экологически устойчивой, включая в качестве одного из определяющих критериев полное соблюдение минимальных социальных гарантий. Эта структура может использоваться в качестве эталона для классификации того, является ли экономическая деятельность и, соответственно, связанные с ней активы или проекты зелеными.

Документ содержит руководство для всех эмитентов зеленых облигаций, в том числе из государственного и частного секторов, а также финансовых и нефинансовых предприятий. Руководство также предназначено для эмитентов обеспеченных облигаций, секьюритизаций, ценные бумаги которых выпускаются специализированной компанией. Связь с Таксономией позволяет исполь-

³ Proposal for Regulation of the European Parliament and of the Council on the Establishment of a Framework to Facilitate Sustainable Investment, and Amending Regulation 2019/2088 on Sustainability-Related Disclosures in the Financial Services Sector. Brussels: Council of the European Union, 2019. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14970-2019-ADD-1/en/pdf>.

⁴ Под гринвошингом понимаются практики компании, направленные на создание видимости положительного воздействия деятельности компании (проекта) на окружающую среду или ложного впечатления об экологической устойчивости такой деятельности (проекта).

зовать доходы от европейских зеленых облигаций для широкого круга видов экономической деятельности, которые вносят существенный вклад в достижение целей экологической устойчивости.

Таким образом, основным требованием Стандарта является соответствие Таксономии ЕС, поскольку эмитенты должны направлять 100% доходов от облигаций на финансирование экономической деятельности, связанной с таксономией, до погашения облигации. Новый стандарт позволит финансировать долгосрочные (до десяти лет) проекты по направлениям экономической деятельности, соответствующей Таксономии ЕС, и поможет эмитентам финансировать переход к зеленой экономике. Предложение позволяет применять «дедушкину оговорку», согласно которой в случае изменения технических критериев проверки Таксономии ЕС после выпуска облигаций эмитенты могут использовать ранее существовавшие критерии еще в течение пяти лет.

Технической экспертной группой ЕС по устойчивому финансированию (TEG) в марте 2020 года было разработано Руководство по стандартам зеленых облигаций ЕС⁵. Это Руководство содержит рекомендации TEG по практическому применению Стандарта зеленых облигаций, который на момент подготовки Руководства находился в разработке на этапе консультаций, в том числе с TEG. Руководство направлено на поддержку потенциальных эмитентов, верификаторов и инвесторов зеленых облигаций ЕС. Следует отметить, что TEG рекомендует добровольный характер применения Стандарта зеленых облигаций. Согласно этому Руководству модель стандартов зеленых облигаций (GBS) включает в себя следующие элементы:

- 1) соответствие целей привлечения средств Таксономии ЕС;
- 2) разработка эмитентом порядка и принципов размещения средств, привлеченных в рамках выпуска зеленых облигаций (content of a Green Bond Framework);
- 3) требование отчетности о размещении и эффекта от выпуска зеленых облигаций;
- 4) обязательная внешняя верификация, проводимая аккредитованным верификатором. При этом под аккредитованными понимаются как получившие специальное разрешение, так и зарегистрированные и поднадзорные организации.

Проект Стандарта содержит положения о внешней верификации зеленых облигаций до и после выпуска. Внешние эксперты под-

⁵ EU Green Bond Standard. Usability Guidelines. EU Technical Expert Group on Sustainable Finance, 2018. https://finance.ec.europa.eu/system/files/2019-06/190618-sustainable-finance-teg-report-green-bond-standard_en.pdf.

лежат регистрации в ESMA, Стандартом определены общие требования к верификаторам, при этом ESMA детализирует указанные требования. Также, установлены требования к методологии оценки зеленых облигаций, хранению информации о проведенных экспертизах и нормы о предоставлении информации ESMA.

КНР

С точки зрения финансового регулирования в Китае есть основные концепции для определения зеленых финансов. Основу зеленого финансирования в Китае составляют Руководящий каталог для зеленой индустрии (Guiding Catalogue for the Green Industry) [Developing Sustainable Finance, 2020], Каталог проектов, поддерживающих зеленые облигации (Green Bond Endorsed Project Catalogue)⁶, Руководство по созданию системы зеленого финансирования (Guidelines for Establishing the Green Financial System)⁷ и Руководство по зеленому кредитованию⁸.

В дополнение к этим документам в Китае были приняты Руководство по выпуску зеленых облигаций, Руководящие принципы по оценке и сертификации зеленых облигаций (временные), Руководство по зеленым банкнотам нефинансовых предприятий, Руководство по зеленым облигациям листингуемых компаний, Руководство по зеленому инвестированию (временное).

Руководящий каталог для зеленой индустрии, опубликованный в 2016 году и обновленный в 2019 году, является совместной разработкой семи министерств и связанных с ними комиссий. Официального перевода каталога с китайского пока нет. Каталог состоит из списка секторов и не содержит показателей или пороговых значений. При разработке каталога принимались во внимание цели промышленной и экологической политик. Шесть категорий зеленых отраслей, перечисленных в каталоге:

- 1) производство энергоэффективного оборудования;
- 2) чистое производство;
- 3) чистая энергетика;
- 4) индустрия экологии и окружающей среды;
- 5) зеленая модернизация инфраструктуры;
- 6) зеленые услуги.

⁶ Green Bond Endorsed Projects Catalogue. People's Bank of China, 2021. <http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/4342400/2021091617180089879.pdf>.

⁷ Guidelines for Establishing the Green Financial System. People's Bank of China, 2016. <http://www.pbc.gov.cn/english/130721/3133045/index.html>.

⁸ Green Credit Guidelines. SBFN, 2021. https://www.sbfnetwork.org/wp-content/assets/policy-library/470_China_Green_Credit_Guidelines_2012_CBR.pdf.

В соответствии с Руководством по созданию системы зеленого финансирования, разработанным Народным банком Китая, зеленые финансы относятся к финансовым услугам, предоставляемым для экономической деятельности, которая способствует улучшению состояния окружающей среды, смягчению последствий изменения климата и более эффективному использованию ресурсов. Эта экономическая деятельность включает финансирование, эксплуатацию и управление рисками для проектов в таких областях, как защита окружающей среды, энергосбережение, экологически чистая энергия, экологически чистый транспорт и экологически чистые здания.

Зеленая финансовая система — институциональный механизм, который использует такие финансовые инструменты, как зеленый кредит, зеленые облигации, зеленые фондовые индексы и связанные с ними продукты, зеленые фонды развития, зеленое страхование и углеродное финансирование, а также соответствующие политические стимулы для поддержки зеленой трансформации экономики.

В Китае основной целью создания зеленой финансовой системы является мобилизация и стимулирование большего объема общественного или частного капитала для инвестирования в зеленые отрасли и более эффективный контроль над инвестициями в проекты, загрязняющие окружающую среду. Зеленая финансовая система выгодна не только для перехода к зеленой экономике и развития экологической цивилизации, но и для технического прогресса в области охраны окружающей среды, новых источников энергии, энергосбережения и др. Ее развитие поможет ускорить разработку новых драйверов роста и повысить потенциал последнего. Создание зеленой финансовой системы требует интернализации экологических внешних факторов с помощью соответствующих стимулов и ограничений при поддержке политики, законов и правил в финансовой, фискальной и экологической областях. От финансовых учреждений и финансовых рынков также требуется большее количество инноваций в разработке новых финансовых инструментов и услуг для решения проблем несоответствия сроков погашения, асимметричной информации и отсутствия аналитических инструментов для зеленых инвестиций. Примечательно, что в Китае любой вид облигаций может быть выпущен как экологически устойчивый, если соответствующие активы отвечают требованиям «зелености». Такие облигации могут выпускаться в отношении как новых активов (например, готовящихся к запуску проектов в сфере устойчивого развития), так и существующих (например, действующих солнечных батарей).

В качестве таксономии Китая выделяют Каталог зеленых облигаций (Green Bond Catalogue), выпущенный в 2015 году Народным банком Китая. В 2021 году документ был переименован в Каталог проектов, поддерживающих зеленые облигации. С его помощью можно определить критерии «зелености» для проектов из разных отраслей.

В 2021 году Народный банк Китая и Национальная комиссия по развитию и реформам (NDRC) объединили каталоги зеленых облигаций, которые прежде выпускались по отдельности. Объединение было сделано при поддержке Комиссии по регулированию ценных бумаг Китая (CSRC) с целью повысить уровень «зелености» и усилить рыночное признание китайских зеленых облигаций.

Каталог проектов, поддерживающих зеленые облигации 2021 года, — это первый посвященный им документ, выпущенный совместно НБК, NDRC и CSRC. Ранее зеленые финансовые облигации, зеленые корпоративные облигации и инструменты финансирования зеленого долга соответствовали каталогу 2015 года, а корпоративные облигации — Руководству NDRC по выпуску зеленых облигаций. С появлением единого каталога эмитентам и андеррайтерам больше не нужно ссылаться на два стандарта, а любой заем, соответствующий ему, может быть признан зеленой облигацией независимо от рынка выпуска или типа облигации.

Каталог 2021 года содержит перечень секторов экономики и меры (программы), которые должны приниматься для «озеленения» экономики, а также условия, при соблюдении которых такие программы будут соответствовать целям зеленого финансирования. Так, например, в подразделе «Устойчивые здания» есть программа «Производство зеленых строительных материалов», и она будет считаться зеленой только при условии осуществления производства энергосберегающих стеновых материалов, теплоизоляционных материалов для наружных стен, энергосберегающего стекла, сборных строительных компонентов, готового бетонного раствора и др. Таким образом, каталог 2021 года закрепляет условия, которым должны соответствовать проекты, чтобы в Китае их признавали зелеными.

Примечательно, что в новом издании каталога многие зеленые проекты добавили квалификационные требования в отношении принципа Do No Significant Harm. Например, в конкретных описаниях и квалификациях нескольких типов новых энергетических объектов, связанных со строительством и эксплуатацией объектов возобновляемой энергетики, требования к гидроэлектростанциям, атомным электростанциям и проектам по использованию

энергии на шельфе четко определены как «без значительного воздействия на экологическую среду», «при условии обеспечения экологической безопасности» и «при условии отсутствия серьезного ущерба морской экологии и биоразнообразию».

Выпуск зеленых облигаций должен согласовываться с органом власти в зависимости от типа облигаций: государственные облигации согласовываются с Министерством финансов, облигации предприятий (enterprise bonds, выпускаемые, как правило, предприятиями с государственным участием) — с Национальной комиссией по развитию и реформам, корпоративные облигации — с Китайской комиссией по регулированию ценных бумаг, краткосрочные и среднесрочные облигации — посредством регистрации в Национальной ассоциации институциональных инвесторов на финансовых рынках (NAFMII), облигации МСП, размещаемые путем закрытой подписки, — в случае регистрации на бирже. В случае согласования с органом власти последний дает разрешение с указанием, на какую сумму и на какой срок могут быть выпущены облигации, а также определяет иные детали, касающиеся выпуска зеленых облигаций.

В Руководстве по созданию системы зеленого финансирования указана необходимость формулирования стандартов верификации зеленых облигаций третьими лицами, стандартизации требований к такой верификации.

Руководство по выпуску зеленых облигаций направлено на продвижение зеленого развития, содействие энергосбережению и сокращению выбросов, борьбу с изменением климата и развитие отраслей энергосбережения и защиты окружающей среды посредством поощрения социальных инвестиций и реструктуризации экономики. В статье 1 Руководства содержится понятие зеленых облигаций. Зеленые облигации — это средства, привлекаемые в основном для поддержки технологических преобразований в области энергосбережения и сокращения выбросов, зеленой урбанизации, чистого и эффективного использования энергии, разработки и использования новой энергии, развития экономики замкнутого цикла, сохранения водных ресурсов и развития и использования нетрадиционных водных ресурсов, предотвращения и контроля загрязнений.

Руководство также содержит положения об участии органов власти в развитии зеленого финансирования. Предполагается, что они должны активно направлять социальный капитал для участия в реализации зеленых проектов и поощрять муниципалитеты к поддержке выпуска зеленых облигаций и реализации зеленых проектов путем инвестиционных субсидий, гарантийных

субсидий, скидок на проценты по облигациям и вливания средств, а также увеличивать долю прямого финансирования.

Руководящие принципы по оценке и сертификации зеленых облигаций (временные) 2017 года также содержат понятие зеленых облигаций, включающее зеленые финансовые облигации, зеленые корпоративные облигации, зеленые долговые инструменты финансирования, зеленые ценные бумаги, обеспеченные активами, и другие продукты зеленых облигаций. Оценка и сертификация зеленых облигаций в КНР осуществляется Агентством по оценке и сертификации зеленых облигаций, подотчетным Комитету по стандартам зеленых облигаций. Руководящие принципы устанавливают требования к верификаторам зеленых облигаций, порядок проведения оценки зеленых облигаций, требования к отчетам об оценке и сертификации и др.

Руководство по зеленым банкнотам нефинансовых предприятий содержит понятие зеленых банкнот — инструментов долгового финансирования, выпущенных на межбанковском рынке китайской или иностранной зарегистрированной нефинансовой компанией для сбора средств специально для зеленых проектов в таких областях, как энергоэффективность, защита окружающей среды, предотвращение загрязнения, сохранение ресурсов и переработка. В руководстве также приведены требования к особенностям осуществления деятельности эмитента таких зеленых банкнот и органа по их сертификации.

Руководство 2016 года по зеленым облигациям листингуемых компаний содержит требования к эмитенту относительно раскрытия информации, инвестиционного плана, а также требования к органу по оценке и сертификации зеленых облигаций. Зеленые облигации листингуемых компаний должны соответствовать требованиям законодательства о ценных бумагах, корпоративному законодательству и законодательству об административных мерах, применимым к выпуску и обращению корпоративных облигаций, а также не иметь нарушений в части основных критериев «зелености» (сильное загрязнение воздуха, высокое потребление энергии и др.).

С целью увеличения зеленого кредитования в 2012 году было разработано Руководство по зеленому кредитованию. Это руководство применяется к институциональным банкам КНР, коммерческим, сельским кооперативным банкам и сельским кредитным союзам, созданным в КНР. Руководство сконцентрировано на функциях и обязанностях банков по обеспечению зеленого кредитования. Временное Руководство по зеленому инвестированию 2018 года применяется в отношении публичного и непубличного

сбора средств в инвестиционные фонды ценных бумаг или для целей управления активами, ввиду чего количество субъектов, к которым применимо Руководство, не ограничено. Руководство ориентировано на руководителей фондов.

Российская Федерация

ВЭБ.РФ совместно с Минэкономразвития России, Банком России и иными участниками разработал две таксономии — зеленых и адаптационных проектов, объединенные в критерии проектов устойчивого (в том числе зеленого) развития и утвержденные Постановлением Правительства РФ от 21.09.2021 № 1587⁹.

В соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 14.07.2021 № 1912-р в России выделяются основные направления хозяйственной деятельности, которые обеспечивают достижение связанных с положительным воздействием на окружающую среду целей:

- «1) обращение с отходами;
- 2) энергетика;
- 3) строительство;
- 4) промышленность;
- 5) транспорт и промышленная техника;
- 6) водоснабжение и водоотведение;
- 7) природные ландшафты, реки, водоемы и биоразнообразие;
- 8) сельское хозяйство;
- 9) устойчивая инфраструктура»¹⁰.

В российских критериях устойчивого финансирования в частях I (Критерии зеленых проектов) и II (Критерии адаптационных проектов) принят подход, согласно которому определение экологической устойчивости проекта сводится к его соответствию целевым показателям по выбросам, сокращению объемов отходов, проценту использования вторсырья в производстве или иным. Недостаток этого подхода заключается в отсутствии требований к наличию в рамках проекта систем управления экологическими, социальными и управленческими рисками, вследствие чего компании не внедряют инструменты предотвращения и снижения не-

⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 21.09.2021 № 1587 // Собрание законодательства Российской Федерации от 04.10.2021, ст. 6818. <https://www.szrf.ru/szrf/doc.php?nb=100&tissid=1002021040000&docid=19>.

¹⁰ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 14.07.2021 № 1912-р // Собрание законодательства Российской Федерации от 26.07.2021 № 30, ст. 5814. <https://www.szrf.ru/szrf/doc.php?nb=100&tissid=1002021030000&docid=60>.

гативных последствий от таких рисков. К элементам указанных систем относятся, например: (1) обязательные процедуры оценки рисков устойчивости перед началом реализации проектов; (2) сбор информации о возможных рисках, присущих сектору, в котором осуществляется деятельность (связанных с продукцией, цепочками поставок, предоставлением услуг и т. д.), либо обусловленных географией деятельности или ситуацией на конкретном предприятии (например, риски корпоративной коррупции); (3) консультации с экспертами и заинтересованными сторонами; (4) определение наиболее значимых рисков и их приоритетности для последующей оценки потенциальных и реальных негативных последствий от таких рисков.

В России приоритетными целями являются сохранение или улучшение состояния окружающей среды, снижение выбросов загрязняющих веществ и (или) предотвращение их влияния на окружающую среду, сокращение выбросов парниковых газов, а также энергосбережение и повышение эффективности использования ресурсов. При этом зеленый проект в России должен быть направлен также на достижение целей Парижского соглашения 2015 года или одной или нескольких из целей, указанных в декларации «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» (Цели устойчивого развития (ЦУР) ООН), а именно¹¹:

- ЦУР 6 «Обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех»;
- ЦУР 7 «Обеспечение всеобщего доступа к недорогим, надежным, устойчивым и современным источникам энергии для всех»;
- ЦУР 8 «Содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех»;
- ЦУР 9 «Создание стойкой инфраструктуры, содействие всеохватной и устойчивой индустриализации и инновациям»;
- ЦУР 11 «Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов»;
- ЦУР 12 «Обеспечение перехода к рациональным моделям потребления и производства»;
- ЦУР 13 «Принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями»;

¹¹ Формулировки ЦУР цит. по: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 14.07.2021 № 1912-р «Об утверждении целей и основных направлений устойчивого (в том числе зеленого) развития Российской Федерации».

- ЦУР 14 «Сохранение и рациональное использование океанов, морей и морских ресурсов в интересах устойчивого развития»;
- ЦУР 15 «Защита и восстановление экосистем суши и содействие их рациональному использованию, рациональное лесопользование, борьба с опустыниванием, прекращение и обращение вспять процесса деградации земель и прекращение процесса утраты биоразнообразия».

В целом направленность проектов на достижение экологической или социальной устойчивости может быть логически соотнесена с ЦУР ООН. Вместе с тем в Таксономии ЕС или в Каталоге КНР такая направленность не называется прямо как условие соответствия проекта критериям устойчивости. Представляется, что с точки зрения оценки вклада механизмов зеленого финансирования в выполнение международных обязательств страны по достижению экологической устойчивости прямая связь проектов с конкретными ЦУР или с Парижским соглашением 2015 года является предпочтительной.

В России в соответствии с п. 2 Целей и основных направлений устойчивого (в том числе зеленого) развития РФ, утвержденных Распоряжением Правительства РФ от 14.07.2021 № 1912-р, под адаптационными понимаются проекты, одновременно соответствующие одному или нескольким основным направлениям устойчивого развития (обращение с отходами, энергетика, строительство и др.). Адаптационные проекты могут признаваться соответствующими целям и основным направлениям, если отвечают количественным и качественным критериям адаптационных проектов и удовлетворяют принципам, установленным для зеленых проектов. Такой подход направлен на включение в число устойчивых тех проектов, которые не подпадают под определение зеленых с точки зрения международных таксономий, но при этом подходят национальным приоритетам в сфере экологии и климата. Указанный подход не вполне соответствует международным практикам определения переходного финансирования, что создает риск невозможности привлечения иностранного финансирования в российские адаптационные проекты.

Если допустить, что адаптационные проекты являются переходными в понимании международных подходов к устойчивому финансированию, то российские и зарубежные таксономии включают в себя разные объемы переходных проектов. В некоторых случаях (например, в отношении производства цемента, алюминия, железнодорожного транспорта) проекты считаются зелеными с точки зрения российских критериев устойчивого

(в том числе зеленого) развития и переходными — с точки зрения Таксономии ЕС. Различия могут быть связаны с разницей в подходах к определению переходных и адаптационных проектов. Так, в ЕС добыча ископаемых минералов в принципе не может быть объектом устойчивого финансирования (например, в случаях с производством азотной кислоты, никеля, кобальта, свинца, цинка, кадмия и др.). Представляется необходимой гармонизация российского и зарубежных подходов к определению переходных проектов.

В российских Критериях устойчивого финансирования также установлены требования к проектам и видам финансируемой деятельности. При этом в числе определяющих критериев нет требований минимальных социальных гарантий в отличие, например, от таксономий ЕС или КНР. Под минимальными гарантиями подразумеваются меры, направленные на обеспечение соответствия проекта Руководству ОЭСР для многонациональных предприятий и Руководящим принципам ООН по бизнесу и правам человека, в том числе принципам и правам, установленным в восьми фундаментальных конвенциях, определенных в Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда, и в Международном билле о правах человека. Установление требований к наличию минимальных социальных гарантий не подразумевает противопоставления перечисленных документов требованиям национального законодательства в сфере защиты социальных прав, а предполагает внедрение в проект мер по должной осмотрительности для ответственного ведения бизнеса в таких сферах, как трудовые и производственные отношения, охрана окружающей среды, борьба с коррупцией, защита прав потребителей. Таким образом, требование о внедрении минимальных гарантий означает реализацию мер, направленных на развитие систем идентификации, управления и предотвращения возможных рисков, дополняющих предусмотренные социальным законодательством, а не подменяющих их.

Для российского устойчивого финансирования отсутствие требований по установлению минимальных гарантий создает следующие риски:

- непризнание финансируемых проектов устойчивыми для целей привлечения иностранных инвестиций (например, с точки зрения инвестора, осуществляющего вложения в соответствии с Таксономией ЕС, необходимо внедрение минимальных гарантий социальной устойчивости согласно ст. 18 Таксономии ЕС);

- снижение нефинансовой устойчивости финансируемых проектов, что может привести к ситуации, когда экологически устойчивый проект не реализуется из-за проблем социальной неустойчивости (трудовые конфликты, конфликты с местным населением на территории реализации проекта и т. д.).

Российскими критериями устойчивого (в том числе зеленого) развития не установлены гарантии применения к одобренным для финансирования проектам требований, действовавших на момент одобрения. Это создает риски неопределенности для проектов (особенно долгосрочных, например инфраструктурных) в части стабильности применения одних и тех же технических требований к устойчивым проектам с течением времени. Такие риски усугубляются требованиями по использованию компаниями наилучших доступных технологий при ведении деятельности.

Что касается принципа Do No Significant Harm, то, согласно тексту п. 2 Целей и основных направлений устойчивого (в том числе зеленого) развития РФ, он сводится к требованию соответствия проекта законодательству РФ в области охраны окружающей среды. Российское экологическое законодательство устанавливает стандарты в сфере охраны окружающей среды при реализации проектов, в том числе требования: (1) компенсации вреда, причиненного окружающей среде, (2) обязательной оценки воздействия на окружающую среду, (3) экологической экспертизы, (4) внедрения наилучших доступных технологий и т. д. Вместе с тем принцип Do No Significant Harm подразумевает необходимость проверки влияния проекта на каждую из приоритетных целей, связанных с положительным воздействием на окружающую среду, и не касается вопросов объема требований в сфере охраны окружающей среды. Принятый в России подход к толкованию термина «принцип Do No Significant Harm» не предполагает установления факта достижения одних целей устойчивого развития РФ без ущерба другим и создает риски возникновения ситуаций, когда проекты, являющиеся зелеными с точки зрения российского регулирования, не будут являться таковыми по мнению иностранных инвесторов, например из стран ЕС, для которых соблюдение принципа Do No Significant Harm должно обеспечиваться в соответствии с п. b ст. 3 Таксономии устойчивого финансирования ЕС (Регламент 2020/852 от 18.06.2020). Следует также отметить, что в российском правовом регулировании устойчивого финансирования не предусмотрены специальные критерии социальной устойчивости ни в виде отдельных положений таксономий, ни в виде отсылок к международным документам по ана-

логии, например, с подходом ЕС (ст. 18 Таксономии устойчивого финансирования ЕС (Регламент 2020/852 от 18.06.2020)).

В российских Критериях устойчивого финансирования установлена обязанность верифицировать соответствие финансовых инструментов устойчивого развития не реже одного раза в год в течение срока их действия на основании регулярной отчетности инициатора. Вместе с тем не предусмотрен механизм рассмотрения жалоб на несоответствие финансовых инструментов критериям устойчивого (в том числе зеленого) финансирования со стороны третьих лиц, что снижает возможности своевременного реагирования на отсутствие такой устойчивости со стороны финансовых институтов и инвесторов.

Что касается вопросов подтверждения соответствия устойчивых финансовых инструментов, в России верификация осуществляется в одном из двух форматов: квалифицированном (до, одновременно после привлечения денежных средств и не реже раза в год в течение срока действия финансового инструмента) и стандартном (только до и одновременно после привлечения денежных средств). Квалифицированный формат применяется по выбору инициатора или по запросу органов государственной власти и местного самоуправления, в том числе в целях получения мер государственной поддержки финансового инструмента устойчивого развития. При квалифицированном формате верификации методологический центр обязательно подтверждает вывод верификатора о соответствии (за исключением вывода в части оценки экологического эффекта) на основе анализа заключения верификатора. Это положение означает, что организация, занимающаяся разработкой стандартов устойчивого финансирования, является также субъектом, подтверждающим выводы верификатора о соответствии. Такая практика существует, например, в международной организации Climate Bonds Initiative (CBI): после верификации климатических облигаций информация о них вместе с отчетом верификатора рассматривается Советом CBI на предмет соответствия Стандарту CBI по климатическим облигациям. Вместе с тем такая процедура отсутствует в ЕС и КНР и является избыточной и усложняющей процесс подтверждения соответствия устойчивых финансовых инструментов установленным российскими таксономиями стандартам. В случае если такое подтверждение обусловлено необходимостью дополнительной проверки соответствия в силу обеспечения мер государственной поддержки финансового инструмента устойчивого развития, квалифицированный формат с подтверждением выводов верификатора может применяться по запросу органов государственной власти и местного самоуправления.

Заключение

Анализ зарубежного опыта показывает, что применяемые разными странами подходы к регулированию устойчивого финансирования в целом схожи с российскими, однако существуют отличия, некоторые из которых могут стать барьерами как для развития российских механизмов устойчивого финансирования, так и для привлечения инвестиций в российские устойчивые проекты. К таким различиям относятся следующие.

Разные определения принципа Do No Significant Harm. В российском подходе этот принцип сводится к соответствию деятельности требованиям законодательства РФ в сфере охраны окружающей среды, в то время как общепринятым международным подходом является недопустимость достижения одних установленных экологических целей в ущерб другим. Такие различия означают, что российские критерии устойчивого (в том числе зеленого) развития не могут гарантировать соответствие российских зеленых проектов зарубежным стандартам. Как следствие, снижены возможности российских компаний по привлечению устойчивого финансирования от зарубежных инвесторов, в том числе путем размещения облигаций устойчивого сектора на зарубежных биржах.

Установление стабилизационной оговорки для проектов и деятельности, на которые привлекается устойчивое финансирование. В российских Критериях устойчивого финансирования отсутствует такая оговорка, в то время как она установлена, например, в Таксономии ЕС. В России в настоящее время в ряде федеральных законов введены так называемые налоговые стабилизационные оговорки, направленные на обеспечение неизменности уровня совокупной налоговой нагрузки инвестора или неухудшение его положения как налогоплательщика. Такие оговорки предусмотрены не только для приоритетных инвестиционных проектов, но и для проектов, реализуемых в рамках концессионных соглашений, соглашений о государственно-частном партнерстве, резидентами особых экономических зон (далее — ОЭЗ) и территорий опережающего социально-экономического развития (с 1 января 2019 года), а также с участием иностранных инвесторов. При этом налоговые стабилизационные оговорки содержатся как в Налоговом кодексе РФ, так и в иных федеральных законах. Наряду с налоговыми стабилизационными оговорками установлены оговорки, направленные на обеспечение неизменности правил тарифного регулирования (для приоритетных инвестиционных проектов, иностранных инвесторов и резидентов ОЭЗ), а также регуляторные оговорки, направленные на обеспече-

ние неизменности правового регулирования отношений, связанных с реализацией инвестиционного проекта (для специальных инвестиционных контрактов (далее — СПИК) и резидентов ОЭЗ). Кроме того, стабилизационные оговорки могут быть предоставлены и на уровне субъектов Российской Федерации в рамках СПИК. Стабилизационные оговорки предусмотрены и Федеральным законом от 01.04.2020 № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений»: до 6 лет для проектов с объемами капиталовложений до 5 млрд руб., до 15 лет — для объемов от 5 до 10 млрд руб. и до 20 лет — для проектов от 10 млрд руб. Таким образом, в российском законодательстве положения о стабилизационных оговорках регулируются не отдельным нормативным правовым актом, а содержатся в ряде федеральных законов, предметом которых является специальное регулирование отдельных сфер инвестиционной деятельности и отраслей промышленности, причем эти положения носят общий характер и не предусматривают детального определения порядка их предоставления и применения. Установление аналогичной стабилизационной оговорки для проектов, на которые может привлекаться устойчивое финансирование, повысит правовую определенность в части неизменности требований законодательства для организаций, реализующих такие проекты, и, как следствие, станет дополнительным стимулом для обеспечения соответствия проектов требованиям Критериев устойчивого (в том числе зеленого) развития в РФ.

Формирование механизмов рассмотрения жалоб на несоответствие финансовых инструментов Критериям устойчивого финансирования со стороны третьих лиц. Российскими критериями устойчивого (в том числе зеленого) финансирования не предусмотрены такие механизмы, что создает правовую неопределенность в ситуации, когда обнаруженное несоответствие финансовых инструментов критериям не составляет правонарушения и при этом влечет за собой несоответствие проекта приоритетным целям и направлениям устойчивого развития в РФ. Наличие такого механизма, в свою очередь, позволило бы обеспечить возможность оперативного реагирования на обнаруженные несоответствия проектов указанным критериям.

Установление минимальных социальных гарантий в рамках устойчивого финансирования. Эти гарантии считаются обязательными с точки зрения международного подхода к регулированию устойчивого финансирования (на что указывает, например, ОЭСР [Developing Sustainable Finance, 2020]), при этом они отсутствуют в российских Критериях. Такое отсутствие не только повысит риски социальной неустойчивости проектов (например, риски забастовок, связанных с несоблюдением прав трудящихся),

но и станет барьером для привлечения российскими компаниями устойчивого финансирования от зарубежных инвесторов, в том числе путем размещения облигаций устойчивого сектора на зарубежных биржах.

Определение переходных проектов. В международной практике для такого типа проектов устанавливается условие отсутствия зеленых альтернатив в сфере деятельности (ЕС) или невозможности декарбонизации деятельности (Япония) [Tandon, 2021]. Эту позицию поддерживает ОЭСР, отмечая, что таким образом обеспечивается взаимосвязанность целей экологической устойчивости [Developing Sustainable Finance, 2020]. Отсутствие описанного подхода в России означает, что механизмы устойчивого финансирования в настоящее время не распространяются на переходные проекты, следствием чего будет невозможность привлечения такого финансирования компаниями, для которых в настоящее время достижение углеродной нейтральности технически невозможно, но которые принимают на себя обязательство обеспечить эту нейтральность, когда возможность появится.

Литература

1. Ермакова Е. Развитие правовых основ «зеленого» финансирования в России, ЕС и Китае: сравнительно-правовой анализ // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2020. Т. 24. № 2. С. 335–352.
2. Гаврилко Г. Экономические и институциональные предпосылки «зеленого» финансирования: опыт Китая // Банковский вестник. 2019. № 3(668). С. 59–65.
3. Санникова Л. Проблемы правового обеспечения «зеленого» финансирования в ЕС и России // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 5. С. 29–43.
4. Федорова Е. Роль государства в решении проблем развития «зеленого» финансирования // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 4. С. 37–51.
5. Developing Sustainable Finance Definitions and Taxonomies. Paris: OECD Publishing, 2020. https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/developing-sustainable-finance-definitions-and-taxonomies_134a2dbe-en.
6. Tandon A. Transition Finance: Investigating the State of Play — A Stocktake of Emerging Approaches and Financial Instruments. OECD Environment Working Paper. No 179. 2021. August.

References

1. Ermakova E. Razvitie pravovykh osnov “zelenogo” finansirovaniya v Rossii, ES i Kitae: sravnitel'no-pravovoy analiz [Development of the Legal Framework for Green Finance in Russia, the EU and China: A Comparative Legal Analysis]. *Vestnik RUDN. Seriya: Yuridicheskie nauki [RUDN Journal of Law. Legal Sciences Series]*, 2020, vol. 24, no. 2, pp. 335–352. (In Russ.)
2. Gavrilko G. Ekonomicheskie i institutsional'nye predposylki “zelenogo” finansirovaniya: opyt Kitaya [Economic and Institutional Prerequisites for Green Finance: China's Experience]. *Bankovskiy vestnik [Bank Bulletin Journal]*, 2019, no. 3(668), pp. 59–65. (In Russ.)
3. Sannikova L. Problemy pravovogo obespecheniya “zelenogo” finansirovaniya v ES i Rossii [Problems of Legislative Support for “Green” Financing in the EU and Russia]. *Finansovyy zhurnal [Financial Journal]*, 2021, vol. 13, no. 5, pp. 29–43. (In Russ.)

4. Fedorova E. Rol' gosudarstva v reshenii problem razvitiya "zelenogo" finansirovaniya [The Role of the Government in Solving the Problems of the Development of "Green" Financing]. *Finansovyy zhurnal [Financial Journal]*, 2020, vol. 12, no. 4, pp. 37-51. (In Russ.)
5. *Developing Sustainable Finance Definitions and Taxonomies*. Paris, OECD Publishing, 2020. https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/developing-sustainable-finance-definitions-and-taxonomies_134a2dbe-en.
6. Tandon A. Transition Finance: Investigating the State of Play - A Stocktake of Emerging Approaches and Financial Instruments. *OECD Environment Working Paper*, no. 179, 2021, August.

Экономическая история

Камерализм административных реформ Петра I: pro et contra

Данила Евгеньевич Расков

ORCID: 0000-0003-2173-5949

Кандидат экономических наук, научный сотрудник, Хельсинкский колледжиум перспективных исследований, Университет Хельсинки (Финляндия, Хельсинки, 00014, Фабианинкату, 24)

E-mail: danila.raskov@gmail.com

Аннотация

Отправной точкой статьи является то общее место, что административные реформы Петра I были во многом заимствованы из европейской практики, преимущественно шведской, и напоминали практики управления XVII века, традиционно отождествляемые с камерализмом. В статье показывается, как проходила коллежская реформа, которая стала подлинной бюрократической революцией с организованным документооборотом, регламентами и инструкциями. Восстановление процесса законотворческой и законосовещательной работы по принятию Генерального регламента и Регламента Главного магистрата помогают понять степень заимствований и характер их отличий от европейских прототипов. Главная цель — показать разнообразие методологических подходов в доказательстве наличия камералистских черт в петровских административных преобразованиях государственного аппарата, выявить преимущества и недостатки широкой и узкой трактовки этого явления. Для широкой трактовки камерализма характерен дискурс о поразительном сходстве духа и тона модернизации без обозначения конкретных источников влияния. Логика исторического избирательного сродства явлений оказывается слишком упрощенной схемой, которая в пределе может приводить к некорректным выводам. В статье показано, что гораздо больший интерес представляет выявление причинно-следственных связей и непосредственных каналов влияния. Образцом такого подхода может служить историческая реконструкция Петерсона, который наглядно демонстрирует, как в самих шведских регламентах использовались идеи камералистов XVII века — Шрёдера и Зекендорфа. Именно такая кропотливая работа позволяет установить связь камерализма с проводимыми реформами. Широкие же обобщения лишь фиксируют наиболее общие черты эпохи, которые не сводимы к камерализму и обесмысливают содержательное наполнение этого термина.

Ключевые слова: коллежская реформа, Генеральный регламент, камералисты, хорошо устроенное государство, бюрократия.

JEL: B11, N4, P4.

Economic History

The Cameralism of Peter I's Administrative Reforms: Pro et Contra

Danila E. Raskov

ORCID: 0000-0003-2173-5949

Cand. Sci. (Econ.), Research Fellow, Helsinki Collegium for Advanced Studies,
University of Helsinki,^a danila.raskov@gmail.com

^a24, Fabianinkatu, Helsinki, Finland, 00014

Abstract

The common view that Peter the Great's administrative reforms were largely borrowed from primarily Swedish European practices and resembled the seventeenth-century kinds of governance associated with cameralism provides this study's starting point. The article describes how the reform process that introduced the collegia unfolded and amounted to a true bureaucratic revolution with fully elaborated paperwork and regulations. Reconstructing the legislative processes of these reforms helps in understanding the extent to which they were borrowed and the way they differed from European prototypes. The article's main objective is to show the variety of methods employed to argue for cameralist features in Peter's administrative reforms, as well as to identify the advantages and disadvantages of a broad and narrow way of interpreting them. The broad interpretation of cameralism offers discourse about its striking resemblance to the spirit and tone of modernization but does not invoke any specific influences. This logic of historical elective affinity between phenomena is in the end too simplistic and may result in invalid conclusions. The paper maintains that it is more valuable to identify causal relationships and direct paths of influence. An example of this approach can be seen in Claes Peterson's historical reconstruction, which clearly demonstrates how the ideas of the seventeenth-century cameralists Schroeder and Seckendorff were applied in Sweden's regulations. This is the kind of diligent work that can firmly establish a connection between cameralism and the reforms. Broad generalizations capture only the most general features of the era and render the content of the term "cameralism" meaningless.

Keywords: collegiate reform, General Regulation, cameralists, well-ordered state, bureaucracy.

JEL: B11, N4, P4.

Отправной точкой исследования является то общее место, что реформы Петра I, по большей части административные, были во многом заимствованы из европейской практики, которая может быть охарактеризована как камералистская или соответствующая духу камерализма, то есть полицейского, благоустроенного государства.

Камерализм раздваивается на печатное слово и практику. В контексте истории экономических идей это прежде всего тексты, учение. Такое понимание утвердилось с XIX века, когда Вильгельм Рошер характеризует камерализм, с одной стороны, как немецкий меркантилизм, а с другой — как предтечу немецкой школы национальной экономики [Roscher, 1874]. В историографическом очерке Эндрю Уэйкфилд остроумно замечает, что «в восемнадцатом веке камерализм рассматривался как призвание с камералистами как практиками» [Wakefield, 2005. P. 311]. У Албиона Смолла Рошер остается самым цитируемым автором, но именно Смолл вводит разделение на «камерализм книг» и «камерализм бюро» [Small, 1909. P. 6–7]. В сущности, здесь нет большого противоречия, поскольку именно записанные советы и практики тяготели к научности в переводе с языка практики на язык собрания книг.

Ясно, что границы камерализма как явления будут определяться в зависимости от задачи, которая стоит перед автором, искушенности относительно других объясняющих конструкций — Просвещения, абсолютизма, меркантилизма, протекционизма, барокко, естественного права, истории Священной Римской империи и т. д. В контексте поставленной задачи — оценить, в какой степени административные реформы могут быть охарактеризованы как камералистские, — немаловажную роль играет временное ограничение — это по преимуществу XVII век и самое начало XVIII века.

Курт Циленцигер предложил разделять XVII и XVIII века на старый и новый камерализм [Zielenziger, 1914]. Новый возникает вместе с учреждением в начале XVIII века кафедр камеральных наук в Галле и Франкфурте-на-Одере. Новый камерализм в гораздо большей степени стремится представить знание об управлении как научное, тогда как представители старого камерализма ценят сами советы. Тем самым разделение проходит не по тому, насколько камералисты связаны с практикой, но по дискурсивности текстов.

Наиболее важными классическими авторами для XVII века являются Фейт Людвиг Зекендорф, Иоганн-Иоахим Бехер, Вильгельм фон Шрёдер. Периодически возникает дискуссия о том, можно ли включать того или иного автора в круг камералистов. Так, Смолл не включил в число камералистов Филиппа Вильгельма фон Хорнига. Большой вопрос, включать ли в эту традицию Самуэля Пуфендорфа. Изнутри самой традиции камералист —

это тот, кто служит Kammer, то есть в коллегии (министерстве), и добивается усовершенствования ее работы ради казны государя и общей пользы. Множественные администраторы, инспектора, прожектеры и фискалы могли считаться камералистами. Введение новых налогов или упразднение старых, поиск новых источников доходов, организация добычи ресурсов, устройство хорошего порядка в администрировании — задачи камералистов. Такие советы не могут ограничиваться чисто экономическими сюжетами и включают и управленческие, и политические, и правовые. В этом состоит определенная сложность по атрибуции камерализма, поскольку наряду с текстами трактатов к этой традиции может быть отнесен и определенный набор действий и мер по совершенствованию административного управления. Но при любом расширении у концепции всё равно сохраняется рамка.

В нашу рамку попадают преимущественно тексты, но всё же «камерализм бюро», или фискальный камерализм как практика, имеет значение, особенно для более ранних периодов. Как уже подчеркивалось, эта рамка междисциплинарна: помимо экономической проблематики в нее попадают администрирование, право, политика. Существенное ограничение для сравнения и выявления рецепции камерализма во время петровских реформ определяется самой традицией, которая появилась по большей части в Германии и Австрии, но распространилась и шире в Северной Европе, имела своих сторонников в Испании и Португалии [Cunha, 2017; 2020; Luna-Fabritius, 2020;]. Последнее время внимание исследователей всё чаще останавливается на влиянии камерализма на образование, науку и книгоиздание в России [Дубянский, 2019; Расков, 2019; Чаплыгина, 2019; Bartlett, 2017; Raskov, 2020]¹. Тем самым нас будут интересовать не просто похожие практики, но сходство, которое обусловлено общением, влиянием, соучастием — использованием текстов или практик, приглашением специалистов, которые владели этими знаниями и навыками.

При всей раздвоенности камерализма на книги и политику, теорию и практику основной линией всё же является работа с текстами, которые могут включать и законодательные акты. Во многих случаях сами деятели — камералисты, такие как Иоганн-Иоахим Бехер и Иоганн Генрих Готлиб Юсти, как раз стали известны и как авторы текстов, и как консультанты, предприниматели, администраторы крупных проектов². В XVII веке еще не существует камерализма как понятия, но уже есть термины Kammer как единица административного управления и Kameralisten, то есть люди,

¹ Отдельно стоит упомянуть статьи по бухгалтерскому учету: [Львова, 2016; Platonova, 2009].

² О прожекторах в петровское время см. [Федюкин, 2020].

управляющие проектами. Исторически создание особых «камер» по решению отдельных фискальных и финансовых задач происходит еще в правление австрийского императора Максимилиана I. В расширительном смысле «камера» — это административный орган по решению различных задач государства, представленного интересами монарха, князя, герцога. Именно в этом ключе — административной мысли — Пьеранжело Скъера [Schiera, 1968] раньше Мишеля Фуко интерпретирует камерализм. Подобно тому как Эли Хекшер видит, что эпохи меркантилизма и свободной торговли имеют общие моральные и социальные основания, так и Скъера усматривает принципиальные отличия в администрировании и управлении государства старого типа от полицейского и правового государства, которые оказываются объединены.

Какие темы и положения характеризуют дискурс старого камерализма XVII века? За основу можно взять наиболее объемный трактат Зекендорфа «Немецкое княжество» [Seckendorff, 1656], который был адресован набожному герцогу Готы Эрнсту. Монархия признаётся наиболее совершенной формой правления. Она постепенно лишается божественного ореола, но наделяется ореолом благоразумности. Монарх знает о своих землях, о своих подданных и устраивает администрирование в интересах безопасности, счастья и процветания подданных. Монарх организует управление и администрирование, установление хорошего порядка и справедливых законов, контролирует их исполнение. Княжеская камера нормализует получение доходов от различных монополий (регалий), добычи ресурсов, налогов и таможенных платежей. Правильный порядок (полиция) гарантирует безопасность, наличие бюджета для решения конкретных задач и благосостояние подданных. В старом камерализме монарх имеет право располагать подданными во время войны и несет ответственность по военной защите княжества.

Несмотря на то что камерализм является, как и многие объясняющие, классифицирующие понятия, лишь приблизительной рамкой, тем не менее она оказывается весьма полезной для понимания таких исторических процессов, как административное и экономическое реформирование. Такая рамка позволит судить о взаимовлияниях различных дискурсов, идей и практик во время становления государства более современного типа, которое выстраивается монархом вокруг вопросов армии и безопасности, доходов и их учета, организации работы административного аппарата, создания безличной государственной бюрократической машины, призванной поддерживать хорошо организованный порядок и воспитывать новых граждан и управленцев нового типа.

В дальнейшем изложении представляется целесообразным сначала остановиться на ряде аспектов административной ре-

формы Петра I, в частности на вопросе подготовки Генерального регламента и Регламента Главного магистрата как тех инициатив, которые наиболее часто ассоциируются с практикой камерализма. Во второй части работы проводится детальный критический разбор дискуссии о влиянии камерализма на петровские преобразования. В заключении обсуждаются полученные результаты и резюмируются предварительные выводы.

1. Коллегиальная реформа Петра I: камерализм «на швецкий манир»

Петровские реформы центрального управления — едва ли не самый исследованный вопрос в российской истории, и тем не менее каждое поколение вносит новые штрихи в осмысление этого важного периода для последующей истории, появляются новые архивные документы, сама современность заставляет через новую оптику вглядываться в картину былого. Обзор исследований, посвященных реформам Петра Великого, в 1979 году сделал Ханс Баггер [Баггер, 1985]. Круг вторичных источников огромен. Нас будут интересовать реформы центрального управления, главным образом коллежская реформа. Оптику будет определять соотношение этой реформы с камерализмом в контексте более широкого вопроса о западноевропейском влиянии на выстраивание административной системы в России. К этому избирательному перечню принадлежат работы [Анисимов, 1997; Воскресенский, 2017; ЗА, 1945; 2020; Каменский, 2019; Редин, 2021; Серов, 2009; Peterson, 1979; Raeff, 1975; 1983]. Несмотря на то что ряд исследователей не говорили о камерализме, а использовали более широкое понятие меркантилизма, их изучение данного сюжета также до сих пор обладает ценностью. По обстоятельности и глубине проработки выделяется исследование Павла Милюкова «Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого» [Милюков, 1905]. В контексте оценки шведского влияния определенным интерес представляют работы Эдуарда Берендтса [Берендтс, 1891; 1896].

Создание коллегий — важный шаг в построении бюрократической машины, современной, более рациональной структуры управления. Старая система была построена по преимуществу случайным образом, в ней сочетались разные принципы, но основным всё же являлся территориальный, не способствовавший централизации и унификации. За время Северной войны управление претерпело серьезные изменения, в условиях чрезвычайных обстоятельств система приказов постепенно уступала место новым институтам. Назрела реформа центрального управления.

Коллегиальная система управления исходит из коллективной ответственности, строится по отраслевому принципу, предполагает более развитое разделение труда и функциональность. Регламент коллегий требует формирования штата. У каждой коллегии есть руководитель (президент) и иерархия должностных лиц. Члены коллегии в результате обсуждения принимают решение, за которое несут коллективную ответственность. Она, как правило, закрепляется подписями и архивированием документов, то есть рационально поставленным документооборотом. Работа коллегий регламентируется специальными законами и инструкциями. Она основана на законе и продвигает и контролирует его исполнение. Вера в действенность и необходимость тотальной регламентации легитимизировала обилие как самих законов, так и их непрерывных разъяснений и уточнений.

В 1718 году было учреждено девять коллегий: Камер-коллегия (сбор налогов и административных доходов), Штатс-контор-коллегия (фискальное планирование), Ревизион-коллегия (аудит), Юстиц-коллегия, Коллегия иностранных дел, Коммерц-коллегия, Берг- и Мануфактур-коллегия, Воинская коллегия и Адмиралтейств-коллегия. С точки зрения выяснения общей специфики административной реформы и сравнения с камералистскими практиками и источниками наибольший интерес представляет процесс зарождения, подготовки и редактирования центрального документа для работы коллегий — Генерального регламента.

Генеральный регламент

Важным законом, регулирующим жизнь всех коллегий, стал Генеральный регламент от 28 февраля 1720 года [ЗА, 1945. С. 412]. При публикации двенадцати редакций регламента в 1945 году Николай Алексеевич Вознесенский отмечал, что первоначальный проект был составлен Генрихом Фиком, для чего тот пользовался шведским канцелярским уставом — «Уложением о канцелярии» от 22 сентября 1661 года [Cantselie Ordningh, 1856]. В регламенте также использовался и опыт Швеции времен Северной войны. В нем сформулирована система норм ведения документооборота, прописаны должности, порядок работы служащих. Появляются новые жанры документов: инструкции, промемории, реляции, доношения, экзекуции.

Воскресенский намеревался опубликовать перевод шведского канцелярского устава, но по независящим от него обстоятельствам этого не сделал. В книге о Петре Великом как законодателе [Воскресенский, 2017] он подробным образом сравнивает шведский оригинал с первоначальной версией Генерального регламента, подготовленной Фиком. Воскресенский вырабатывает методоло-

гию оценок характера заимствования из иностранных источников и степени влияния западноевропейских законодательных актов и порядков на правотворчество при Петре. Разыскивая оригинальные источники, сличая редакции документов, оценивая письма и доношения, он ставит своей задачей избежать односторонних выводов, дать максимально четкую картину, показав субъектов законодательной инициативы (часто это были иностранцы: Фик, Люберас, Остерман, Лейбниц, Ло), провести не только сличение финальных документов, но и восстановить весь законосовещательный процесс до подготовки итогового документа.

Сравнение первоначальной версии Генерального регламента, подготовленной Фиком, и шведского аналога показало их существенные различия. В частности, шведское «Учреждение о канцелярии... и о ее функциях во время несовершеннолетия короля» оказалось более стройным, менее хаотичным и примитивным [Воскресенский, 2017. С. 495–509]. Воскресенский упрекает в этом «юриста» Фика, который не проявил тонкости юридической мысли. Как теперь известно, Фик вовсе не имел юридического образования.

В *Cantselie Ordningh* определялся круг лиц, входящих в коллегию, прописывался тип, порядок и характер ведения дел «для пользы, достоинства, чести и благополучия королевского величества и государства». Как подчеркивает Воскресенский: «...легко заметить, шведский закон являлся стройным, отчетливо и систематически составленным актом и, прибавим, полно и основательно отражавшим порядки благоустроенного государства, ведшего большую европейскую внешнюю политику и имевшего хорошо организованное внутреннее управление» [Воскресенский, 2017. С. 498]. Воскресенский нигде прямо не рассуждает о камерализме, но часто подчеркивает нацеленность изменений на создание хорошо организованного, благоустроенного государства.

При заимствовании стройная система была нарушена, материал дан в разбитом, спутанном порядке, версию можно характеризовать как весьма *вольный пересказ*. Воскресенский не скупится на совсем не лестные оценки: поверхностный, беспорядочный, наспех составленный, черновой набросок [Воскресенский, 2017. С. 499]. Проект текста регламента был разбит на гораздо большее число глав, которые иногда отражали весьма частные аспекты. Кроме установления различных должностей и иерархии подчинения для нас представляет интерес сама интенция четко регламентировать все возможные ситуации: глава V «О означенных к сидению днях и часах», глава XIX «Никому в дома не ходить»³, глава XXI

³ Эти главы несут важное послание: разделить тех, кто администрирует, и тех, кто взаимодействует с администрацией. Для коллегий отводится отдельное пространство и время, которое четко регламентируется. Отделение частных финансов, частных условий, частных обстоятельств от государственных дел — важная часть регламента.

«О вхождении и разговорах в Коллегии», глава XXXI «О вере, языке и вольности для “знатных провинций”», глава XLIII «О взятках (акциденциях)», глава XLVIII «О архивах», глава LI «О состоянии передней палаты (прихожей каморы)», глава LIII «О ручных деньгах (о деньгах на мелкие расходы)». В разных главах нормировалась работа президента коллегии: глава XXII «Президент производит слово», глава XXIV «О комплементах президентам»⁴, глава XXX «О решпекте [почитании] президентов»⁵.

Ценность опубликованных редакций и правок проекта регламента в том, что можно увидеть колоссальное внимание лично Петра I к этому документу и характер вносимых им правок. С января 1719 по февраль 1720 года он участвовал в исправлениях документа и добавлениях к нему. В пятой редакции XXV главы, посвященной рангам служителей коллегий, Петр кладет свою резолюцию: «Ранги учредить общей во всем государстве» [ЗА, 1945. С. 458], — тем самым демонстрируя понимание необходимости унификации и разработки единой таблицы о рангах. В шестой редакции Петр соглашается, что президент обязан пять часов сидеть в должности в сенатской палате, но вносит исправления в назидательные пункты о послушании коллежских служителей в LIV главе, усиливая ответственность и пугая: «Противно же тех, которых против своей должности оплошкою, или вымыслом погрешат неотменно наказаны будут по важности дела, яко же следует» [ЗА, 1945. С. 469]. Усиление мотивации — «живота не щадить» и «старатися». Ряд нравоучительных моментов («ибо благословение божие в человеческих отправлениях во учении и знании не состоит, но во благочестии, смирении и добродетели») самодержец снабжает краткой резолюцией: «Не надобно» [ЗА, 1945. С. 464]. В десятой редакции от 15 января 1720 года Петр собственноручно дополняет главу IV «О исполнении приказов»: «Всякой президент должен все указы Е. В. и Сенату, которые надлежат быть письменные и зарученные, а не словесные, неотложно исполнять»; те, которые исполнены, вносить в книгу, а что не исполнены — держать роспись на столе, «дабы непрестанно в памяти было, и чтоб, как возможно, оное скоряя исполнит» [ЗА, 1945. С. 467]. Петра I интересуют наказания, их четкость, поэтому он дополняет главу XXIV уточнениями, что дела о преступлениях, за которые подвергают телесным наказаниям, направлять в Юстиц-коллегию, а штраф за менее тяжкие преступления взимать прямо в коллегиях. В одиннадцатой редакции регламента Петр усиливает ответственность государственных

⁴ О том, что приветствовать президента члены коллегии должны стоя, а президент «без замедления» сесть.

⁵ Тут присутствует морализаторство, поскольку говорится о том, что к президенту надо относиться с «решпектом, достойным почтением и послушанием».

коллегий: если они не известят о том, что какое-то повеление Сената «противно» указам монарха, «то Коллегиум вся подвержена будет тому наказанию, по силе вреды» [ЗА, 1945. С. 468]; ужесточает дисциплинарные наказания штрафом за небытие месяца, «а за час недосидения неделя жалования»; особенно предлагает карать за леность, волокиту, пренебрежение, повлекшее вред или убыток. Несвоевременное исполнение приказов Петр I предлагает карать в крайнем случае «наказанием смертным или ссылкой на галеры и лишением всего имения по силе дела и вины» [ЗА, 1945. С. 469]. Недостаточно было просто определить, что «не должен один другого в доме его искать», но следовало дополнить — «под лишением полумесячного жалования». За ненужные дела Петр I предлагает штрафовать за каждое преступление на 50 рублей [ЗА, 1945. С. 470], для всех других чинов (нотариуса, актуариуса, регистратора, канцеляриста) также предписывается добавить оговорки о штрафах, вычетах, пытках и публичных наказаниях, в том числе за доношительство. Петр I считает, что по некоторым преступлениям «надлежит чинит смертная казнь, или вечная на галеру ссылка с вырезанием ноздрей и отнятием всего имения», а в других случаях наказывать «шельмованием или лишением чина и тяжким штрафом» [ЗА, 1945. С. 472]. Если проявлено нерадение, совершен проступок, запаздывание — следуют наказания, ссылка, лишения, денежные штрафы. Государственные дела — на первом месте. Все правки последних редакций в основном сводятся к дополнительным наказаниям или, как образно отметил Евгений Викторович Анисимов, «привешиванию к каждому закону дубинки»⁶.

Заимствования Генерального регламента нельзя назвать буквальными. Первый проект Фика существенно отличался от шведского аналога по структуре, количеству глав, стройности и четкости. В ходе законотворческой и законосовещательной деятельности проект также претерпел изменения. Президенты коллегий, секретари и сам Петр I совершенствовали текст, в чем-то вернув в него большую последовательность, в чем-то — усилив наказания и ответственность за неисполнение его положений. Особенно это касается административной культуры, скорости выполнения указов и ответственности за принятые решения.

Подробный разбор характера обсуждения законопроекта показывает, насколько двусмысленными могут быть суждения о шведском заимствовании. Само активное использование шведского аналога для Генерального регламента не вызывает сомнений, но интерпретация одних и тех же фактов о ходе и результатах этих

⁶ См. разбор усиления репрессивной стороны законодательства в условиях самодержавия в [Анисимов, 1997. С. 152-154].

заимствований может быть если не противоположной, то резко различающейся.

Еще Вольтер в своем историческом сочинении о России отметил, что «большая часть законов, им <Петром> изданных, взяты из законов Швеции, он без всякого затруднения допустил в судебные места шведских пленников, сведущих в законоискусстве своего отечества, они, узнав язык русский, захотели остаться в России» [Voltaire, 1764. P. 189]. Блестящий исследователь государственных преобразований в эпоху Петра I Милюков считал, что российские коллегии имели мало общего с коллегиями, по образцу которых были созданы, подвергались значительным изменениям, а коллегиальность принятия решений «была для нее <России> слишком деликатным экзотическим продуктом и осталась в действительности мертвой буквой» [Милюков, 1905. С. 420, 465].

Уже сам процесс подготовки законодательных текстов показывает, что речи не могло идти о прямом копировании, поскольку текст Генерального регламента не был просто переводом шведского Канцелярского устава, но весьма *вольным пересказом*, изменившим изначальную строгость и четкость аналога. Внесение моральных обязательств, усиление различных наказаний за неверное или неполное исполнение также отличали документ. Хорошо знакомый со шведским законодательством Берендтс настаивает на оригинальности новшеств времен Петра I, поскольку тот интересовался старыми законами и во время своих путешествий по Европе мог лично (без Лейбница, Фика и Любераса) познакомиться с правовыми основами жизни европейских стран.

Не может не удивлять, что Берендтс, который хорошо знал историю Швеции и княжества Финляндского, так активно и верноподданнически защищает оригинальность русских законов [Берендтс, 1891; 1896]. Если же приглядеться к подробностям и аргументам, то становится ясно, что он подобно Милюкову излагает веские аргументы об отличиях, которые могут быть по-разному интерпретированы. Обширная цитата из статьи Алексея Степановича Хомякова «О старом и новом» призвана показать разрыв с сословными и коллегиальными формами, которые существовали в прошлом и были принесены в жертву централизованному государству нового типа: «Между тем, когда все обычаи старины, все права и вольности городов и сословий были принесены в жертву для составления плотного тела государства; когда люди, охраненные вещественною властью, стали жить не друг с другом, а так сказать друг подле друга...» (цит. по: [Берендтс, 1896. С. 6–7]).

Еще более интересно замечание Берендтса о том, что Петр I совершенно упускает местное управление и самоуправление, бывшее органичной и важной частью административной системы Швеции,

элементы которой сохранились в Финляндии: «Провинциальные (так называемые лагманские) суды, Надворный суд в Обо, уездные суды с шеффенскими коллегиями из среды местных обывателей, магистраты, губернатор (ландсгевдит), ограниченный в своей власти необходимостью совещания с ближайшими сотрудниками, местным казначеем, местным секретарем и камериром, все это сохранилось целиком в Финляндии. Если бы Петр был действительно тем слепым подражателем, каким его так часто выставляют, то почему же он не скопировал в точности всю эту местно-административную систему?» [Берендтс, 1896. С. 12–13]. Таким образом, сословная система и провинциальные органы управления не заимствовались, так же как и многие положения шведской системы лишь по названию — «по внешности» — напоминали оригинал, но по сути представляли собой уже другое явление. Как требовал сам Петр от разработчиков, «надлежит спускать с русскими обычаями» и оставлять в стороне, что «не надобно».

В начале Генерального регламента в духе камерализма говорится, что «всемилодивейший наш государь, по высокохвальным примерам других христианских областей, милостивейшее намерение восприял, для исправления полезной юстиции и политики (в более поздней редакции — полиции. — *Д. Р.*), для порядочного управления государственных своих дел» [ЗА, 1945. С. 413]. В преамбуле также говорится об исчислении доходов, охране своих верных, для «поспешествования комерцей, художеств и мануфактур». Тем самым декларируется следование законности и порядку, учреждение полиции (или политики), правильного управления делами для исчисления, для охраны, для развития торговли и промышленности. Сумма этих интенций однозначно соответствует базовым принципам камерализма, его лексикону.

Подводя итог изучения языка Генерального регламента, Дмитрий Владимирович Руднев подчеркивает его общий тон жесткой императивности: «На усиление императивности работал широкий круг различных интерпретаторов, которые подчеркивали полноту запрета, необходимость совершать предписанное действие быстро, либо согласно установленной модели поведения, либо с внутренним напряжением и т. д. Другим способом усиления предписания и запрета в регламентах являлись многочисленные угрозы за несовершение предписанного действия» [Руднев, 2022].

Нельзя не признать, что учреждению коллегий предшествовала масштабная подготовка, в ходе которой были собраны уставы не только шведские, но и датские, французские и многие другие. Сознательный выбор пал не на Голландию или Англию, а именно на Швецию. Не подлежит сомнению как то, что устав Канцелярии

Карла XI стал главным прототипом для подготовки Генерального регламента, так и то, что шведские регламенты отражали основные принципы камерализма. Вместе с тем, как уже отмечалось, проект Фика существенно отличался от оригинала и представлял его весьма вольное переложение. Дальнейшая переработка и личное участие Петра I, отраженное в редакциях, усилили угрозы за неисполнение, имплицитно предполагая, что аудиторией для данного указа будет публика неисполнительная и нерадивая, способная к действию только из-под палки⁷. Отличием системы административного управления, которая строится при Петре I, является как намеренное «обнуление» прежних местных и сословных институтов самоуправления, которое связывается с отсталым прошлым, так и нежелание перенимать местную систему коллегиального управления других государств.

Частью государственного, административного управления стал и магистрат, невысокая степень самостоятельности которого предопределила его весьма короткую жизнь (в 1727 году магистраты сменили ратуши). Проект регламента магистрата, также составленный Фиком, часто фигурирует в качестве примера влияния камерализма на административные реформы Петра.

Регламент главного магистрата

Важной функцией хорошо организованного регулярного государства является полиция, которая понимается в широком смысле и выходит далеко за рамки поддержания порядка, простираясь на быт, нравы, безопасность, гигиену, общую культуру. Полицейские науки являются одной из значимых составляющих камералистики. Знаток законотворческой деятельности петровского периода Воскресенский признаёт прямое заимствование главы X «О полиции» Регламента Главного магистрата из «Трактата о полиции» деятеля времен Людовика XIV Николая Деламара [ЗА, 2020. С. 471; De La Mare, 1707]. Марк Раев приводит это заимствование как пример переворачивания, когда причудливым образом достигался противоположный от задуманного результат: «Политика Петра, далеко не поощряющая освобождающую творческую инициативу и не способствующая развитию добровольных, определяемых производством сообществ, имела обратный эффект — обнища-

⁷ В первой редакции XXIV главы Регламента Главного магистрата «О школах» обозначено это изначальное предположение относительно природы человека: «Всяк человек от природы склонен ко злу, однакож есть в нем некая искра к добру» [ЗА, 2020. С. 241]. Мысль законодателя в том, что именно обучение и воспитание, как во многих «европейских нациях», дает свет. С точки зрения современной теории контрактов данное предположение соответствует допущению об оппортунизме акторов, которое не говорит о том, что человек по природе склонен к нарушениям и коварству, но служит той предпосылкой, которая гарантирует исполнение предписанного.

ние городских слоев и подрыв их способности к самоуправлению, автономии и предпринимательству» [Raeff, 1983. P. 213]. Законодательные инициативы, которые должны были в заимствованных источниках пробудить созидательную энергию, напротив, ее дополнительно сковывали и централизовывали то, что должно было органично развиваться на местах.

В третьем томе «Законодательных актов Петра I» Воскресенский описал шесть последовательных редакций Регламента Главного магистрата — с 20 апреля 1720 года (первоначальной версии Фика) до белого варианта 16 января 2021 года, подписанного Петром I, а также привел для сравнения первую главу трактата Деламара о полиции [ЗА, 2020. С. 215–279].

Главными делами магистрата были названы снабжение его «добрыми уставами и регулами», осуществление правосудия, «размножение» купечества и мануфактуры и учреждение «доброй полиции». В различных редакциях мы видим весьма типичный лексикон для задач камералистов по хорошему управлению: достойное действие и рачительное благопредусмотрение — речь идет о пользе и благополучии, о государственной пользе; вполне в духе камерализма предписывается собирать сведения о состоянии городов, численности купечества.

Согласно тексту подписанного указа, полиция трактовалась весьма широко (в духе Деламара) как «добрые гражданские порядки» для общенародной пользы. Полиция

...<полиция> споспешествует в правах и в правосудии; раждает добрые порядки и нравоучению; всем безопасность подает от разбойников, воров, насильников и обманщиков и сим подобных; непорядочное и непотребное житие отгоняет; и принуждает каждого к трудам и к честному промыслу, чинит добрых досмотрителей, тщательных и добрых служителей; города и в них улицы регулярно сочиняет; препятствует дороговизне и приносит довольство во всем потребном в жизни человеческой; предостерегает в приключившиеся болезни, производит чистоту по улицам и в домех; запрещает излишества в домовых расходах и все явные погрешения; призывает нищих, бедных, больных, увечных и прочих неимущих; защищает вдовиц, сирых и чужестранных, по заповедям Божиим, воспитывает юных в целомудренной чистоте и честных науках. Вкратце ж над всеми сими полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков и фундаментальной подпор человеческой безопасности и удобства [ЗА, 2020. С. 266].

Сходство с текстом «Трактата о полиции» Деламара, безусловно, есть, но это сходство не имеет буквального характера. Деламар в первой главе излагает в качестве образца пример иудейской полиции, в практике которой в регулировании и приведении к добрым порядкам нуждались религия, нравы, питание, здоровье, безопасность, общественные дороги, здания, торговля, ремесла, неимущие и больные. Тем не менее религиозные аспекты, внутри-

семейные отношения (домостроительство), предписания в праздничные дни и дни отдыха в регламенте не упоминаются. При этом нравы (умеренность), безопасность, здоровье, имущественное положение имеют принципиальное значение для обоих текстов одного периода. В то же самое время трудно говорить о прямом заимствовании, как, скажем, в аналогичном случае сличения ряда глав Наказа Екатерины II и текста Монтескье «О духе законов».

В более ранней редакции этой главы полиция называлась «душой гражданского обхождения и всех добрых порядков фундамент подпори человеческого обхождения, хранения и благодеяния» [ЗА, 2020. С. 226]. Полиция как добрые гражданские порядки всех, по мысли законодателя, одновременно стоит над всеми теми аспектами гражданской жизни, о которых идет речь. В то же самое время полиция — это и основа хорошо устроенного общества; можно сказать, начало и конец такого общества⁸.

Подготовка и учреждение коллегий и главного магистрата, очевидно, соответствуют тенденциям создания регулярной бюрократической системы с разделением функций и полномочий, регламентаций по администрированию хорошо управляемого государства. Вместе с тем сопоставление со шведскими аналогами показало особенности заимствования: центральное администрирование не дополнялось местным самоуправлением и сословной системой, поэтому «добрые гражданские порядки» некому было воплощать, тон регламентаций менялся с нейтрального на угрожающий с подробным перечислением наказаний за неисполнение.

После диспозиции наиболее характерных примеров по регламентации административной системы целесообразно обратиться к дискуссии о камерализме петровских преобразований, разобрать pro et contra аргументов этой дискуссии.

2. Камерализм административных реформ Петра I: дискуссия

Сравнивая различные источники по административным реформам Петра I, несложно убедиться в том, что наибольший вклад в сопоставление административных реформ с камерализмом внесли работы Клаеса Петерсона [Peterson, 1979] и Марка Раева [Raeff, 1975; 1983]. Они задали тон обсуждению камералистских аспектов законотворческой деятельности. Более поздние исследователи административных реформ, если упоминалось влияние камерализма, скорее, развивали ранее высказанные ими положения и предположения.

⁸ Тотальная полиция не столько выявляет нарушения закона, сколько способствует распространению правильных нравов и правильного устройства общества.

Петерсон уверенно трактует камерализм как теоретическую конструкцию, которая многое проясняет для понимания устройства бюрократического аппарата в Швеции: «Упорядоченное» государственное управление, призванное гарантировать содержание государственного аппарата, стало объектом глубокого теоретического изучения со стороны так называемых камералистов в Германии, которые создали особое немецкое ответвление меркантилизма. Их усилия были прежде всего направлены на формирование эффективного бюджетного управления. Их идеалом было абсолютистское *полицейское государство* (*Polizeistaat*), которое бы скрупулезно регламентировало все аспекты жизни» [Peterson, 1979. P. 114].

Сравнительное преимущество Петерсона в изучении этого вопроса состоит в том, что он работал не только в российских, но и в шведских архивах, а также был знаком с камералистской литературой. За желанием упорядочить, структурировать, кодифицировать практики управления Петерсон увидел теоретическое влияние трактатов камералистов. Рассуждая об использовании шведских аналогов в проведении коллежской реформы, шведский историк делает важные для нас замечания: «Камералистская административная доктрина, сформулированная в таких известных трактатах, как “Немецкое княжество” Фейта Людвиг фон Зекендорфа, распространилась далеко за пределы Германии, и не в последнюю очередь в Швеции, как это становится очевидно, к примеру, из знакомства со шведскими регламентами казначейства и канцелярий, которые появлялись в течение XVII века» [Peterson, 1979. P. 114]. Книга [Seckendorff, 1656] действительно представляла собой своеобразный учебник по гражданскому праву и содержала систематическое изложение правил и установлений хорошо управляемой государственной администрации, базируясь на существовавшей модели управления в Готе, где Зекендорф помогал герцогу Эрнсту Саксен-Готскому восстановить благоустройство и общественный порядок после Тридцатилетней войны и отрегулировать повседневность на лютеранский манер [Small, 1909. P. 61]. Петерсон в отличие от других авторов называет источник камералистского влияния на шведскую практику — в данном случае это Зекендорф. Причем идеал хорошо управляемого, полицейского государства Петерсон распространяет на бóльшую часть правил и инструкций, появившихся в Швеции XVII века.

Важное значение в обосновании связи петровских реформ с камерализмом имеет разбор Петерсоном источников регламента (устава) государственной Коммерц-коллегии марта 1718 года [Полное собрание законов., 1830. № 3318. С. 671-676]. Петер-

сон идет дальше Милюкова и выявляет наряду с инструкцией *Kommerskollegium* 1651 года и предложениями барона фон Любераса, сходство с которыми не слишком тесное, архивный документ — рукопись регламента Коммерц-коллегии от 18 сентября 1712 года. Этот регламент вступил в силу лишь позже — в 1723 году. Постатейное сличение Петерсона показало, что главы 13–20 практически дословно повторяют шведскую инструкцию 1712 года. В этих главах оговариваются детали в управлении и попечении в «морском хождении» и купеческом деле, прописывается разделение функций Коммерц-коллегии и Юрист-дирекции в отношении таможенных платежей.

По мысли Петерсона, Фик вполне мог быть знаком с этим регламентом и, соответственно, располагать при составлении проекта этой инструкцией. При этом Петерсон указывает и на книгу, которая вдохновляла составителя регламента Карстена Фейфа: «Человеком, стоящим за возрождением Коммерц-коллегии в 1711 году, был государственный секретарь Карстен Фейф, наиболее влиятельный консультант Карла XII во время его пребывания в Бендерах. Фейф был подвержен влиянию идеям камерализма и проявлял огромный интерес, к примеру, к трактату “*Fürstliche Scatz- und Rent-Cammer*” австрийского камералиста Вильгельма фон Шрёдера, который был опубликован в 1686 году» [Peterson, 1979. P. 363]. В частности, Шрёдер четко понимает, что доходы казны сильно зависят от состояния дел у купцов, промышленников и всех подданных, поэтому чрезмерные налоги могут противоречить конечным интересам казны. Напротив, умеренные налоги в сочетании с мерами по поддержке и распространению торговли, мануфактур и кустарных промыслов могут улучшить положение суверена. В этом смысле косвенные меры поддержки дают больший финансовый эффект, чем увеличение налогов [Almqvist, 1922. P. 242].

Действительно, в 20-м пункте этой инструкции для Коммерц-коллегии сказано: «Также надлежит смотреть, чтобы добрая полиция или обхождение в городах содержано было... надлежит поступали так, чтобы по возможности всем своевольностям, ленивству и всякой непристойности... запрещение учинено было, дабы ленивцы и нищие выведены были; а которые работать могут, оным способ и свобода к тому подана была, и чтобы таким неимущим людям путь показан был к купечеству...» [Полное собрание законов., 1830. № 3. С. 674]. В документе напрямую упоминается «добрая полиция», которая следит за нравами, заботится о развитии торгов и производства.

Убедительность аргументов Петерсона в том, что обобщения о влиянии камерализма он подкрепляет конкретными примерами. Камерализм предстает не только как набор общих прин-

ципов администрирования, налаживания эффективной работы бюрократической машины с разделением функций и полномочий, четким документооборотом, своим лексиконом — «хорошо устроенное государство», «полиция» и т. д. Петерсон устанавливает связь конкретных камералистских трактатов (Зекендорфа и Шрёдера) со шведскими законопроектами того времени через идейное сопоставление и знакомство с ними составителей. Доказательство влияния камерализма можно разбить на следующие этапы. Во-первых, речь идет не только о корпусах документов, не только о схожести правового духа, но и о конкретных документах из серии петровских административных реформ — в данном случае о регламенте Коммерц-коллегии. Во-вторых, устанавливаются буквальные заимствования из шведских инструкций, которые отразились в проектах и беловых копиях установлений и регламентаций. В-третьих, что тоже немаловажно, выявляются отдельные детали, указывающие на связь шведских регламентов с текстами немецких камералистов — в данном случае с трактатами Шрёдера и Зекендорфа. Все эти три компонента больше не встречаются у других авторов, которые ставят вопрос о влиянии камерализма на административные реформы петровского времени.

Удивительная схожесть регламентов и инструкций на территории Священной Римской империи с административными реформами Петра I и Екатерины II стала центральной темой книги [Raeff, 1983]. Раев устанавливает в числе прочего сродство регламентов хорошо устроенных, полицейских государств и княжеств Германии с петровскими реформами. Это сравнение, скорее, ведется по духу и удивительной схожести. По мысли Раева, петровские реформы возникли не на пустом месте. Россия вплотную сблизилась с европейскими странами, функции государства всё в большей степени централизовались. Российская элита с XVI века предпочитает Запад (немецкая слобода в Москве при Алексее Михайловиче; украинские интеллектуалы, получившие образование в Киево-Могилянской академии, занимают со временем ведущие позиции в церковной иерархии). Петр Великий — по Раеву, во многих аспектах ренессансная фигура — поставил своей задачей модернизировать Россию, превратить ее в хорошо управляемое, «регулярное полицейское государство».

Несмотря на упреки в поверхностности и половинчатости реформ Петра, Раев полагает, что «изменения, введенные Петром в отношении элит, в особенности в новой столице (а Санкт-Петербург остался имперской столицей) и в отношении формальной структуры имперской администрации, действительно выжили» [Raeff, 1983. Р. 200]. Важно то, как полагает Раев, — и эта точка зрения представляется убедительной, — что *источником*

модернизации в России XVII-XVIII веков была в большей степени не Франция, а Австрия и немецкие княжества и герцогства с их камерализмом. Общим становится желание максимизировать все доступные ресурсы и использовать их для роста и расширения, для улучшения всех аспектов жизни, включая усиление интеллектуального и культурного потенциала [Raeff, 1975. P. 1222]. Во всяком случае практику, риторику и общий тон политики немецких княжеств и Петербурга легче сопоставлять. Петр I строит новую столицу на европейский манер, проводит тотальные преобразования государственного аппарата, регламентирует многие стороны жизни, переходит на подушную подать, секуляризирует церковь. Во многих деталях его реформы схожи с более ранним камерализмом XVII века: «...то, что часто считалось особенным проявлением brutального дидактизма Петра I в России, однако его желание цивилизовать общество одним махом и учредить жесткий и всеохватный государственный контроль над всеми аспектами публичной и частной жизни было на самом деле не чем иным, как прямым копированием и переводом ранних немецких *Kanzleiordnungen*» [Raeff, 1973. P. 1230].

Раева интересуется прежде всего параллелизм в *Landes-* и *Poizeiordnungen* и указах и инструкциях в императорской России XVIII века. Подробное знакомство с опытом Священной Римской империи, Бадена, Ганновера, Магдебурга, Мекленбурга, Пфальца, Пруссии, Саксонии, Тироля и других земель позволяет увидеть общие процессы в законодательных документах. В России оказался востребован опыт трансформации общества, когда исходя из желания сделать подданных более предприимчивыми, динамичными и производительными элита предпринимает усилия по модернизации, одними из важных инструментов которой являются право и администрирование. В условиях тесной конкуренции с европейскими государствами возникает необходимость создания сильной регулярной армии, а вместе с армией — и сильного регулярного государства, которое может эту армию содержать и обеспечивать. Централизация и огосударствление многих функций помогали решать данную задачу. Вместе с тем как в немецком опыте, так и в российском наблюдается определенное напряжение и несоответствие между целями и методами.

Раев много раз говорит о противоречии, двусмысленности, парадоксе, иронии преобразований⁹. Суверен изымает ресурсы на осуществление изменений, но именно эти ресурсы часто уже не могут быть использованы для преобразований, поскольку сами изменения

⁹ О двусмысленности административных преобразований Петра, в результате которых укреплялся институт личной преданности монарху, см. [Омельченко, 2021].

требуют усилий и людей. Противоречиво наличие стабильной власти суверена и усиление динамики постоянных изменений. Парадокс в том, что часто предпринимаемые меры могли давать обратный эффект. Регулирование жизни купечества ставило частные инициативы в зависимость от государства и его потребностей. Тем самым разрушалась долговременная способность купечества к развитию, происходило его обеднение, подрывалась способность к самоуправлению и самостоятельной деятельности [Raeff, 1983. P. 174, 213].

В современной российской историографии административные реформы Петра с 1990-х годов также стали оцениваться с точки зрения камерализма. И поныне одной из лучших работ по реформам центрального и высшего управления остается книга [Анисимова, 1997]. Примечательно, что именно Петерсон — в наибольшей степени цитируемый в этой монографии автор. Анисимов четко показывает методику работы Петра I по заимствованиям у шведов — «самого славного и регулярного народа». Петр хотел создать такую же армию и бюрократическую машину, как в Швеции, но понимал, что не всё подойдет для России. Изменения не коснулись самодержавной власти, крепостного права и общего положения крестьянства. Именно поэтому подходящим оказался опыт Эстляндии и Лифляндии [Анисимов, 1997. С. 103]. В части государственного строительства Анисимов четко акцентирует внимание на том, что «в камерализме были заложены близкие Петру идеи достижения “общего блага” с помощью государства, которое играло, согласно учению, ведущую роль в человеческом обществе... <...> ...камерализм знаменовал собой наступление эпохи “правильной”, “регулярной” организации управления, действовавшей по четким, разработанным инструкциям» [Анисимов, 1997. С. 104]. Камерализм ценился не как теория, а как практическая программа, где ключевую роль играло создание структуры управления на принципах функциональности и коллегиальности.

Историк судебной реформы Дмитрий Олегович Серов соглашается с оценками Петерсона, Раева и Анисимова о том, что государственные преобразования Петра носили камералистский характер. Отсылая к Зекендорфу, он отмечает следующие важные элементы: «Принципы камерализма заключались, во-первых, в коллегиальном характере руководства органами власти, во-вторых, в последовательно отраслевом характере компетенции центральных органов, в-третьих, в детальной регламентации профессиональной деятельности государственных служащих всех уровней. Особое место в камералистски устроенном “полицейском” государстве принадлежало обладавшему неограниченной властью правителю» [Серов, 2009. С. 146]. Петр I издавал законы и стремился организовать такой порядок, при котором за-

коны и указы читали бы, понимали, исполняли. Разумеется, этому не способствовала та законодательная лавина, которая обрушилась с 1713 по 1718 год, когда было обнародовано 3877 законов и уставов [Серов, 2009. С. 148]. Тотальный идеал предписанного платья, предписанного поведения и указных гробов — реальное воплощение хорошо устроенного, полицейского государства. При этом Серов особо отмечает, что в самом камерализме устройству судебной системы не было уделено достаточного внимания. Автор, скорее, склонен полагать, что правового образования в этот период не хватало, а наличие в библиотеке Петра I труда Гроция ничего не говорит о знакомстве законодателей того времени или самого Петра с естественным правом.

Ряд нюансов в исследовании камералистского следа петровских преобразований добавляет Дмитрий Алексеевич Редин, когда говорит о том, что воображаемое государство Петра сформировалось на основе «глубокого и последовательного усвоения постулатов раннего европейского камерализма» [Редин, 2021]. Речь идет о старом камерализме XVII века. Регулярная армия требует хорошо устроенного, правильно организованного государства. Редин отсылает не только к нормативно-законодательным актам, но делает любопытное предположение о возможном влиянии «обобщающих трудов камералистов» на мировоззрение Петра I [Редин, 2021. С. 323]. Подтверждением служит ряд книг и рукописей, которые относятся к личной библиотеке Петра I, например рукопись перевода издания со следующим названием: «Княжеских сил хитрость, или неисчерпаемые златый кладезь, чрез который государь сильным себя учинить и подданных своих обогатить может. Изображено от одного во многих науках искусного знатного кавалера и с его апробациею в печать издано от Генриха фон Бодена. Перев. с вейсенфельского изд. 1703 г.»¹⁰ Хотя авторство не носило столь принципиального характера для начала XVIII века, но Боден был лишь издателем, автором считался Херр фон Кленк. Книга отвечает духу раннего камерализма: адресована мудрому правителю и суммирует фискальные рецепты наполнения казны. Как следует уже из ее названия, позиция автора состоит в том, что богатство государя основано на благополучии и силе подданных, а нобилитет, вопреки распространенным предубеждениям, вполне может и должен заниматься торговлей и организацией промышленности. Когда этой книги кратко касается Смолл, то отсылает к оценке Рошера, который сравнивал «златый кладезь» с трактатом Шрёдера [Small, 1909. P. 170–171].

Вторая книга в библиотеке Петра I, которая может быть отнесена к камерализму, — «Глупая мудрость и мудрая глупость, или

¹⁰ См. [Библиотека Петра I, 1978. С. 21–22].

сто концепций, как политических, так и физических, механических и меркантильных»¹¹ — принадлежит перу Бехера [Becher, 1683]. Это неосновной трактат важного для старого камерализма, весьма разностороннего по интересам и увлечениям автора с яркой биографией и вкусом к авантюрам. За свою жизнь он написал книги по медицине, минералогии, металлургии, теории горения флогистона, алхимии (по добыче золота из песка Дуная), универсальному языку и, наконец, экономическим и политическим вопросам. Большая часть его проектов: учреждение немецкой Вест-Индской компании, строительство канала Рейн — Дунай, усовершенствования в добыче горных руд — закончилась провалами. Из, по-видимому, удачных — распространение в Германии культуры картофеля, добыча каменноугольного дегтя.

Усложняет оценку влияния камерализма на ход административных реформ Петра I то, что в саму изучаемую эпоху этот термин не использовался. Если в XVIII веке появляются кафедры камеральных наук и сама дисциплина начинает выстраиваться как академическая, то в XVII веке разнообразные рекомендации государям, собранные вместе умные советы играют роль некоей практической мудрости. В этой связи любопытно, что отнесение Бехера к числу камералистов смущает Смолла, который замечает: «Он не может быть назван в полном смысле камералистом. Сомнительно, чтобы и сам он воспринимал себя в этом свете. Однако этот вопрос о маркировках (labels) не так важен. Какими бы ни были отличия между Бехером и более типичными камералистами, он добавил что-то к содержанию теории, в которой нашлось наконец признанное место для его типа интересов» [Small, 1909. P. 109]. Более типичные камералисты раннего периода — это Зекендорф и Шрёдер.

Сами книги из библиотеки Петра I не дают столь уж однозначной картины, на основании которой можно было бы говорить о влиянии камерализма. К примеру, не совсем ясно, из чего именно следует, что Петр I «был знаком с творчеством Иоганна-Иоахима Бехера» [Редин, 2021. С. 324]. Несколько книг, которые можно отнести к камерализму, попали в библиотеку. Из 811 книг на иностранных языках две могут быть атрибутированы как камералистские. Наличие таких книг говорит об определенном интересе к этой проблематике. На обратной стороне титула трактата Кленка о политике государя, изданного Боденом, сохранилась резолюция Петра I: «Сию книгу напечатат немедленно» [Бугров, Киселев, 2016. С. 102]. Однако она не была напечатана. Сам этот эпизод вряд ли является достаточным, чтобы говорить о знакомстве Петра I с идеями и текстами немецких камералистов.

¹¹ За номером 910 в библиотеке Петра I.

Заключение

Экономическую политику Петра I принято связывать с меркантилизмом. С некоторыми оговорками с такими оценками в области торговли, промышленности и денежного обращения можно согласиться. Для административных реформ, где на первый план выходит сочетание права и науки управления, связь с теорией и практикой немецких камералистов на интуитивном уровне более очевидна. В результате правления Петра I не только появились новая столица Санкт-Петербург, собственный флот, регулярная армия, синод вместо патриаршества, но и произошла бюрократическая революция с разделением труда, коллегиальностью, организованным документооборотом, должностными лицами, которые действуют согласно регламентам и инструкциям¹². Опыт немецких княжеств, и особенно Швеции, оказался более востребованным, чем опыт Англии или Нидерландов.

В выявлении камералистского следа административных реформ Петра I возможны две стратегии: трактовать камерализм широко или более строго и узко. Согласно первой и наиболее распространенной стратегии речь идет о широкой трактовке камерализма как набора определенных практик. Методологическую технику Раев выразил следующим образом: сравнивая «язык гессенских университетских ордонансов с языком более поздних российских указов об образовании, мы обнаруживаем безошибочное сходство в тоне» [Raeff, 1975. P. 1232–1233]. В результате последовательного описания немецких и российских установлений и инструкций Раев видит их поразительное сходство. Само наличие этого сходства в рамках широко понятого камерализма не говорит ни о причинно-следственной связи, ни о непосредственном влиянии, но лишь об избирательном сродстве, совпадении обстоятельств. Другим таким примером может быть высказанное во вступлении к «Книге о скудости и богатстве» Посошкова предположение Люсиана Левиттера, ее переводчика на английский и редактора, о близости этого произведения по духу камерализму: «Кто может сказать, вызвано ли это сродство прямым, но скрытым влиянием какого-то человека, слухами, чтением, интеллектуальным осмосом или, возможно, естественным сходством в ответ на вызов?» [Pososhkov, 1987. P. 11–12]. Позиция Ивана Тихоновича Посошкова как дающего советы Петру I по обогащению казны и действий в собственных интересах напоминает позицию «консультантов-администраторов» (так камералистов назвал Йозеф Шумпетер). Подобное расширительное толкование камералиста и камерализма вряд ли является оправ-

¹² О результатах реформ и бюрократической революции см., к примеру, [Cracraft, 2004].

данным, поскольку оно говорит лишь о чертах эпохи. В этом смысле если автор что-то советовал государю в XVII–XVIII веке — это камералист, а если советы касались торговли, ренты и денег — меркантилист. Наметить сходство ряда позиций и интенций недостаточно. В случае с конкретным автором имеет значение образование, круг чтения (библиотека), опыт административной работы, участие в определенном дискурсе. Пока, кроме некоторых удивительных черт сходства, не было представлено достаточно оснований, чтобы считать Посошкова камералистом.

Гораздо больший интерес представляют логика аргументации и выводы более узкого подхода, когда требуется обнаружить наличие причинно-следственных связей, как минимум общность разговора и дискурса. В этом смысле Петерсон вполне убедительно представил аргументы о связи камерализма с административными реформами Петра I. Как работает Петерсон? Сначала он устанавливает факт использования шведского оригинала при подготовке проекта регламента или инструкции, в каких-то случаях с помощью архивной работы удается установить использование готовящегося, но не утвержденного на тот момент положения. В ряде случаев Петерсон показывает, что разработчик документа был вдохновлен камералистскими трактатами XVII века, в частности Шрёдера и Зекендорфа. Отслеживание редакций и правок позволило увидеть характер внесенных изменений по сравнению с оригиналом. Проблема такого подхода состоит в том, что он требует гораздо большей работы, гораздо более точного знания конкретных текстов, умения работать на разных полях и на разных языках, но именно такой кропотливый труд позволяет установить связь камерализма с проводимыми реформами.

Такая работа одновременно способна показать и неизбежно возникающие различия. Шведская практика предстает в виде вольного пересказа, копируются только центральные органы управления, местное самоуправление не получает должного развития, в документы добавляется репрессивность в виде конкретизации наказаний за малейшие нарушения и волокиту. Камералистский опыт использовался, но выборочно для создания хорошо управляемой государственной машины по претворению автократии и монаршей воли, которую никто не интерпретирует, не обсуждает и не оспаривает.

Литература

1. Анисимов Е. В. Государственные преобразования и самодержавие Петра Великого в первой четверти XVIII века. СПб.: Дмитрий Буланин, 1997.
2. Баггер Х. Реформы Петра Великого: Обзор исследований / Пер. с дат. В. Е. Возгрина. М.: Прогресс, 1985.

3. Берендтс Э. Барон А. Х. ф. Люберас и его записка об устройстве коллегий в России. СПб.: Типо-лит. Р. Голике, 1891.
4. Берендтс Э. Несколько слов о «Коллегиях» Петра Великого. Ярославль: Фальк, 1896.
5. Библиотека Петра I: указатель-справочник / Сост. Е. И. Боброва; под. ред. Д. С. Лихачева. Л.: БАН, 1978.
6. Бугров К. Д., Киселев М. А. Естественное право и добродетель: Интеграция европейского влияния в российскую политическую культуру XVIII века. Екатеринбург: Изд-во УрГУ, 2016.
7. Воскресенский Н. А. Петр Великий как законодатель. Исследование законодательного процесса в России в эпоху реформ первой четверти XVIII века. М.: НЛО, 2017.
8. Дубянский А. Н. Идеи камерализма в экономической политике Е. Ф. Канкрин // Terra Economicus. 2019. Т. 17. № 4. С. 95–112.
9. ЗА. Законодательные акты Петра I. Редакции и проекты законов, заметки, доклады, доношения, челобитья и иностранные источники. Т. 1: Акты о высших государственных установлениях / Сост. Н. А. Воскресенский. М., Л.: Изд-во АН СССР, 1945.
10. ЗА. Законодательные акты Петра I. Редакции и проекты законов, заметки, доклады, доношения, челобитья и иностранные источники. Т. 2: Акты об общественных актах. Т. 3: Акты о промышленности и торговле / Сост. Н. А. Воскресенский. М.: Древлехранилище, 2020.
11. Каменский А. Б. От Петра I до Павла I. СПб.: Наука, 2019.
12. Львова Д. А. Возникновение теории камеральной бухгалтерии // Вестник СПбГУ. Серия: Экономика. 2016. № 1. С. 56–79.
13. Милоков П. Н. Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого. 2-е изд. СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1905.
14. Омельченко Н. А. «Камерализм» или «патриомониализм»: у истоков Петровской реформации высшего управления в России // Вестник университета. 2021. № 9. С. 21–27.
15. Полное собрание законов Российской империи. Собрание Первое: С 1649 по 12 декабря 1825 г.: в 45 т. Т. 5: 1713–1719. СПб.: Тип. II Отд-ния собств. Е. И. В. канцелярии, 1830.
16. Расков Д. Е. Камерализм книг: переводы Юсти в России XVIII века // Terra Economicus. 2019. Т. 17. № 4. С. 62–79.
17. Редин Д. А. Очарование «регулярства»: еще раз о «Ментальном государстве» Петра Великого. Ч. 2: Российское имперское государство // Диалог со временем. 2021. № 75. С. 315–334.
18. Руднев Д. В. Язык Генерального Регламента 1720 года (к 300-летию первого издания) // Сибирский филологический журнал. 2022. № 1. С. 178–191.
19. Серов Д. О. Судебная реформа Петра I: историко-правовое исследование. М.: Зерцало-М, 2009.
20. Федюкин И. Прожектеры: политика школьных реформ в России в первой половине XVIII века / Пер. с англ. М.: НЛО, 2020.
21. Чаплыгина И. Камерализм и университетские науки в Московском университете XVIII века // Terra Economicus. 2019. Т. 17. № 4. С. 8–22.
22. Almqvist D. Feifs financiella reformer och Wilhelm von Schröders "Fürstliche Schatz- und Rent-Cammer" // Karolinska förbundets årsbok. Stockholm, 1922. S. 233–253.
23. Bartlett R. Cameralism in Russia: Empress Catherine II and Population Policy // Cameralism in Practice: State Administration and Economy in Early Modern Europe / Ed. by M. Seppel, K. Tribe. Woodbridge: Boydell Press, 2017. P. 65–90.
24. Becher J. J. Närrische Weisheit und weise Narrheit. Frankfurt: Zubrod, 1683.
25. Cantselie Ordning // Samling af Instructioner rörande den civila förvaltningen i Sverige och Finland / Ed. by C. G. Styffe. Stockholm: Hörbergiska Boktryckriet, 1856. S. 327–365.
26. Cracraft J. The Petrine Revolution in Russian Culture. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 2004.
27. Cunha A. M. Administrative Centralisation, Police Regulations and Mining Sciences as Channels for the Dissemination of Cameralist Ideas in the Iberian World // Cameralism in Practice / Ed. by M. Seppel, K. Tribe. Woodbridge: Boydell & Brewer, 2017. P. 155–178.

28. *Cunha A. M. Cameralist Ideas in Portuguese Enlightened Reformism: The Diplomat Rodrigo de Souza Coutinho and His Circuits of Intellectual Exchange // Cameralism and the Enlightenment: Happiness, Governance and Reform in Transnational Perspective / Ed. by E. Nokkala, N. Miller. New York, NY; London: Routledge, 2020. P. 201–223.*
29. *De La Mare N. Traité de La Police, où l'on trouvera l'histoire de son etablissement, les fonctions et les prerogatives de ses magistrats, toutes les loix et tous les reglemens. Tome premier. Paris, 1707.*
30. *Luna-Fabritius A. Cameralism in Spain: Polizeywissenschaft and the Bourbon Reforms // Cameralism and the Enlightenment: Happiness, Governance and Reform in Transnational Perspective / Ed. by E. Nokkala, N. Miller. New York, NY; London: Routledge, 2020. P. 245–266.*
31. *Peterson C. Peter the Great's Administrative and Judicial Reforms: Swedish Antecedents and the Process of Reception. Stockholm: Nordiska Bokhandeln, 1979.*
32. *Platonova N. V. Peter's the Great's Government Reforms and Accounting Practice in Russia // Accounting History. 2009. Vol. 14. No 4. P. 437–464.*
33. *Pososhkov I. T. The Book on Poverty and Wealth / Ed. and transl. by A. P. Vlasto, L. R. Le-witter. London: Athlone Press, 1987.*
34. *Raeff M. The Well-Ordered Police State and the Development of Modernity in Seventeenth and Eighteenth Century Europe: An Attempt at a Comparative Approach // The American Historical Review. 1975. Vol. 80. P. 1221–1243.*
35. *Raeff M. The Well-Ordered Police State: Social and Institutional Change Through Law in the Germanies and Russia, 1600–1800. New Haven, CT; London: Yale University Press, 1983.*
36. *Raskov D. Cameralism in Eighteenth-Century Russia: Reform, Translations and Academic Mobility // Cameralism and the Enlightenment: Happiness, Governance, and Reform in Transnational Perspective / Ed. by E. Nokkala, N. Miller. New York, NY; London: Routledge, 2020. P. 274–301.*
37. *Roscher W. Geschichte der Nationalökonomik in Deutschland. Munich: Oldenburg, 1874.*
38. *Schiera P. Il Cameralismo e l'assolutismo tedesco. Dall'arte di governo alle scienze dello stato. Milano: A. Giuffrè, 1968.*
39. *Seckendorff V. L. Teutscher Fürsten-Stat. Frankfurt: Götze, 1656.*
40. *Small A. The Cameralists. The Pioneers of German Social Polity. Chicago: The University of Chicago Press, 1909.*
41. *Voltaire. Histoire de l'empire de Russie sous Pierre le Grand. Amsterdam, 1764.*
42. *Wakefield A. Books, Bureaus, and the Historiography of Cameralism // European Journal of Law and Economics. 2005. Vol. 19. No 3. P. 311–320.*
43. *Zielenziger K. Die alten deutschen Kameralisten: Ein Beitrag zur Geschichte der Nationalökonomie und zum Problem des Merkantilismus. Jena: Gustav Fischer, 1914.*

References

1. *Anisimov E. V. Gosudarstvennye preobrazovaniya i samoderzhavie Petra Velikogo v pervoy chetverti XVIII veka [Peter the Great's Transformation of the State and Autocracy in the First Quarter of the Eighteenth Century]. Saint Petersburg, Dmitriy Bulanin, 1997. (In Russ.)*
2. *Bagger H. Reformy Petra Velikogo: Obzor issledovaniy [Peter the Great's Reform: Review of Research]. Trans. from Danish by V. E. Vozgrin. Moscow, Progress, 1985. (In Russ.)*
3. *Berendts E. Baron A. Kh. f. Lyuberas i ego zapiska ob ustroystve kollegiy v Rossii [Baron A. H. von Luberas and His Note on the Organization of the Collegia in Russia]. Saint Petersburg, Tipo-lit. R. Golike, 1891. (In Russ.)*
4. *Berendts E. Neskol'ko slov o «Kollegiyakh» Petra Velikogo [A Few Remarks on Peter the Great's "Collegia"]. Yaroslavl, Falk, 1896. (In Russ.)*
5. *Bobrova E. I. (comp.), Likhacheva D. S. (ed.). Biblioteka Petra I: ukazatel'-spravochnik [Peter the Great's Library: Reference Index]. Leningrad, RAS Library, 1978. (In Russ.)*
6. *Bugrov K. D., Kiselev M. A. Estestvennoe pravo i dobrodetel': Integratsiya evropeyskogo vliya-niya v rossiyuskuyu politicheskuyu kul'turu XVIII veka [Natural Law and Virtue: Integration*

- of European Influence in Eighteenth-Century Russian Political Culture]. Ekaterinburg, UrFU Publishing House, 2016. (In Russ.)
7. Voskresenskiy N. A. *Petr Velikiy kak zakonodatel'. Issledovanie zakonodatel'nogo protsessa v Rossii v epokhu reform pervoy chetverti XVIII veka [Peter the Great as a Legislator: A Study of the Legislative Process in Russia During the Period of Reforms in the First Quarter of the Eighteenth Century]*. Moscow, NLO, 2017. (In Russ.)
 8. Dubyanskiy A. N. Idei kameralizma v ekonomicheskoy politike E. F. Cancrina [The Ideas of Cameralism in the Economic Policy of E. F. Cancrin]. *Terra Economicus*, 2019, vol. 17, no. 4, pp. 95-112. (In Russ.)
 9. Voskresenskiy N. A. (comp.). *ZA. Zakonodatel'nye akty Petra I. Redaktsii i proekty zakonov, zametki, doklady, donosheniya, chelobit'ya i inostrannye istochniki. T. 1: Akty o vysshikh gosudarstvennykh ustanovleniyakh [The Legislative Acts of Peter the Great. Editions and Drafts of Laws, Notes, Reports, Memoranda, Letters of Commendation, and Foreign Sources. Vol. 1: Acts of the Highest State Institutions]*. Moscow, Leningrad, Publishing House of the Academy of Sciences of the USSR, 1945. (In Russ.)
 10. Voskresenskiy N. A. (comp.). *ZA. Zakonodatel'nye akty Petra I. Redaktsii i proekty zakonov, zametki, doklady, donosheniya, chelobit'ya i inostrannye istochniki. T. 2: Akty ob obshchestvennykh aktakh. T. 3: Akty o promyshlennosti i torgovle [The Legislative Acts of Peter the Great: Editions and Drafts of Laws, Notes, Reports, Memoranda, Letters of Commendation, and Foreign Sources. Vol. 2: Acts of Public Acts. Vol. 3: Acts on Industry and Commerce]*. Moscow, Drevlekhranilishche, 2020. (In Russ.)
 11. Kamenskiy A. B. *Ot Petra I do Pavla I [From Peter the Great to Paul I]*. Saint Petersburg, Nauka, 2019. (In Russ.)
 12. Lvova D. A. Vozniknovenie teorii kameral'noy bukhgalterii [Development of the Theory of Cameral Accounting]. *Vestnik SPbGU. Seriya: Ekonomika [Saint Petersburg University Journal of Economic Studies, Economics Series]*, 2016, no. 1, pp. 56-79. (In Russ.)
 13. Milyukov P. N. *Gosudarstvennoe khozyaystvo Rossii v pervoy chetverti XVIII stoletiya i reforma Petra Velikogo [Russian State Economy in the First Quarter of the Eighteenth Century and the Reform of Peter the Great]*. 2nd ed. Saint Petersburg, Tip. M. M. Stasyulevicha, 1905. (In Russ.)
 14. Omelchenko N. A. «Kameralizm» ili «patriomionalizm»: u istokov Petrovskoy reformatsii vysshego upravleniya v Rossii [“Cameralism” or “Patriomionalism”: At the Origins of Peter’s Reforms of Higher Administration in Russia]. *Vestnik Universiteta*, 2021, no. 9, pp. 21-27. (In Russ.)
 15. *Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii. Sobranie Pervoe: S 1649 po 12 dekabrya 1825 g.: v 45 t. T. 5: 1713-1719 [The Complete Collection of Laws of the Russian Empire. First Collection: From 1649 to December 12, 1825. In 45 Vols. Vol. 5: 1713-1719]*. Saint Petersburg, Printing House of the Second Department of His Imperial Majesty’s Own Chancellery, 1830. (In Russ.)
 16. Raskov D. E. Kameralizm knig: perevody Justy v Rossii XVIII veka [Cameralism of Books: Translations of Justy in Eighteenth-Century Russia]. *Terra Economicus*, 2019, vol. 17, no. 4, pp. 62-79. (In Russ.)
 17. Redin D. A. Ocharovanie “regularstva”: eshche raz o «Mental'nom gosudarstve» Petra Velikogo. Ch. 2: Rossiyskoe imperskoe gosudarstvo [The Allure of “Regularity”: Once Again on the “Mental State” of Peter the Great. Part 2: The Russian Imperial State]. *Dialog so vremenem [Dialogue with Time]*, 2021, no. 75, pp. 315-334. (In Russ.)
 18. Rudnev D. V. Yazyk General'nogo Reglamenta 1720 goda (k 300-letiyu pervogo izdaniya) [The Language of the General Regulation of 1720 (On the 300th Anniversary of Its First Publication)]. *Sibirskiy filologicheskiy zhurnal [Siberian Journal of Philology]*, 2022, no. 1, pp. 178-191. (In Russ.)
 19. Serov D. O. *Sudebnaya reforma Petra I: istoriko-pravovoe issledovanie [The Judicial Reform of Peter I: Historical and Legal Studies]*. Moscow, Zertsalo-M, 2009. (In Russ.)
 20. Fedyukin I. *Prozhektery: politika shkol'nykh reform v Rossii v pervoy polovine XVIII veka [The Enterprisers: The Politics of School in Early Modern Russia]*. Trans. from Eng. Moscow, NLO, 2020. (In Russ.)

21. Chaplygina I. Kameralizm i universitetskie nauki v Moskovskom universitete XVIII veka [Cameratism and University Sciences at the University of Moscow in the Eighteenth Century]. *Terra Economicus*, 2019, vol. 17, no. 4, pp. 8-22. (In Russ.)
22. Almqvist D. Feifs Finansiella Reformer och Wilhelm von Schröders "Fürstliche Schatz- und Rent-Cammer". *Karolinska förbundets årsbok*. Stockholm, 1922, s. 233-253.
23. Bartlett R. Cameralism in Russia: Empress Catherine II and Population Policy. In: Seppel M., Tribe K. (eds.). *Cameralism in Practice: State Administration and Economy in Early Modern Europe*. Woodbridge, Boydell Press, 2017, pp. 65-90.
24. Becher J. J. *Närrische Weisheit und weise Narrheit*. Frankfurt, Zubrod, 1683.
25. Cantselie Ordningh. In: Styffe C. G. (ed.). *Samling af Instructioner rörande den civila förvaltningen i Sverige och Finnland*. Stockholm, Hörbergska Boktryckriet, 1856, s. 327-365.
26. Cracraft J. *The Petrine Revolution in Russian Culture*. Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 2004.
27. Cunha A. M. Administrative Centralisation, Police Regulations and Mining Sciences as Channels for the Dissemination of Cameralist Ideas in the Iberian World. In: Seppel M., Tribe K. (eds.). *Cameralism in Practice*. Woodbridge, Boydell & Brewer, 2017, pp. 155-178.
28. Cunha A. M. Cameralist Ideas in Portuguese Enlightened Reformism: The Diplomat Rodrigo de Souza Coutinho and His Circuits of Intellectual Exchange. In: Nokkala E., Miller N. (eds.). *Cameralism and the Enlightenment: Happiness, Governance and Reform in Transnational Perspective*. New York, NY, London, Routledge, 2020, pp. 201-223.
29. De La Mare N. *Traité de La Police, où l'on trouvera l'histoire de son établissement, les fonctions et les prerogatives de ses magistrats, toutes les loix et tous les reglemens. Tome premier*. Paris, 1707.
30. Luna-Fabritius A. Cameralism in Spain: Polizeywissenschaft and the Bourbon Reforms. In: Nokkala E., Miller N. (eds.). *Cameralism and the Enlightenment: Happiness, Governance and Reform in Transnational Perspective*. New York, NY, London, Routledge, 2020, pp. 245-266.
31. Peterson C. *Peter the Great's Administrative and Judicial Reforms: Swedish Antecedents and the Process of Reception*. Stockholm, Nordiska Bokhandeln, 1979.
32. Platonova N. V. Peter's the Great's Government Reforms and Accounting Practice in Russia. *Accounting History*, 2009, vol. 14, no. 4, pp. 437-464.
33. Pososhkov I. T. *The Book on Poverty and Wealth*. Trans. by Vlasto A. P., Lewitter L. R. (eds.). London, Athlone Press, 1987.
34. Raeff M. The Well-Ordered Police State and the Development of Modernity in Seventeenth and Eighteenth Century Europe: An Attempt at a Comparative Approach. *The American Historical Review*, 1975, vol. 80, pp. 1221-1243.
35. Raeff M. *The Well-Ordered Police State: Social and Institutional Change Through Law in the Germanies and Russia, 1600-1800*. New Haven, CT, London, Yale University Press, 1983.
36. Raskov D. Cameralism in Eighteenth-Century Russia: Reform, Translations and Academic Mobility. In: Nokkala E., Miller N. (eds.). *Cameralism and the Enlightenment: Happiness, Governance, and Reform in Transnational Perspective*. New York, NY, London, Routledge, 2020, pp. 274-301.
37. Roscher W. *Geschichte der Nationalökonomik in Deutschland*. Munich, Oldenburg, 1874.
38. Schiera P. *Il Cameralismo e l'assolutismo tedesco: Dall'arte di governo alle scienze dello stato*. Milano, A. Giuffrè, 1968.
39. Seckendorff V. L. *Teutscher Fürsten-Stat*. Frankfurt, Götze, 1656.
40. Small A. *The Cameralists: The Pioneers of German Social Polity*. Chicago, The University of Chicago Press, 1909.
41. Voltaire. *Histoire de l'empire de Russie sous Pierre le Grand*. Amsterdam, 1764.
42. Wakefield A. Books, Bureaus, and the Historiography of Cameralism. *European Journal of Law and Economics*, 2005, vol. 19, no. 3, pp. 311-320.
43. Zielenziger K. *Die alten deutschen Kameralisten: Ein Beitrag zur Geschichte der Nationalökonomie und zum Problem des Merkantilismus*. Jena, Gustav Fischer, 1914.

Экономическая история

Камерализм и преобразования Петра I в финансах и учете

Дина Алексеевна Львова

ORCID: 0000-0003-0442-986X

Доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры статистики, учета и аудита,
Санкт-Петербургский государственный университет
(РФ, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9).
E-mail: d.lvova@spbu.ru

Аннотация

Реформы в управлении русским флотом, проведенные Адмиралтейским регламентом 1722 года, положили начало системе государственного учета. Царь Петр Великий, инициировавший реформы с целью создания современного флота, разработал новую систему бухгалтерского учета. Целью настоящего исследования является оценка успеха реформ. Анализ финансово-бухгалтерской системы морского флота, представленный в исследовании, показывает, что для экономической политики Петра были характерны активное вмешательство государства в хозяйственную жизнь, детальная регламентация вплоть до избыточности и педантичный контроль всей хозяйственной деятельности. Сравнение модели бухгалтерского учета, внедренной Регламентом, с первоисточниками также позволило оценить, в какой степени практика государственного управления была пронизана экономической доктриной камерализма. В исследовании раскрывается, насколько рациональными, в том числе с точки зрения организации учета, оказались предпринятые Петром реформы государственного управления и финансов в контексте камерализма. Статья рассматривает историю создания и теоретические основания одной из наиболее популярных и влиятельных концепций учета эпохи — так называемой камеральной бухгалтерии. Несмотря на то что эта концепция (ее также называют моделью, теорией, парадигмой) главенствовала повсеместно вплоть до конца XVIII века, а в общественном секторе продолжает использоваться и поныне, ее эволюция и теория остаются малоизученными. Исследование показывает, насколько результативными были попытки внедрить в государственном управлении России петровской эпохи присущее камерализму бюджетное планирование и какова была роль бухгалтерии в этом процессе.

Ключевые слова: камерализм, камеральный учет, Петр I, Адмиралтейский регламент, история экономики, история бухгалтерского учета.

JEL: B11, H61, M48.

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-010-42004.

Статья поступила в редакцию в январе 2023 года

Economic History

Peter the Great's Cameralism and Transformations in Finance and Accounting

Dina A. Lvova

ORCID: 0000-0003-0442-986X

Dr. Sci. (Econ.), Associate Professor, Professor, Department of Statistics, Accounting and Audit,
Saint Petersburg State University,^a d.lvova@spbu.ru

^a 7–9, Universitetskaya nab., Saint Petersburg, 199034, Russian Federation

Abstract

The Admiralty Regulations of 1722 reformed the administration of the Russian naval fleet and laid the foundation for the system of state accounting. Tsar Peter the Great initiated those reforms in order to create a modern fleet and in so doing developed a new accounting system. The aim of this study is to evaluate the success of the reforms from the viewpoint of finance and accounting. This article's analysis of the financial and accounting system of the navy indicates that Peter's economic policy required the state to intervene directly in economic life and use redundant, granular controls for regulating all economic activities. The accounting model introduced by the Regulations is examined in reference to primary sources in order to determine to what extent the economic doctrine of cameralism was incorporated into the practice of public administration. The study also maintains that, within the context of cameralism, Peter's reforms of public administration and finance were quite rational from an accounting standpoint. The study delves into the emergence and theoretical foundations of what is termed cameralistic accounting, one of the most widespread and influential accounting concepts of its era. Although this concept (also referred to as a model, theory or paradigm) was widely used toward the end of the eighteenth century and even now persists in the public sector, its development and theoretical basis remain poorly understood. The study shows how effective the budgeting efforts inherent in cameralism were in the Russian state administration of the Petrine era and describes the role accounting played in this process.

Keywords: cameralism, cameralistic accounting, Peter the Great, admiralty regulations, economic history, history of accounting.

JEL: B11, H61, M48.

Acknowledgements

This study was funded by the Russian Foundation for Basic Research (RFBR) under project number 20-010-42004 "Mercantilism and Cameralism of Peter the Great in the Regulation of State Business".

Article submitted January 2023

Введение

История государственных финансов и учета в России восходит к началу XVIII века — времени реформ Петра I. Это не означает, что записи о доходах и расходах государства до этого не велись в той или иной форме и управление финансами отсутствовало. Однако допетровская финансовая система страдала неполнотой, децентрализованностью и отсутствием разграничения между личной собственностью (княжеской или царской) и общественной. Павел Николаевич Милюков в своем знаменитом труде «Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого» характеризовал государственные финансы и учет XVII века как «неразвитые» и «примитивный» [Милюков, 1905. С. 77–78]. В период, когда государство рассматривалось как достояние правящего рода, вместо государственного учета применялся наивный феодальный учет.

Реформы Петра I изменили государственное управление. Царь создал новую конфигурацию государственных органов — коллегий, имевших четко определенную компетенцию; по его поручению был разработан первый единый бюджет государства (1709–1710) [Истомина, 2012]. Петр признавал, что бухгалтерский учет является важной функцией правительства и контроля, и лично способствовал разработке детального свода его правил, предписанных для одного из государственных учреждений — Адмиралтейства. В 1722 году 5 апреля он утверждает Регламент об управлении Адмиралтейством и верфью (Адмиралтейский регламент) — документ, считающийся первым российским правовым актом с подробными инструкциями по бухгалтерскому учету.

В конце XVIII века современник Адама Смита британский философ и политэконом Иеремия Бентам заметил, что бухгалтерия есть проявление «паноптики», то есть инструмент, позволяющий обозреть глубину хозяйственных процессов и управлять ими [Соколов, 1996. С. 94]. В эпоху меркантилизма — камерализма связь бухгалтерии с экономической доктриной впервые проявилась со всей очевидностью. Свойственное меркантилизму особое отношение к таким экономическим категориям, как деньги, богатство и торговый капитал, а камерализма — к государственному управлению и пополнению казны повлияло — и, как выяснилось, весьма заметно — на содержание и методы бухгалтерского учета и нашло в них свое отражение. И, напротив, — и это станет ключевой гипотезой исследования — учет оказал влияние на экономическое мышление, а, возможно, в какой-то степени определил его. Исходя из этого, проблемы экономической теории и экономической политики можно, в свою очередь, рассматривать в контексте про-

блем, то есть информационных и/или методологических ограничений, бухгалтерского учета.

Между тем применительно к эпохе Петра I это влияние, или, если можно так сказать, взаимообусловленность экономической доктрины и ее административно-информационного воплощения, изучено мало. Есть еще по меньшей мере два исследовательских вопроса, которые могут быть признаны частными для истории экономики, но которые интересны в контексте учетной историографии петровских реформ: (1) насколько обособленной была бухгалтерия государственного хозяйства и сильно ли она зависела, прежде всего методологически, от коммерческой, частной бухгалтерии и (2) может ли хорошая бухгалтерская модель быть успешной сама по себе или самостоятельно принести успех экономической и финансовой политике.

1. Введение в доктрину камерализма как концепцию государственного управления и государственных финансов

Известно, что камерализм, так же как и меркантилизм, был направлен на усиление роли государства в национальной экономике. Однако если меркантилизму было свойственно внимание к ее регулированию, то камерализм был в большей степени направлен на развитие рациональной государственной администрации и формирование компетентной бюрократии. «Для камералистов центральной научной проблемой была проблема государства, — формулировал классическое определение этой доктрины американский социолог Албион Вудбери Смолл. — Для них цель всей социальной теории заключалась в том, чтобы показать, как может быть обеспечено благосостояние государства. Они видели в благосостоянии государства источник всеобщего благосостояния. Их ключом к благосостоянию государства был доход для удовлетворения потребностей государства. Вся их социальная теория исходила из центральной задачи обустройства государства имеющимися средствами» [Small, 1909. P. viii].

Камерализм институционализировался как академический дискурс и университетская наука к 1727 году [Wakefield, 2009. P. 4]. К тому времени, по всей видимости, и начала формироваться континентальная камералистская доктрина, которая искала источники богатства, власти и процветания в развитии производства, научных открытий и творчества в противоположность характерных для меркантилизма торговых войн, протекционизма и ограничительных экономических систем. Камералисты воспевали трудолюбие, ценность экономических ресурсов, изобретательность, креативность и уделяли большое внимание добавленной

стоимости и переработке даров, которые предоставила природа [Rössner, 2020. P. 39]. Ключевым двигателем в развитии всех этих качеств и достижении высших целей должна была стать, согласно их учению, инициатива и воля правителя. «Подданные нуждались в сильной руке заботливого самодержца — принца, — чтобы направить экономику, похожую на большое домашнее хозяйство, к наилучшему распределению ресурсов», — артикулирует идеологию камералистов Филипп Робинсон Рёсснер [Rössner, 2020. P. 35]. Свободный рынок был так же незнаком этой концепции, как и идея экономики, которая функционировала бы независимо от государства, или как механизм, который управлялся бы своими собственными законами спроса, предложения и распределения. Если такой свободный рынок и мог быть допущен, добавляет Рёсснер, то только по инициативе правителя [Rössner, 2020. P. 35].

Таковы были идеалы и идеальный образ правителя в камералистских трактатах. И сами авторы в отраженном сиянии этих идеалов со временем всё чаще стали ассоциироваться с «бестелесным собранием экономических принципов, академических наук и бюрократических практик» [Wakefield, 2009. P. 5]. Видимо, чтобы уйти от этого образа или придать ему чуть больше реализма, Эндрю Уэйкфилд сделал в чем-то нарочитое противопоставление «камералистов абстракции» тем, кого он назвал «камералистами из плоти и крови» и кто появился на сцене задолго до учреждения «камеральных наук»¹. Уэйкфилд указывает на ранние отзывы о камералистах (cameralists)², тех, кто управлял финансами князя, имевшие в основном негативный оттенок. И действительно, по отношению к практикующим камералистам в конце XVII века использовали такие эпитеты, как «прислужники Камеры» (фиска), «ненасытные кровопускатели народа», «плохие чиновники». Камералисты от науки должны были стать антагонистами этого образа — литературным и академическим изобретением, призванным улучшить плохую репутацию фискальной палаты и ее чиновников [Wakefield, 2009. P. 5].

Между тем и идеальный академический камерализм неизбежно содержал черты камерализма фискального. У теоретических построений был вполне конкретный адресат — правитель государства, и его главное пожелание наполнить казну очевидно вхо-

¹ Различие между «камералистами бюро» и «камералистами книг» проводили и ранее, но с несколько иными акцентами и оценками. Уэйкфилд, в частности, ссылается на Курта Циленцигера, который первых называл «фискалистами», а вторых — собственно «камералистами» [Wakefield, 2009].

² Здесь вслед за Уэйкфилдом необходимо сделать пояснение о термине. С XVII по XVIII век существовало несколько вариантов его написания, указывающих на первоначальную связь между камералистом и Камерой, или фискальной палатой. К ним относятся cameralist, cammeralist, kameralist и kammmeralist [Wakefield, 2009].

дило в противоречие с абстрактными мечтами об общественном благосостоянии. «Эти две цели были взаимоисключающими, — пишет Уэйкфилд. — Если бы вы способствовали богатству князя, вам пришлось бы отнимать что-то у населения посредством дополнительных налогов и сборов; если бы вы выбрали содействие общественному благосостоянию, это означало бы, что князь (или государство) не может взять из экономики столько, сколько ему хотелось бы»³.

Несмотря на критику, практическая деятельность камералистов была небезуспешна, и в первую очередь в организации государственной администрации. Клаус Петерсон полагает, что значение учения камералистов об административной технике для развития государственного управления в различных европейских странах трудно переоценить. Свои выводы он подтверждает следующими историческими фактами.

В XVI и XVII веках в германских государствах и Скандинавии учреждаются центральные административные органы, которые с точки зрения организационной структуры и методов работы отражают административную программу австрийских и немецких камералистов. В отличие от своего в высшей степени аморфного и плохо структурированного средневекового предшественника этот новый тип управления характеризовала систематически разработанная организационная структура, состоявшая из четко определенных административных единиц — коллегий — с прописанными правами и полномочиями и постоянным персоналом. Как правило, между коллегиями не было иерархических различий, они были равны по статусу. В пределах своей конкретной области каждая коллегия обладала общегосударственной (а не региональной) юрисдикцией, и это придавало административной системе единообразную структуру. В коллегиях были штатные должности бухгалтера, счетовода, регистратора, секретаря, актуария, переписчика, архивариуса и т. д. Благодаря юридическому определению полномочий коллегии и обязанностей должностных лиц были сформированы регулярные рабочие процедуры [Peterson, 1979. P. 7–8].

По мнению Петерсона, коллегияльная система способствовала прогрессу в фискальном управлении. Ключевыми ее инструментами он называет регулярную бухгалтерию и ревизию, унифицированные процедуры по управлению казной, в том числе путем планирования государственных доходов и расходов. Петерсон оттеняет эти новации сравнением со средневековой практикой, когда расходы было принято покрывать по мере необходимости за

³ Цит. по: [Rössner, 2020. P. 37].

счет наиболее доступных доходов, что было несовместимо с регулярностью и предсказуемостью, которых требует организованное финансовое управление. Он видит фундаментальный принцип составления бюджета камеральной системы в том, чтобы обеспечить нужды королевского двора, вооруженных сил и администрации за счет наиболее надежных государственных доходов при менее надежном финансировании или полном отсутствии финансирования других расходов [Peterson, 1979. P. 9]. Анализ камеральной практики бюджетного планирования Петерсон завершает выводом о том, что в основу проектирования государственного бюджета был положен принцип двойной бухгалтерии. Обоснованность этого вывода мы обсудим в следующем разделе.

2. Происхождение, свойства камеральной бухгалтерии и ее значение для камерализма

Экономической доктрине камерализма в бухгалтерском учете отвечает так называемая камеральная бухгалтерия. Ярослав Вячеславович Соколов и Вячеслав Ярославович Соколов прослеживают ее историю с XII века и выводят происхождение слова «камеральный» от латинского camera — контора, комната [Соколов, 1991. С. 128]. Несмотря на давнюю историю этой модели учета, сам термин «камеральная бухгалтерия» своим появлением обязан именно камерализму. Согласно Норвальду Монсену (и его предшественнику Эрнсту Вальбу), первая фаза развития камерального учета как элемента течения камерализма началась не ранее XVI века. Они назвали эту фазу простой камеральной бухгалтерией [Monsen, 2002]. И действительно, предназначение камеральной бухгалтерии в ту пору состояло преимущественно в простейшей хронологической регистрации операций по поступлению и выплате денег. Естественно предположить, что со временем ограничение объекта учета исключительно деньгами привело к утрате позиций камеральной бухгалтерией и ее, как поначалу казалось, постепенному вытеснению в государственном хозяйстве новой, двойной патримониальной бухгалтерией. Последняя, также примерно с XVI века, неизменно набирала популярность в коммерческой практике.

В начале XVII века в Голландии имел место известный и часто упоминаемый диалог о бухгалтерии [Бауэр, 1911. С. 309; Галаган, 1927. С. 84; Соколов, 1996. С. 86; Хитрово, 1860. С. 15; Ten Have, 1956. P. 236–246; Vlaemminck, 1956. P. 124; Volmer, 1996. P. 124]. Он состоялся между принцем Морицем Оранским, графом Нассаутским, штатгальтером Голландии, Зеландии, Гелдерланда, Гронингена и Оверэйсела, с одной стороны и его личным советником

фламандцем Симоном ван Стевином⁴ — с другой. Этот диалог впоследствии получил развитие: высказанные в нем идеи положили основу реформе государственной бухгалтерии Нидерландов, а один из его участников — Стевин — стал известным реформатором учета.

Стевину принадлежит авторство самого раннего в истории трактата по бухгалтерии государственного хозяйства — “*Varstelske bouckhouding op de Italiaensche wyse*” (1604). Эта книга включала четыре раздела: коммерческое счетоводство, счетоводство доминионов, счетоводство королевских трат и счетоводство войн и других экстраординарных расходов [Volmer, 1996. P. 565]. Первый и главный читатель книги был известен заранее — правитель Нидерландов, патрон и друг автора. Беседуя с принцем Оранским (содержание беседы пересказано в предисловии к книге), Стевин убеждал его в том, что «для преуспевания государственных финансов необходимо построить государственную отчетность по принципам двойной итальянской бухгалтерии» [Галаган, 1927. С. 84]. И в этом Стевин проявил себя как истинный камералист: ему представлялось, что «сильная система контроля, присущая двойной бухгалтерии», способна побороть такие неприглядные явления, за которые критиковали камералистов-практиков, как «богатые казначеи при бедном правительстве» [Volmer, 1996. P. 565].

Благодаря исследованиям Онко тен Хаве и Жозефа Влаемминка известно, что идеи Стевина были положены в основу реформы королевских финансов Нидерландов 1604 года [Ten Have, 1956]. Спустя три года Стевин, вероятно вдохновленный успехом в продвижении своих начинаний, обратился с проектом «О введении двойной системы в государственное управление» к Максимилиану де Бетюну, герцогу Сюлли, главе французского правительства при Генрихе IV. Однако здесь его ждала неудача. Как писал Василий Николаевич Хитрово, «Сюлли, не вполне еще знакомый с тонкостями финансового и счетного дела, не понял пользы двойной системы и отверг предложенный проект» [Хитрово, 1860. С. 15].

Впрочем, несколько лет спустя Стевин всё же добился признания своих идей за рубежом. В 1623 году шведское правительство, как принято считать, реорганизовало свою систему учета согласно правилам двойной бухгалтерии. Тен Хаве удалось выяснить, что

⁴ В начале своей карьеры Симон ван Стевин служил у богатого купца в Антверпене и, несмотря на то что через непродолжительное время оставил это занятие, навсегда сохранил уважение и любовь к бухгалтерии [Volmer, 1996. P. 565]. Современным исследователям Стевин известен как механик, математик, физик, философ, инженер и государственный деятель. Однако именно знание бухгалтерии, полагал Отто Бауэр, сыграло в жизни Стевина решающую роль. «Давая уроки бухгалтерии принцу Морицу Оранскому, — сообщает Бауэр, — он (Стевин. — Д. Л.) сделался его другом и был назначен генерал-квартирмейстером и главным контролером водяных и сухопутных сообщений всей Голландии» [Бауэр, 1911. С. 309].

возглавить эту реформу шведы пригласили голландского купца Абрахама Кабелау, который стал проводником идей Стевина в Швеции [Volmer, 1996. P. 565]. В процессе преобразований Палата центральной администрации Швеции была перестроена и поделена на департаменты — Казначейство и Департамент государственного счетоводства. Казначейству были переданы обязанности по формированию и исполнению государственного бюджета (первые отчеты были подготовлены новым учреждением в 1619 году), в то время как Департаменту государственного счетоводства поручалось реорганизовать действующую систему учета путем применения метода двойной записи для усиления контроля за общественными расходами во всем королевстве [Filios, 1983. P. 444].

Опираясь на, по всей видимости, схожие источники, Петерсон посчитал интеграцию двойной купеческой бухгалтерии в государственное хозяйство одним из достижений камерализма. Оценивая внедрение коллегиальной системы как большой прогресс в фискальном управлении Швеции, Петерсон указывает на ее ключевые в этом отношении новации: регулярную бухгалтерию и ревизию, унификацию управления казной. «Основной концепцией бухгалтерского учета, введенной в государственное управление в то время, — пишет он далее, — была *система двойной бухгалтерии* (выделено мной. — Д. Л.), которая развивалась на крупных торговых предприятиях еще со Средних веков и означала, что доходы и расходы уравнивались друг с другом непрерывным образом. Принятие этой более совершенной техники бухгалтерского учета сделало возможным более точное и эффективное управление государственными средствами» [Peterson, 1979. P. 9].

Если подойти к интерпретации исторических источников формально и воспринимать используемые в них термины в их современном значении, можно поверить, что становление государственного хозяйства действительно сопровождалось внедрением двойной купеческой бухгалтерии как самостоятельной концепции или как элемента концепции камерализма. Однако история с реформой счетоводства Австрийской империи второй половины XVIII века вносит сомнение в общепринятую оценку характера описанных выше преобразований. Автором концепции реформы был австрийский бухгалтер Йохан Маттеас Пуэхберг. Будучи истинным камералистом, он следующим образом сформулировал свои замыслы:

Одна из наиболее важных целей новой системы государственного счетоводства (Staatsbuchführung) состоит в том, чтобы дать административным органам ясное представление о финансах. Вот почему Счетная палата взяла на себя обязанность сделать эти <финансовые> операции более простыми и понятными. Во исполнение этого намерения Палата опубликовала под-

робный «Годовой камеральный баланс». Любой, даже малознакомый с бухгалтерскими методами человек может изучить этот отчет, как если бы он понимал технику двойной бухгалтерии. Благодаря этому краткому камеральному годовому отчету у администраторов нет нужды в знаниях методов двойной записи. Вот каким инструментом располагает теперь Счетная палата (цит. по: [Legay, 2009. P. 272]).

Пуэхберг, таким образом, ставит во главу угла своей системы баланс, поясняет, как было принято, что он основывается на методе двойной записи, но считает свой баланс более простым, чем другие, и называет его камеральным. С современной точки зрения такое сочетание понятий кажется оксюмороном: баланс как метод учета и форма отчетности есть принадлежность двойной патримониальной бухгалтерии, а камеральная бухгалтерия, ограничиваясь учетом денежных поступлений и выплат, не нуждается ни в балансе, ни в методе двойной записи. Значит ли это, что Пуэхберг был неаккуратен в терминах или что он был сторонником двойной бухгалтерии?

Цитируемое высказывание как нельзя лучше показывает, что исторические артефакты не всегда поддаются буквальной интерпретации или осовремениванию. В XVIII и даже XIX веке — в эпоху, когда теория бухгалтерского учета только зарождалась, — отличительные свойства той или иной учетной модели не были четко обозначены. Принцип целостности — обязательный критерий двойной бухгалтерии — не артикулировался и не соблюдался⁵. Часто достаточным основанием для утверждений о внедрении двойной купеческой бухгалтерии служило использование счетов, терминов дебет и кредит, двойственность регистрации части операций на счетах или в бухгалтерских регистрах, равенство итогов в отчете, называемом только по этому признаку балансом. Пуэхберг заблуждался в том, какой метод он применяет: униграфическую камеральную или двойную бухгалтерию. Возможно, впрочем, он и здесь выступал как настоящий камералист, готовый, чтобы заинтересовать правителя, обернуть свою систему в завлекательный фантик модной в ту пору двойной бухгалтерии⁶.

⁵ Согласно принципу целостности учетные данные представляют собой единую систему, функционирующие элементы которой должны быть связаны между собой и взаимообуславливать друг друга. Автор этого определения Ярослав Вячеславович Соколов полагал, что принцип целостности реализуется только в системе (парадигме) диграфического учета — двойной бухгалтерии [Соколов, 2000. С. 31–32]. Именно в ней находят отражение не только потоки (движение денег), но и запасы (текущие и капитальные), а также абстрактные объекты капитал и прибыль, формирующие полный учетный цикл.

⁶ В 1770 году Пуэхберг в целях пропаганды своей системы дал несколько публичных лекций в Вене. Отзывы посетителей этих лекций характеризуют не только лектора и его доктрину, но и эпоху. Мари-Лора Легэ цитирует весьма любопытное высказывание одного из знатных слушателей — князя Йохана Адама Джозефа Ауэрсперга, заключившего по окончании лекций, что «счетное искусство — это хлыст, которого опасаются служащие, поскольку он указывает им на ошибки и оберегает от позора» [Legay, 2009. P. 26].

Случай Пуэхберга служит примером того, что учетные модели необходимо изучать в контексте времени. Однако путаница с терминами не мешает воздать должное автору реформы государственного счетоводства Австрии. Одна из важных заслуг Пуэхберга заключается в том, что он включил смету в состав информационной совокупности, подлежащей формированию в бухгалтерском учете силами бухгалтеров. Сравнение сметных назначений с фактическими кассовыми доходами и расходами позволяло контролировать наполнение и исполнение бюджета и ограничивать желания тех, кто хотел иметь свободу распоряжаться государственными деньгами. Бухгалтерия Пуэхберга в этой части — сильный аргумент в защиту того, что государственный учет может быть эффективной управленческой и бюрократической системой, отвечающей требованиям концепции камерализма. Сам Пуэхберг как автор соответствующего трактата может быть назван родоначальником учетной модели, получившей позднее наименование новой камеральной бухгалтерии. Ее отличительными чертами стали построение бюджета и учет его исполнения.

Добавим, что камеральная бухгалтерия Пуэхберга строилась таким образом, чтобы разграничить полномочия должностных лиц, ответственных за ведение учета: автор наделил ее способностью к внутреннему контролю. В рамках единого бюджета она обеспечивала получение сведений о доходах и расходах по каждому распорядителю (исполнителю) сметы, выражая при этом камерализму стремление к централизации управленческих функций и вместе с тем — распределению полномочий. Центральная главная книга — изобретение Пуэхберга — тоже как нельзя лучше отвечала этой идее. Она позволяла составлять отчетность в масштабах всей империи. Решение этой задачи не имело аналогов.

Итак, в эпоху камерализма бухгалтерия государственного хозяйства претерпела значительные изменения, откликаясь на запросы этой доктрины и став важным инструментом в ее реализации. Она не заимствовала буквально методы и практики коммерческого учета, как полагали ее позднейшие исследователи, ориентируясь на название, но не на содержание учетной модели. В процессе построения централизованной государственной администрации и финансового управления государственное счетоводство приобрело свои отличительные черты, главной из которых стало включение в орбиту учета бюджетного процесса. Серьезные преобразования ожидали в ходе петровских реформ и российскую бухгалтерию, а примером, их иллюстрирующим, послужит флот и ключевой документ пе-

тровской эпохи, регламентирующий его деятельность, — Адмиралтейский регламент.

3. Камеральный учет в Адмиралтейском регламенте: происхождение и методы

Учет обычно ускользает от внимания историков петровской эпохи, однако сам царь в своих реформаторских начинаниях был неизменно к нему внимателен. Самые ранние из известных документальных тому свидетельств относятся еще к первому этапу реформы.

Озабоченность Петра как самим фактом необходимости учета, так и его процедурой (методикой) видна уже из его Наказа от 29 июля 1705 года на имя старосты Тульских казенных кузнецких слобод Максима Масалова. В нем можно найти рекомендации относительно порядка ведения приходно-расходных денежных книг и контроля за количеством отсылаемых в Москву ружей. Впрочем, Наказ предписывал простую форму учета денежных поступлений и выплат, унаследованную от казенных хозяйств ведомства московских приказов [Маздоров, 1972. С. 6]. Еще одним относительно ранним свидетельством отношения Петра к учету может послужить проект Федора Салтыкова от 1713 года, озаглавленный «Доношения о некоторых состоятельных, которые прилежно выбраны из правления уставов разных, как английских, французских, германских, такожде и прочих европейских присудствуемых приличеству самодержавия». Разбирая этот документ, Милюков обратил внимание на пометы Петра: крестики и крестики в кружке, «против мест, особенно его заинтересовавших» [Милюков, 1905. С. 399]. Ряд предложений Салтыкова был посвящен развитию торговли и промышленности, и одно из них — о направлении нескольких человек за границу для изучения бухгалтерии («купеческих книг») и корреспонденции — имеет помету крестик в кружке [Милюков, 1905. С. 402], обозначая его важность для Петра.

Как уже отмечалось, вехой в развитии учета петровской эпохи, да и истории российской бухгалтерии в целом стал Адмиралтейский регламент (далее также — Регламент). Он имел одно существенное отличие от уставов других коллегий. Регламент был призван регулировать деятельность не только непосредственно органа государственного управления, но и его хозяйственных подразделений. В ведении Адмиралтейств-коллегии находилось строительство военных кораблей и снабжение флота. Эта отрасль государственного хозяйства остро нуждалась в учете. Не случайно процедурам учета посвящены около сотни артикулов в разных

главах Регламента. Более того, к Регламенту прилагаются «Формы книгам, в которых записывать людей, деньги, провиант и вещи всякие, колико чего в приходе, в расходе, в остатке» — иными словами, образцы учетных регистров вместе с примерами записей в них.

В подготовке Адмиралтейского регламента, в отличие от других регламентов, Петр, неизменно внимательный ко всему, связанному с флотом, участвовал сам⁷. Ныне достоверно известно, что он далеко не сразу определился в своих правовых предпочтениях и для разработки морских статутов просил найти и перевести все существующие образцы морского права. Сохранился и документ, описывающий, как начиналась работа над Морским кодексом и Адмиралтейским регламентом. Это «Определение Адмиралтейской коллегии» от 4 апреля 1718 года (опубликовано в 1867 году в многотомном собрании «Материалов для истории русского флота»). В нем в самых общих чертах был представлен план будущего Регламента: «как содержать флот, в гавани и верфи с их вышними и нижними служители и какая их должность, также магазины и прочее» и на какие источники следует опираться при его разработке:

...Сие выписать из английских, французских, датских, шведских и голландских уставов и привести по пунктно о каждой материи, зачав английским, а к оному из прочих приводить... когда зачнетса первый пункт английский о какой материи, то к нему из всех вышеописанных уставов подводить пункты, которые о той материи гласят, потом другой английский пункт, и к нему из прочих таковые следовать. А где против английских прочих нет, тут порожние места оставливать, а где в прочих есть, а в английских нет, то в английском порожнее оставливать... [Материалы для истории..., 1867. С. 151]⁸.

На основании этого документа мы вслед за Петерсоном можем сделать вывод о том, что в первое время для Петра «английское законодательство служило отправной точкой» в работе над российским морским правом [Peterson, 1979. Р. 406]. Однако позднее в основу Регламента по его указанию были положены нормы французского законодательства. В 1715 году во Францию для изучения морского делопроизводства был направлен один из самых талантливых и образованных морских офицеров — Конон Никитич Зо-

⁷ Сохранилось рабочее расписание императора на 1721 год, в котором четыре дня в неделю — с понедельника по четверг — отведены сочинению Адмиралтейского регламента [Павленко, 1973. С. 85]. В собственноручных заметках к «Истории Свейской войны» Петр отметил свой вклад в работу над Регламентом: «...через прилежный труд И. В., в котором не повелением токмо, но самым трудом его учинен, где не только утрами, но и вечерами по дважды на день оное делано в разные времена» [Павленко, 1973. С. 85].

⁸ Эта цитата демонстрирует внимание Петра к самым мелким деталям и стремление давать исчерпывающие инструкции — печальное и трогательное свидетельство недоверия великого императора к окружающим его людям и, вероятно, беспомощности перед их некомпетентностью.

тов⁹. «Ехать ему во Францию, — писал собственноручно Петр, — в порты морские, а наипаче, где главный флот их. И там, буде возможно и вольно, жить и присутствовать волонтиром, буде же невозможно, то принять морскую службу» [Воскресенский, 2017. С. 119]. Еще до отъезда Зотов перевел для Петра два французских морских кодекса: в 1713-м — Морской ордонанс Людовика XIV 1681 года; в 1714-м — ордонанс «О войсках морских и арсеналах» 1689 года. Сравнив эти переводы с редакциями Адмиралтейского регламента, исследователь петровского законодательства Николай Алексеевич Воскресенский сделал следующий вывод: «Регламент Адмиралтейства, как видно из архивных материалов, приведенных нами в известность, был составлен преимущественно под влиянием французских морских кодексов» [Воскресенский, 2017. С. 520–545]. Этому факту пока нет достоверного объяснения, можно лишь предположить, что французское законодательство, носившее явный отпечаток просвещенного абсолютизма, было ближе Петру по духу.

Воскресенский провел детальный анализ происхождения артикулов первой главы регламента «О должности Адмиралтейств-коллегии». Непосредственно к учету имели отношение артикулы 31–50 этой главы, которые он объединил рубрикой «О приходно-расходных книгах». В действительности и в этом пуле не все артикулы трактовали учет — часть из них относилась к порядку выплаты жалованья. Представим результаты исследования Воскресенского в виде таблицы, исключив не относящееся к нашей теме.

На первый взгляд заимствования из французских первоисточников не кажутся значительными. Однако, как замечает сам Воскресенский, кроме артикулов дословно заимствованных, были те, которые подверглись лишь незначительной переработке и не утратили общего смысла первоисточника. Они, в частности, отнесены к «выработанным в комиссии». По оценке Воскресенского, комиссия была оригинальна в правотворчестве не более чем в трети всех вышедших из-под ее пера положений, а всего заимствованными оказались около 50% артикулов.

⁹ Конон Никитич Зотов — сын «кокуйского патриарха» Никиты Моисеевича Зотова. В 1704 году 14 лет от роду был отправлен Петром Великим за границу и проходил морскую науку частью на английских, частью на голландских кораблях. В 1715 году участвовал в морской кампании в Финском заливе, после чего был отправлен во Францию. Внес значительный вклад в работу над Морским кодексом и Регламентом Адмиралтейств-коллегии, написал «Регламент адмиралтейского нижнего суда» (коммерческий морской устав). Есть основание полагать, что Конону Зотову принадлежит авторство первоначального проекта закона о должности генерал-прокурора. Сергей Михайлович Соловьев писал о нем: «Конон Зотов кроме близости к Петру по отце расположил царя в свою пользу еще следующим поступком: в 1707 году, находясь в Лондоне для науки, он написал отцу, чтоб ему повелено было остаться еще на несколько времени в Англии и служить здесь на кораблях. Старик Зотов показал письмо царю: Петр пришел в восхищение, благословил письмо и выпил кубок венгерского за здоровье Конона, как первого охотника на любимые его дела» [Соловьев, 1997. С. 524–525].

Т а б л и ц а 1

**Первоисточники положений Адмиралтейского регламента
(глава 1, артикулы об учете)**

T a b l e 1

**Primary Sources for the Provisions of the Admiralty Regulations
(Chapter 1, Articles on Accounting)**

Номер артикула	Название артикула	Первоисточник
31	Деньги все велеть принимать казначею	Выработаны в комиссии и написаны в черновиках законопроекта рукою К. Н. Зотова и кабинет-секретаря А. В. Макарова
32	О расходе денег посылать указы казначею	
33	Все в принятых деньгах от казначея должны ему отчет давать, кроме подрядчиков	
36	Приходные и расходные книги прошивать шнуром и печатать	Написано рукою Петра I
37	Давать указы о добром содержании книг приходных и расходных	Выработаны в комиссии и написаны в черновиках законопроекта рукою К. Н. Зотова и кабинет-секретаря А. В. Макарова
43	Каким образом употреблять в другие расходы деньги, определенные на жалованье	Буквальное заимствование из французских источников
46	О свидетельстве приходных и расходных книг деньгам и провианту	Выработаны в комиссии и написаны в черновиках законопроекта рукою К. Н. Зотова и кабинет-секретаря А. В. Макарова
47	Об объявлении при счетах в Штатс-контору, чем кому еще Адмиралтейство должно	
48	Книги всем материалам, свидетельствованные в конторе, держать в Коллегии в архиве	
49	Об уничтожении расписок, которые сделаны не по Регламенту	Буквальное заимствование из французских источников
50	О закреплении посылаемых указов у последней речи не оставляя порожнего места	

Источник: составлено по [Воскресенский, 2017. С. 533, 537–538].

Интересно, что Петр самолично сочинил («рукою Петра написано») один из «учетных» артикулов, который уместно будет процитировать: «Все книги, в которых имеют вписаны быть приход и расход денег и всяких вещей, должны быть белые прежде, прошиты шнуром и запечатать Адмиралтейскою печатью, переметя листы нумерами. И иметь всегда оных книг в готовности на все дела потребное число» [Регламент., 1722. С. 12]. Здесь Петр заботился о мерах по предупреждению фальсификации учетных записей. В подтверждение этому мотиву можно привести схожую цитату из Инструкции князя Щербатова приказчикам его ярославских вотчин: «Всякие книги журналные и щетные должны делатся с шнурами и листы иметь перемечены, дабы кто плутовством листа не вы-

драл» [Инструкция., 1965. С. 455]. Вполне вероятно, что правило шнурования книг распространилось в помещичьих хозяйствах под влиянием Адмиралтейского регламента. Не стоит, однако, думать, что царь сам изобрел такой способ подтверждения достоверности учетных регистров. Открыв французский Торговый ордонанс 1673 года, мы обнаружим там схожее требование о нумеровании и парафировании каждой страницы торговых книг купцов в городских коммерческих судах или магистратах [Коммерческий кодекс., 2008. С. 1120]. И здесь без заимствования из французских первоисточников, пусть с корректировками, не обошлось.

Воскресенский упоминает и о том, что Ордонанс о войсках морских и арсеналах, — а именно книга XII, титул 4, “Du controleur”, — оказал существенное влияние на русское законодательство о государственном контроле при выработке норм Регламента Адмиралтейства, а через него — на Регламент Ревизион-коллегии. И действительно, прямое сравнение текстов [Устав., 1715; Регламент., 1722] подтверждает этот вывод.

Автором французского первоисточника был Жан-Батист Антуан Кольбер, маркиз де Сеньеле, в то время морской министр Франции. Являясь, как и его знаменитый отец, сторонником доктрины меркантилизма, он придал ей практическое направление и создал, как позднее выяснилось, образец документа, в котором свойственные этой доктрине меры государственного регулирования экономики в целом и учета в частности были обращены на морские войска. Ордонанс Людовика XIV «О войсках морских и арсеналах» впервые закрепил обязанность должностных лиц французского флота и портов вести учетные книги и составлять отчетные ведомости. Такие же правила позднее были установлены и в Адмиралтейском регламенте Петра I.

Вместе с тем нельзя сказать, что Регламент формировался исключительно под влиянием меркантилистских воззрений. К характерному для меркантилизма требованию подотчетности и детальных инструкций добавились, как мы увидим далее, вполне камералистские подходы к учету и управлению финансами.

В записках о России, составленных в 1737 году для Вольтера, прусский дипломат Иоганн Готхильф Фоккеродт отметит, что новая система адмиралтейского учета организована «покупчески» [Широкий, 1939. С. 40]. Добавим к этому, что ее купеческий характер имел европейские черты. Другой дипломат — Петр Яковлевич Чаадаев напишет о Петре I, что «он ввел в наш язык западные речения... из западных книг мы научились произносить по складам имена вещей» [Чаадаев, 1906. С. 77]. Благодаря петровскому Регламенту во флотском учете стали использоваться заимствованные из западноевропейской торговой

практики понятия «дебет», «кредит» и «бухгалтер». «Торговое» происхождение имели также установленные Регламентом регистры (книги) систематической записи, а способ записи в них с линейным (позиционным) расположением дебета и кредита представлял, по существу, европейскую коммерческую письменную культуру бухгалтерии (рис. 1).

1. Спрайтца					КРЕДИТЪ					
Мѣсяцы числа	№ на указъ	Описание	Спрайтца	Копейки	Мѣсяцы числа	№ на указъ	Описание	Спрайтца	Копейки	
Генваря 3	6	По указу Коллегіи Адмиралтейской прінято изъ Штатскихъ Канторъ	1	10000	48	Генваря 16	10	По указу отдано Команду имареку на покупку въ Ярославль	6	30000
Генваря 10	30	По указу прінято	30	50000	Генваря 17	30	По указу отдано Цаммерстеру на раздачу залопанья	10	6000	
		Итого		60000	48	Генваря 18	31	По указу отдано кому иному	30	7000
								Итого		43000
								За тѣмъ на лицо къ Февралю		17000
								Перенесено на 1 спрайтцу		
										60000
2. Спрайтца										
Феврала 3		Остаточныйъ сибъ Генваря какъ балансъ этого мѣсяца показаны		17000	Феврала 1	40	По указу отдано	32	5000	
Феврала 26		Прінято		13895	Феврала 20	41	По указу отдано	36	20000	
		Прінято		5000	Феврала 27	50	По указу отдано	40	3898	
		Итого		35895			Итого въ расходъ			28898
							За тѣмъ списаны къ Маршу			6907
							Перенесено на 3 спрайтцу			
										35895

Рис. 1. Образец систематического регистра линейной записи по учету денег (извлечение из Адмиралтейского регламента)

Fig. 1. Sample of a Systematic Ledger for Itemized Records of Monetary Accounting (Extract From the Admiralty Regulations)

Внешние признаки «купеческой» бухгалтерии в Регламенте были так явны, что вновь дали повод, уже российским историкам, для преувеличенной оценки степени адаптации коммерческого учета в государственном хозяйстве. Основанием для поспешных выводов, на этот раз применительно к петровским преобразованиям, стали формы графленых учетных книг. Владимир Андреевич Маздоров — а именно его можно упрекнуть в упомянутой поспешности — связал начало регламентации учета по европейским образцам с применением двойной записи и баланса. «Новым порядком учета, — писал он, — создавалась возможность периодически определять с достаточной достоверностью наличие средств в хозяйстве в данный момент; в практику счетной работы вводился баланс, до той поры неизвестный в России» [Маздоров, 1972. С. 7]. И далее: «...вводился метод

двойной записи и составление балансов — сначала в военноморском ведомстве, а затем в горнозаводском деле, в частности на заводах Урала» [Маздоров, 1972. С. 7].

В действительности система учета Адмиралтейства, разработанная под руководством императора Петра, была построена по принципам простой (а не двойной) бухгалтерии с элементами камерального учета. Такой вывод можно сделать на основании анализа процедуры учета, детально прописанной в Регламенте. Так же как и французский Морской ордонанс, Адмиралтейский регламент предписывал учитывать следующие объекты: деньги, вещи (в натуральном измерении), служащих во флоте (кадровый учет) и их жалованье, а также бюджетное финансирование. В традициях камерализма в Регламенте были даны детальные инструкции по учету денежных средств с правилами их документального оформления и сплошной регистрации.

Финансами Адмиралтейства должна была ведать казначейская контора во главе с казначеем. Регламент указывал казначею приходовать и расходовать деньги строго по документам: «Должен по указу принимать деньги или ассигнации... и оные употреблять в расход по указу же Коллегии Адмиралтейской» [Полное собрание законов..., 1830а. № 3937. С. 556]. Документальное оформление операций в учете денежных средств становится, таким образом, обязательным. Указы коллегии казначей обязывался регистрировать в специальной книге («Книга, журнал или записная указам, присланным из Адмиралтейства»), в которую записывалось число, номер указа, его содержание и сведения об его исполнении. С получателей денег следовало брать расписки. Кроме того, казначей должен был принимать отчеты об израсходованных суммах от цалмейстера и комиссара по покупкам.

Движение денег казначею полагалось регистрировать в приходной и расходной книгах. В них отмечались номер указа, дата, содержание операции (от кого принято или кому отдано), сумма цифрами и прописью. По окончании года приходные и расходные книги предписывалось подавать в коллегию для освидетельствования. Если записи оказывались верны, книги надобно было сдавать в архив Адмиралтейства, а казначею выдавать квитанцию за подписью всех членов коллегии.

Регламент в духе камерализма устанавливал строгую подотчетность: казначей должен был регулярно представлять в Адмиралтейскую коллегию сведения о состоянии финансов. Регламент обязывал его ежедневно подавать рапорты о наличных деньгах и еженедельно — ведомости о приходе, расходе и остатке денег. Данные для составления ведомостей он предварительно собирал в специальную книгу по правилам линейной записи. На левой

странице этой книги («дебет») фиксировался приход денег, на правой («кредит») — расход (рис. 1).

Предполагалось, что завершающим этапом учета денежных средств станет формирование «Книги для счета с Штатс-конторой». Ей была назначена роль служить для взаимной сверки данных в расчетах между двумя коллегиями — Адмиралтейств-коллегией и Штатс-контор-коллегией (министерство финансов). Описание этой процедуры раскрывает методику учета бюджетных ассигнований, введенную Петром. «Книгу для счета с Штатс-конторой» следовало вести казначею Адмиралтейства: в начале года заносить в эту книгу сумму финансирования Адмиралтейства, определенную на текущий год, а затем в течение года — действительные поступления из Штатс-контор-коллегии. Бюджет Адмиралтейства как обязательство Штатс-контор-коллегии предоставить средства на соответствующие расходы должен был быть вписан на левую страницу, или в «дебет». Текущее финансирование, поступавшее из Штатс-конторы, указывалось отмечать на правой, «кредитовой», странице. И еще одно предписание — ежемесячно выводить сальдо (остаток): «На Штатс-конторе надлежит донять как показывает баланс»¹⁰. Сопоставление дебетовых и кредитовых оборотов в данном случае служило для уточнения взаимных расчетов.

Итак, Петр стремился внедрить, согласно концепции новой камеральной бухгалтерии, позднее описанной Пуэхбергом, учет исполнения бюджета, и это могло стать безусловной новацией учетной модели, представленной в Адмиралтейском регламенте. Рассмотрим, как она реализовывалась на практике.

4. Влияние Адмиралтейского регламента на состояние финансов и учета

Первые попытки сформировать бюджетную роспись, как уже упоминалось, Петр предпринял еще до написания Адмиралтейского регламента. Однако в ту пору управление финансами было децентрализовано: передавая государственные сборы и расходы в так называемые губернские кассы и расквартировав между губерниями армию, он распределил, таким образом, сферу ответственности за самую масштабную статью расхода (адмиралтейские расходы финансировались путем пересылки из губерний «остаточных сумм»). От этой идеи вскоре пришлось отказаться, так как в условиях войны регулярность и полнота финансирования полков назначенными губерниями не поддавались контролю, а из-за сопротивления губерний с Сенатом по поводу финансирования «сверхтательных»

¹⁰ Под балансом в данном случае понималась не отчетная форма, а соотношение сумм по двум сторонам страницы — дебетовой и кредитовой, иными словами — сальдо или остаток.

расходов случались постоянные задержки с отсылкой губернских денег по назначению. «Никакие меры не помогали, доходы не высылались сполна, важнейшие дела останавливались за неимением денег», — писал Соловьев о состоянии финансов на этом этапе. В декабре 1716 года адмирал Федор Матвеевич Апраксин писал кабинет-секретарю Алексею Васильевичу Макарову: «Истинно во всех делах как слепые бродим и не знаем, что делать, стали везде великие расстрои, а где прибегнуть и что впредь делать? Не знаем денег ниоткуда не возят, дела, почитай, все становятся» [Соловьев, 1997. С. 536–537]. В 1717 году в ту пору гвардии майор Андрей Иванович Ушаков, наблюдавший за строением кораблей по должности тайного фискала, писал Макарову: «При Адмиралтействе в строевании кораблей и прочем большая остановка, потому что не имеем на жалованье мастеровым и рабочим людям денег, и от этого плотники бегут... Я, видя крайнее оскудение в деньгах на жалованье мастеровым людям, отпустил от себя в Адмиралтейство займы 10 000 рублей» [Соловьев, 1997. С. 518].

С учреждением коллегиальной системы и централизацией бюджетных поступлений и выплат, а в особенности с изданием Адмиралтейского регламента, который должен был стать образцом делопроизводства и учета для всех государственных учреждений¹¹, ожидалось упорядочение управления финансами и бюджетных расчетов. Однако, вопреки чаяниям, этого не случилось. Соловьев отмечал, что и в 1722 году «в Военную и Адмиралтейскую коллегии сумма великая в недосылке» [Соловьев, 1997. С. 524]. И действительно, как свидетельствуют именные указы Адмиралтейств-коллегии за 1722 год, зафиксированные в ее журналах и протоколах, предписания Адмиралтейского регламента не были приняты к исполнению и флот по-прежнему испытывал недостаток в финансировании. Вот лишь несколько примеров.

Адмиралтейств-коллегия издает 12 апреля 1722 года следующий указ:

В правительствующий сенат взнестъ доношение, а в штатс-контор-коллегию послать промеморию, в которых написать, чтоб недосланные в указанное число в 474 852 рублей достальные 21 569 рублей по поданному из адмиралтейской коллегии января к 18 числу 721 года доношению на нынешний 722 год в 1 002 952 рубля, за отпуском из штатс-контор-коллегии на покупку материалов, которые отпущены в зачет положенного оклада на сей 722 год 151 787 рублей достальные 399 692 рубля, всего 421 261 рубль, отпущены были в адмиралтейство без умедления, ибо за непресылкою означенных достальных денег дача морским и адмиралтейским служителям на 721 год жалованья не окончалась и окончать нечем, а на нынешний 722 год оным служителям и ничего недано, от чего оные служители претерпевают нема-

¹¹ Указ от 11 мая 1722 года «О сочинении регламентов во всех коллегиях по примеру Адмиралтейского» [Полное собрание законов..., 1830а. № 4008. С. 678].

лую нужду, также и в покупке материалов чинится остановка, чего ради адмиралтейская коллегия опасна дабы в нынешней кампании от того не учинилось остановки [Материалы., 1867. С. 500].

Упомянутые в этом документе суммы дефицита были более чем значительны — речь шла о недосылке от трети до половины затребованных и расписанных по бюджету средств.

По прошествии четырех месяцев 20 августа 1722 года коллегия пишет еще один указ, в котором вновь жалуется на неисправное финансирование:

Об отпуске денег в правительствующий сенат взнесь доношение, а в штатс-контору послать промеморию, в которой написать, что за недачею оных денег морские и адмиралтейские служители в даче жалования претерпевают несносную нужду, а в покупке материалов чинится остановка и дачею январской трети окончать нечем, а полковник и обер-ретмейстер Тихомиров объявляют адмиралтейскому казначею Засецкому, что отпускать от него в адмиралтействе, за непривозом из провинций денежной казны, происходить будет медленно, а при адмиралтействе денег ничего не имеется [Материалы., 1867. С. 517].

Первый случай можно было бы списать на переходный период после вступления в силу нового Регламента, второй — на пусть и повторное, но всё же случайное, несистемное нерадение ответственных за финансирование должностных лиц, не умеющих наладить поступление доходов в казну и, соответственно, их распределение в пользу Адмиралтейства и флота. Однако еще через месяц, 24 сентября, коллегия готовит третий, можно сказать, отчаянный запрос по той же ситуации, вновь апеллируя к испытываемым трудностям и всё более сгущая краски в их описании:

Послать в канцелярию правительствующего сената доношение, что по промемории штатс-конторы объявленных и на дело каменных магазинов в адмиралтействе требуемых денег не прислано, от чего ныне весьма, как морские, так и адмиралтейские служители, претерпевают нестерпимую нужду, от которых и несколько служителей морских и бегство возымели, понеже неточию на прошедшую майскую, но и на первую январскую треть жалованием неудовольствованы. А вновь каменные магазины, чтобы не упустить нынешнего летнего времени праздну и опасности ради Е. И. В. гнева, строятся с нуждою и с долгами подрядчиков [Материалы., 1867. С. 523].

Для усиления контрольных мер, установленных Адмиралтейским регламентом, и укрепления бюджетной дисциплины Петр I был вынужден разработать дополнительные требования о сверке расчетов со Штатс-конторой. Они были опубликованы в год выхода Адмиралтейского регламента — в декабре 1722 года в инструкции Ревизион-конторе¹². Пункт 6 инструкции обязывал кол-

¹² Подробнее о деятельности Ревизион-конторы и об истории ревизии в России см. [Сакович, 1896–1897; Скобара, Телепнева, 2013].

легии предоставлять Ревизион-конторе специальные отчеты об исполнении бюджета:

Понеже штатс-контора, как с военною, так и с Адмиралтейскою и прочими Коллегиями во отправлении денежной казны имеет многие споры и несогласие: того ради всем Коллегиям и Канцеляриям о приходах и расходах денежной казны подавать ведомости помесечно, а из Военных, Сухопутной и Морской по третям года, объявляя именно, сколько в котором месяце в приходе и в расходе, и что за расходы от месяца в месяц в остатке будет на лицо, дабы о том в Сенате было ведомо, и между Коллегиями споров не чинилось [Полное собрание законов., 1830а. № 4127. С. 796].

Однако и этот строгий указ остался неисполненным. Как отмечал Владимир Андреевич Сакович в исследовании об истории государственного финансового контроля, «ревизия от этого не выигрывала, главным образом вследствие уклонения присутственных мест от присылки отчетов, несмотря на понуждения и угрозы» [Сакович, 1896–1897. С. 124]. В подтверждение своего вывода он цитировал один из указов императрицы Екатерины I от 7 июля 1727 года, где она сетовала, что «ревизия счетов существует только именем, а на самом деле счету никогда не бывало» [Сакович, 1896–1897. С. 124].

Трудности с исполнением Регламента были отмечены и в самом Адмиралтействе.

Адмиралтейств коллегия... изволили рассуждать, что во всех Е. В. касающихся высокой чести и интереса делах являются неисправности и во отправлении оных слабости контор ведения адмиралтейского от служителей, — читаем в протоколе Коллегии от 6 ноября 1722 года, — и признали что из оных никто не имеет в твердой памяти учрежденных от Е. В. указов и регламентов понеже от оных такие являются неисправности и слабости, что не токмо оные на посланные от коллегии приватные указы точно об отправлении по оным рапортовать могли, но и на особливые именные Е. В. указы, в которых хотя именно изображено: по управлению отвечать, однакож презря оные все, то забвенностею своею и нерадением оставляют» [Материалы., 1867. С. 528].

Несоблюдение положений Адмиралтейского регламента не могло не сказаться на состоянии флота. Создав сложную и по тем временам вполне продвинутую модель учета, Петр I так и не сумел добиться ее практической реализации, с тем чтобы уберечь свое любимое детище от злоупотреблений. Пропадало всё: от продуктов и пороха до металла на изготовление якорей. Так, согласно Морскому уставу корабельной команде была положена следующая «морская провизия» (провиант на время рейда): соленое мясо, рыба, сухари, горох, крупа, масло, соль, уксус, сбитень, пиво и вино (16 чарок на человека в месяц) [Житков, 1912. С. 211]. А вот что еще в XIX веке писали историки флота о действительном положении с продовольствием во время похода: «Питание матросов

было очень плохое. Сплошь и рядом приходилось питаться сгнившими сухарями и пить протухлую воду... По свидетельству одного англичанина-современника, вследствие дурного обращения, русский флот терял вдвое больше матросов, чем иностранный» [Пичета, 1992. С. 308]. «Разные злоупотребления» при постройке кораблей являлись одной из причин (вместе с неопытностью, плохими расчетами, спешностью постройки, плохими материалами) их невысоких морских и боевых качеств. «Суда были малого водоизмещения, малой осадки, имели большой дрейф, слабый рангоут, множество всяких надстроек, мешавших управлению парусами и артиллерией, — перечислял недостатки петровского флота историк, член Императорского русского военно-исторического общества Николай Дмитриевич Каллистов, — якоря были плохо выделаны и слишком недостаточны по весу (30–40 пудов)... порох был весьма плохого качества; помещения на судах были тесны и не удовлетворяли основным требованиям гигиены» [Каллистов, 1912. С. 140–145].

Приведем еще одно свидетельство, относящееся к концу царствования Петра I и опубликованное современным историком, экспертом Российского военно-исторического общества Николаем Владимировичем Манвеловым:

В период 1725–27 гг. флот наш по наружному виду и численности судов казался грозным... но в действительности в нем уже начали появляться несомненные признаки упадка и разложения. Так, например, в кампанию 1725 года... на флоте был большой недостаток в штурманах, и положение команды вообще было весьма печальное: многие из матросов не имели «весьма мундиру, а иные даже и рубашек, были наги и босы». Повреждения судов показывали крайнюю слабость рангоута и негодность такелажа; наконец, суда старели, приходили в ветхость и не заменялись своевременно новыми, потому что для этого требовалось усиленное кораблестроение, на которое не доставало средств. За все это время спущены были два линейные корабля и несколько мелких судов. Финансовое положение морского управления было таково, что в мае 1726 года, то есть во время усиленного вооружения флота, в адмиралтействе вовсе не оказалось денег, и на нетерпящие отлагательства расходы генерал-адмирал поставлен был в необходимость выдать из собственных своих денег заимообразно две тысячи рублей [Манвелов, 2008. С. 59–60].

Последующая судьба Регламента говорит о том, что порядок учета, в нем описанный, так и остался по большей части лишь пожеланием. Когда при императрице Анне Иоанновне начался пересмотр петровского законодательства, в качестве мотива к изменениям назывались беспорядки в делах и неисполнение предписаний. В Указе от 9 декабря 1735 года, вводившем новые формы учетных книг для Адмиралтейства, отмечалось, что «...по тем

формам (установленным Регламентом. — Д. Л.) многих книг не ведено, а иные хотя и содержатся, но не по силе тех форм, и не порядочно и великою трудностью»¹³.

Заключение

Неудача с исполнением предписаний Регламента может служить наглядным примером формального заимствования институтов, когда тщательно прописанные процедуры не приводят к ожидаемому результату, а контроль превращается в видимость. Столь же неудачно завершилась реформа государственных финансов во Франции к XVII веку. Как писал о французских военноморских финансах того времени Виктор Александрович Гольцев, «административный контроль решительно не достигал цели. Случались даже почти невероятные вещи: Демарэ¹⁴ создает должности контролеров, чтобы следить за “*rayeurs de la guerre et de la marine*”¹⁵; казначеи военного и морского ведомства сами покупают эти должности и становятся собственными контролерами» [Гольцев, 1878. С. 162–163]. Имея в своей основе шведский камерализм, разработанная Петром система государственных финансов заимствовала «болезни» более близкой Петру по духу французской организации, принужденной считаться, как отмечал Милюков, «с живучими остатками феодального строя» [Милюков, 1905. С. 536]. Это замечание по справедливости можно отнести и к петровским преобразованиям.

Во Франции, где сложилась сильная абсолютная монархия с разветвленным бюрократическим аппаратом, политика меркантилизма, достигшая пика своего развития при Жане-Батисте Кольбере, характеризовалась особенно активным вмешательством государства в экономику, в том числе путем законодательной регламентации учета. Шведский камерализм подчеркивал важность процедур бухгалтерского учета, планирования и бюджета и государственного контроля. Петра явно привлекали, с одной стороны, французская абсолютизация авторитарной государственной власти, а с другой — характерная для камерализма коллегиальность управления, а также порядок и унификация всех его сторон. Однако и для шведского камерализма, как отмечает Петерсон, — и он не одинок в этом мнении, — было характерно стремление государственного устройства к армейским порядкам [Peterson, 1979].

¹³ 1735, декабря 16 именной, данный из Кабинета Е. В. Указ Адмиралтейской коллегии «О ведении приходных и расходных книг и счетов» с препровождением апробованных форм [Полное собрание законов., 1830b. № 6842. С. 610].

¹⁴ Здесь упоминается министр финансов Франции при Людовике XIV Николая Демаре, племянник Кольбера.

¹⁵ За армейскими и флотскими казначеями (*фр.*).

Петр в полной мере разделял такой подход: он и к регламентам относился как к воинским уставам, а к чиновникам — как к военнослужащим, перенося военные принципы в сферу государственного управления и гражданской жизни. Для него не было ничего необычного в том, чтобы впервые подробно прописать правила учета именно в военном ведомстве, а затем приказать распространить их на вполне гражданские сферы управления. Впрочем, и много позднее исследователи не осуждали «армейский» подход Петра I к реформам. Так, один из первых российских историков учета Александр Михайлович Галаган отмечал, что в петровскую эпоху развитие экономической деятельности в России было весьма заметным и стала ощущаться потребность во всех тех институтах, которые содействуют правильному управлению окрепшей промышленностью и торговлей, то есть в числе прочего в бухгалтерии. И Петр откликнулся на этот запрос, внедрив институт учета в армии [Галаган, 1927].

Имея неограниченную власть над своими подданными, царь не смог добиться соблюдения своих строгих требований, что заставляло его выносить личные постановления по большому количеству дел. Реформа привела к переводу новых институтов из их первоначальных морально-теоретических установок в атмосферу самодержавия и силы; в результате обнаружилось, что «новый дом лишен фундамента» [Ключевский, 1937. С. 205]. Сам Петр осознавал непрочность своих учреждений. По свидетельству французского коммерсанта и дипломата Анри де Лави, в 1719 году царь сказал генерал-адмиралу Апраксину: «Хотя вы всегда одобряли мои действия, особенно в отношении флота, но я вижу, что если я умру раньше вас, то вы будете в числе первых, кто осудит все, что я сделал» [Богословский, 1902. С. 507]. Именно так и произошло: смерть Петра Великого фактически привела в беспорядок все дела Адмиралтейства¹⁶.

Однако бухгалтерскую реформу Петра, как и другие его начинания, нельзя признать полным провалом. Придавая первостепенное значение правильно организованному бухгалтерскому учету, Петр значительно повысил его статус в русском обществе, ссылаясь на лучшие образцы в качестве источников. Регулярная бухгалтерия со временем стала неотъемлемой частью управления на государственных и частных заводах, где сторонники Петра продвигали соответствующие положения Адмиралтейского

¹⁶ О состоянии дел в это время пишет историк флота Александр Иванович Лебедев: «Заседания коллегии стали походить на безобразные сборища, где руготня членов чуть не доходила до драки, а дело стояло: из шести заложенных еще при Петре кораблей за первые два года после смерти его ни один не был закончен» [Лебедев, 1912. С. 7].

регламента. XVIII век был свидетелем многих других событий, способствовавших развитию российского бухгалтерского учета, которые не могли бы произойти без петровской реформы.

Литература

1. Бауэр О. О. Мемуары к истории бухгалтерии и памятники священной старины. М., 1911.
2. Богословский М. М. Областная реформа Петра Великого: провинция 1719–27 гг. М.: Университетская типография, 1902.
3. Воскресенский Н. А. Петр Великий как законодатель. Исследование законодательного процесса в России в эпоху реформ первой четверти XVIII века. М.: Новое литературное обозрение, 2017.
4. Галаган А. М. Счетоводство в его историческом развитии. М.; Л.: Гос. изд-во, 1927.
5. Гольцев В. А. Государственное хозяйство во Франции XVII в. Исторический очерк. М.: Тип. К. Индриха, 1878.
6. Житков К. Г. История русского флота. Период Петровский. 1672–1725. СПб.: Издание Комиссии по заведыванию капиталом им. гр. С. А. Строганова, 1912.
7. Инструкция князя М. М. Щербатова приказчикам его ярославских вотчин (1758 г. с добавлениями к ней по 1762 г.) // Материалы по истории сельского хозяйства и крестьянства СССР. Сб. VI. М.: Наука, 1965.
8. Истомина Н. А. Опыт централизованного бюджетного планирования при Петре I — составление бюджета 1710 г. // Финансы и кредит. 2012. № 30(510). С. 78–82.
9. Каллистов Н. Д. Организация и результаты деятельности флота при Петре Великом // История русской армии и флота. М.: Типография Русского товарищества, 1912. С. 140–145.
10. Ключевский В. О. Курс русской истории. Ч. IV. М.: Соцэкгиз, 1937.
11. Коммерческий кодекс Франции: В 2 т. / Пер. с фр., предисл., доп., коммент. и словарь-справ. В. Н. Захватаева. М.: Волтерс Клувер, 2008. Т. 1.
12. Лебедев А. И. Флот при ближайших преемниках Петра Великого. 1725–1761 гг. // История русской армии и флота. М.: Образование, 1912.
13. Маздоров В. А. История развития бухгалтерского учета в СССР (1917–1972). М.: Финансы, 1972.
14. Манвелов Н. В. Обычаи и традиции Российского Императорского флота. М.: Язуа; Эксмо, 2008.
15. Материалы для истории русского флота. СПб.: Тип. Морского министерства, 1867.
16. Милюков П. Н. Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого. 2-е изд. СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1905.
17. Павленко Н. И. Петр I (К изучению социально-политических взглядов) // Россия в период реформ Петра I. М.: Наука, 1973.
18. Пичета В. Реформа армии и флота при Петре Великом // Три века. Россия от Смуты до нашего времени: исторический сборник. В 6 т. / Под ред. В. В. Каллаша. М.: ГИС-Патриот; Детектив, 1992. Т. 3–4.
19. Полное собрание законов Российской империи. Собрание Первое: С 1649 по 12 декабря 1825 г.: В 45 т. СПб.: Тип. II Отд-ния собств. Е. И. В. канцелярии, 1830а. Т. 6: 1720–1722.
20. Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое: С 1649 по 12 декабря 1825 г.: В 45 т. СПб.: Тип. II Отд-ния собств. Е. И. В. канцелярии, 1830б. Т. 9: 1733–1736.
21. Регламент о управлении Адмиралтейства и верфи и о должностях коллегии адмиралтейской и прочих всех чинов при Адмиралтействе обретающихся. СПб.: в Санкт-Петербургской типографии, 1722.

22. Сакович В. А. Государственный контроль в России, его история и современное устройство в связи с изложением сметной системы, кассового порядка и устройства государственной отчетности. Ч. 1. СПб.: Типо-литография Берман и Рабинович, 1896–1897.
23. Скобара В., Теленнева А. Государственный финансовый контроль в системе управления государством. М.: Науч. б-ка, 2013.
24. Соколов Я. В. Бухгалтерский учет: от истоков, до наших дней. М.: Аудит; ЮНИТИ, 1996.
25. Соколов Я. В. Основы теории бухгалтерского учета. М.: Финансы и статистика, 2000.
26. Соколов Я. В. Очерки по истории бухгалтерского учета. М.: Финансы и статистика, 1991.
27. Соловьев С. М. Сочинения: В 18 кн. М.: Голос; Колокол-Пресс, 1997. Кн. VIII. Т. 15–16: История России с древнейших времен.
28. Устав о войсках морских и о их арсеналах. Людовика четвертого на десять короля Французского и Наварского. Напечатался повелением Царского Величества. СПб., 1715.
29. Хитрово В. Н. Бухгалтерия в применении к государственным оборотам. СПб.: Тип. Морского министерства, 1860.
30. Чаадаев П. Я. Апология сумасшедшего / Под ред. О. М. Гершензона // Вопросы философии и психологии. 1906. Кн. 4(84).
31. Широкий В. Ф. Историко-экономическое исследование материалов хозяйственного учета в России XVIII в. Законодательные акты и литературные источники: дис. ... канд. наук. СПб.: Российская национальная библиотека, 1939.
32. Filios V. The Cameralist Method of Accounting: A Historical Note // Journal of Business, Finance and Accounting. 1983. Vol. 10. No 3. P. 443–450.
33. Legay M.-L. The Beginnings of Public Management: Administrative Science and Political Choices in the Eighteenth Century in France, Austria, and the Austrian Netherlands // The Journal of Modern History. 2009. No 81. P. 253–293.
34. Monsen N. The Case for Cameral Accounting // Financial Accountability & Management. 2002. Vol. 18. No 1. P. 39–72.
35. Peterson C. Peter the Great's Administrative and Judicial Reforms: Swedish Antecedents and the Process of Reception. Stockholm: Nordiska Bokhandeln, 1979. P. 7–8.
36. Rössner P. R. Freedom and Capitalism in Early Modern Europe. Palgrave Macmillan, 2020.
37. Small A. W. The Cameralists: The Pioneers of German Social Polity. New York, NY, 1909.
38. Ten Have O. Simon Stevin of Bruges // Studies in the History of Accounting / Ed. by A. C. Littleton, B. S. Yamey. London: Sweet & Maxwell, 1956.
39. Vlaemminck J. H. Histoire et Doctrines de la comptabilité. Paris: Editions Pragnos, 1956.
40. Volmer F. Stevin, Simon (1548–1620) // The History of Accounting: An International Encyclopedia / Ed. by M. Chatfield, R. Vangermeersch. London; New York, NY: Garland Publishing, Inc., 1996.
41. Wakefield A. The Disordered Police State: German Cameralism as Science and Practice. London; Chicago: University of Chicago Press, 2009.

References

1. Bauer O. O. *Memuary k istorii bukhgalterii i pamyatniki svyashchennoy stariny [Memoirs in the History of Accounting and Monuments of Sacred Antiquity]*. Moscow, 1911. (In Russ.)
2. Bogoslovskiy M. M. *Oblastnaya reforma Petra Velikogo: provintsiya 1719-27 gg. [Regional Reform of Peter the Great: The Provinces in 1719-27]*. Moscow, Universitetskaya tipografiya, 1902. (In Russ.)

3. Voskresenskiy N. A. *Petr Velikiy kak zakonodatel'. Issledovanie zakonodatel'nogo protsessa v Rossii v epokhu reform pervoy chetverti XVIII veka* [Peter the Great as a Legislator: A Study of the Legislative Process in Russia During the Era of Reforms in the First Quarter of the XVIII Century]. Moscow, Novoe literaturnoe obozrenie, 2017. (In Russ.)
4. Galagan A. M. *Schetovodstvo v ego istoricheskom razvitii* [The Historical Development of Accounting]. Moscow, Leningrad, Gosudarstvennoe izdatel'stvo, 1927. (In Russ.)
5. Goltsev V. A. *Gosudarstvennoe khozyaystvo vo Frantsii XVII v. Istoricheskiy ocherk* [The State Economy of France in the XVII Century: A Historical Essay]. Moscow, Tip. K. Indrikha, 1878. (In Russ.)
6. Zhitkov K. G. *Istoriya russkogo flota. Period Petrovskiy. 1672-1725* [History of the Russian Fleet: The Petrine Era 1672-1725]. Saint Petersburg, Publication of the Count S. A. Stroganov Commission for Management of Capital, 1912. (In Russ.)
7. Instruksiya knyazya M. M. Shcherbatova prikazchikam ego yaroslavskikh votchin (1758 g. s dobavleniyami k ney po 1762 g.) [Instruction of Prince M. M. Shcherbatov to the Clerks of His Yaroslavl Estates (1758 With Addenda Through 1762)]. In: *Materialy po istorii sel'skogo khozyaystva i krest'yanstva SSSR* [Historical Materials on Agriculture and Farmers in the USSR]. Moscow, Nauka, 1965. Vol. VI. (In Russ.)
8. Istomina N. A. Opyt tsentralizovannogo byudzhethnogo planirovaniya pri Petre I - sostavlenie byudzheta 1710 g. [The Experience of Centralized Budget Planning Under Peter the Great: Preparation of the Budget for 1710]. *Finansy i kredit* [Finance and Credit], 2012, no. 30(510), pp. 78-82. (In Russ.)
9. Kallistov N. D. Organizatsiya i rezul'taty deyatelnosti flota pri Petre Velikom [Organization and Results of Naval Activity Under Peter the Great]. In: *Istoriya russkoy armii i flota* [History of the Russian Army and Navy]. Moscow, Russian Association Printing House, 1912, pp. 140-145. (In Russ.)
10. Klyuchevskiy V. O. *Kurs russkoy istorii. Ch. IV* [Russian History Course: Part IV]. Moscow, Sotsekgiz, 1937. (In Russ.)
11. *Kommercheskiy kodeks Frantsii: V 2 t.* [French Commercial Code. In 2 Vols.]. Trans. by Zakhvataev V. N. Moscow, Wolters Kluwer, 2008. Vol. 1. (In Russ.)
12. Lebedev A. I. Flot pri blizhayshikh preemnikakh Petra Velikogo. 1725-1761 gg. [The Fleet Under Peter the Great's Immediate Successors]. In: *Istoriya russkoy armii i flota* [History of the Russian Army and Navy]. Moscow, Obrazovanie, 1912. (In Russ.)
13. Mazdorov V. A. *Istoriya razvitiya bukhgalterskogo ucheta v SSSR (1917-1972)* [History of the Development of Accounting in the USSR (1917-1972)]. Moscow, Finansy, 1972. (In Russ.)
14. Manvelov N. V. *Obychai i traditsii Rossiyskogo Imperatorskogo flota* [Customs and Traditions of the Russian Imperial Navy]. Moscow, Yauza, Eksmo, 2008.
15. *Materialy dlya istorii russkogo flota* [Materials in the History of the Russian Fleet]. Saint Petersburg, Maritime Ministry Printing House, 1867. (In Russ.)
16. Milyukov P. N. *Gosudarstvennoe khozyaystvo Rossii v pervoy chetverti XVIII stoletiya i reforma Petra Velikogo* [The State Economy of Russia in the First Quarter of the Eighteenth Century and the Reform of Peter the Great]. 2nd ed. Saint Petersburg, Tip. M. M. Stasyulevicha, 1905. (In Russ.)
17. Pavlenko N. I. Petr I (K izucheniyu sotsial'no-politicheskikh vzglyadov) [Peter the Great (Toward the Study of Socio-Political Views)]. In: *Rossiya v period reform Petra I* [Russia During Peter the Great's Reforms]. Moscow, Nauka, 1973. (In Russ.)
18. Picheta V. Reforma armii i flota pri Petre Velikom [Reform of the Army and Navy Under Peter the Great]. In: Kallash V. V. (ed.) *Tri veka. Rossiya ot Smuty do nashego vremeni: istoricheskiy sbornik. V 6 t.* [Three Centuries: Russia From the Time of Troubles to the Present: A Historical Collection. In 6 Vols.]. Vol. 3-4. Moscow, GIS-Patriot, Detektiv, 1992. (In Russ.)
19. *Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii. Sobranie Pervoe: S 1649 po 12 dekabrya 1825 g.: V 45 t.* [The Complete Collection of Laws of the Russian Empire. First Collection: From 1649

- to December 12, 1825. In 45 Vols.]. Saint Petersburg, Printing House of the Second Department of His Imperial Majesty's Own Chancellery, 1830a. Vol. 6: 1720-1722. (In Russ.)
20. *Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii. Sobranie Pervoe: S 1649 po 12 dekabrya 1825 g.: V 45 t. T. 5: 1713-1719* [The Complete Collection of Laws of the Russian Empire. First Collection: From 1649 to December 12, 1825. In 45 Vols.]. Saint Petersburg, Printing House of the Second Department of His Imperial Majesty's Own Chancellery, 1830b. Vol. 9: 1733-1736. (In Russ.)
 21. *Reglament o upravlenii Admiralteystva i verfi i o dolzhnostyakh kollegii admiralteyskoy i prochikh vsekh chinov pri Admiralteystve obretayushchikhnya* [Regulations on the Management of the Admiralty and Shipyard and on the Positions of the Admiralty Board and All Other Ranks Under the Admiralty]. Saint Petersburg, 1722. (In Russ.)
 22. Sakovich V. A. *Gosudarstvennyy kontrol' v Rossii, ego istoriya i sovremennoe ustroystvo v svyazi s izlozheniem smetnoy sistemy, kassovogo poryadka i ustroystva gosudarstvennoy otchetnosti. Ch. 1* [State Control in Russia, Its History and Modern Structure in Relation to the Elaboration of the Estimate System, Cash Procedure and State Reporting Structure: Part 1]. Saint Petersburg, Tipo-litografiya Berman i Rabinovich, 1896-1897. (In Russ.)
 23. Skobara V., Telepneva A. *Gosudarstvennyy finansovyy kontrol' v sisteme upravleniya gosudarstvom* [State Financial Control in the State Administration System]. Moscow, Nauchnaya biblioteka, 2013. (In Russ.)
 24. Sokolov Ya. V. *Bukhgalterskiy uchët: ot istokov, do nashikh dney* [Accounting: From Its Origins to the Present]. Moscow, Audit, YuNITI, 1996. (In Russ.)
 25. Sokolov Ya. V. *Osnovy teorii bukhgalterskogo ucheta*. [Fundamentals of Accounting Theory]. Moscow, Finansy i statistika, 2000. (In Russ.)
 26. Sokolov Ya. V. *Ocherki po istorii bukhgalterskogo ucheta* [Essays on Accounting History]. Moscow, Finansy i statistika, 1991. (In Russ.)
 27. Solovev S. M. *Sochineniya: V 18 kn.* [Works in 18 Books]. Kn. VIII. T. 15-16: *Istoriya Rossii s drevneyshikh vremen* [Book VIII, vols. 15-16: History of Russia From Ancient Times]. Moscow, Golos, Kolokol-Press, 1997. (In Russ.)
 28. *Ustav o voyskakh morskikh i o ikh arsenalakh. Lyudovika chetvertogo na desyat' korolya Frantsuzskogo i Navarskogo. Napechatalsya povelaniem Tsarskogo Velichestva* [Charter on Naval Troops and Their Arsenal: Louis the Fourth Through Ten Kings of France and Navarre. Printed by Command of His Royal Majesty]. Saint Petersburg, 1715. (In Russ.)
 29. Khitrovo V. N. *Bukhgalteriya v primenenii k gosudarstvennym oborotam* [Accounting as Applied to State Transactions]. Saint Petersburg, Maritime Ministry Printing House, 1860. (In Russ.)
 30. Chaadaev P. Ya. *Apologiya sumasshedshego* [Apology of the Madman]. In: Gershenzon O. M. (ed.). *Voprosy filosofii i psikhologii* [Problems in Philosophy and Psychology]. 1906. Book 4(84). (In Russ.)
 31. Shirokiy V. F. *Istoriko-ekonomicheskoe issledovanie materialov khozyaystvennogo ucheta v Rossii XVIII v. Zakonodatel'nye akty i literaturnye istochniki: dis. ... kand. nauk* [Historical and Economic Study of Economic Accounting Materials in Eighteenth-Century Russia: Legislative Acts and Literary Sources: PhD Thesis]. Saint Petersburg, Rossiyskaya natsional'naya biblioteka, 1939. (In Russ.)
 32. Filios V. The Cameralist Method of Accounting: A Historical Note. *Journal of Business, Finance and Accounting*, 1983, vol. 10, no. 3, pp. 443-450.
 33. Legay M.-L. The Beginnings of Public Management: Administrative Science and Political Choices in the Eighteenth Century in France, Austria, and the Austrian Netherlands. *The Journal of Modern History*, 2009, no. 81, pp. 253-293.
 34. Monsen N. The Case for Cameral Accounting. *Financial Accountability & Management*, 2002, vol. 18, no. 1, pp. 39-72.
 35. Peterson C. *Peter the Great's Administrative and Judicial Reforms: Swedish Antecedents and the Process of Reception*. Stockholm, Nordiska Bokhandeln, 1979, pp. 7-8.
 36. Rössner P. R. *Freedom and Capitalism in Early Modern Europe*. Palgrave Macmillan, 2020.

37. Small A. W. *The Cameralists: The Pioneers of German Social Polity*. New York, NY, 1909.
38. Ten Have O. Simon Stevin of Bruges. In: Littleton A. C., Yamey B. S. (eds.). *Studies in the History of Accounting*. London, Sweet & Maxwell, 1956.
39. Vlaemminck J. H. *Histoire et Doctrines de la comptabilité*. Paris, Editions Pragnos, 1956.
40. Volmer F. Stevin, Simon (1548-1620). In: Chatfield M., Vangermeersch R. (eds.). *The History of Accounting: An International Encyclopedia*. London, New York, NY, Garland Publishing, Inc., 1996.
41. Wakefield A. *The Disordered Police State: German Cameralism as Science and Practice*. London, Chicago, University of Chicago Press, 2009.

Экономическая история

Коллежская реформа Петра Великого: шведские аналоги и процесс рецепции

Клаэс Петерсон

Профессор истории права, Стокгольмский университет, Швеция

Аннотация

Последнее десятилетие сорокатрехлетнего правления Петра Великого (1682–1725) ознаменовалось серией попыток провести в России глубокие реформы в сфере государственного управления. Прежняя административная система, которой мешала крайняя функциональная раздробленность, была уничтожена, и на смену ей пришло рациональное и унитарное административное управление, характеризующееся системным, институциональным разграничением сфер ответственности и внутренним разделением труда на основе стандартных операционных процедур. Эти административные реформы, проведенные с целью централизации власти, стали выражением попыток абсолютной монархии прийти к полному единству политической и военной власти. Административному управлению в целом и административному управлению фискальными вопросами в частности отвели гораздо более важную роль, чем это было в России прежде. Государственная политика налогообложения и административного управления получила теоретическую поддержку в меркантилизме и камерализме. Посредством серьезной политики налогообложения и регулирования нужно было мобилизовать все потенциальные экономические ресурсы в государстве, для того чтобы обеспечить покрытие растущих государственных расходов. По мнению камералистов, для эффективной налогово-бюджетной политики первостепенную важность имело единообразное и регулярное финансовое управление. Настоящий отрывок из книги посвящен исследованию подготовки коллегиальной реформы в России, сбору информации о шведской административной системе, процессу создания коллегий в Санкт-Петербурге и инструкциям по их управлению. Основной тезис состоит в том, что российские административные реформы были не столько результатом интеллектуального влияния Запада, сколько сами стали результатом социально-экономических и политических изменений в России.

Ключевые слова: камерализм, шведское влияние, административная реформа, Генрих Фик, инструкции для коллегий.

JEL: B11, N4, P4.

Economic History

Peter the Great's Collegial Reform: Swedish Antecedents and the Process of Reception

Claes Peterson

Professor of History of Law, Stockholm University, Sweden

Abstract

The last decade of Peter the Great's forty-three-year reign (1682–1725) was marked by a series of attempts to introduce fundamental reforms in Russian public administration. The old administrative system, hampered by extreme fragmentation, was dismantled to be replaced by a rational and unitary administration characterized by a systematic, institutionalized division of responsibilities and an internal division of labor based on a standardized procedure. These administrative reforms undertaken to centralize power were an expression of the monarchy's absolutist effort to completely unify political and military power. Administration in general and fiscal administration in particular were given a much more important role than they previously had in Russia. State policies of taxation and administration derived theoretical support from mercantilism and cameralism. In order to meet rising government expenditures, it was necessary to mobilize all of the state's potential economic resources by means of stringent taxation and regulation. According to the Cameralists, uniform and regular fiscal management was of paramount importance for efficient fiscal policy. This excerpt explores the preparation for collegial reform in Russia, gathers information on the Swedish administrative system, on the process of setting up collegia in Saint Petersburg, and on the instructions for their administration. The main thesis is that these Russian administrative reforms were less the result of Western intellectual influence than they were due to socio-economic and political changes in Russia.

Keywords: cameralism, Swedish influence, administrative reform, Heinrich Fick, instructions for collegia.

JEL: B11, N4, P4.

Сбор информации о шведской административной системе

В сентябре 1715 года Петр I направил генерал-адъютанту П. И. Ягужинскому, который в то время проводил переговоры с датчанами о возможности совместных военных действий против Швеции¹, следующий указ:

Пред сим из Канцелярии писали к послу к. Долгорукуму, дабы весь анштальт экономии каролевства Датского сыскал печатные. А чего в печати нет, писменные, также чего и в письме нет, для того, что уже обыкло, и то написать же. Но по се время никакой отповеди не имеем о сем. Того для ты ему о том объяви, дабы конечно о том трудился достать, как выше писано, а именно, все Коллегии и чиноф звания и должность каждой Колеги и каждого во оной; также земских и протчих управителей должность и чин все, что к тому надлежит, ибо мы слышим, что и шведы от них взяли.

Из заключительных слов этого указа ясна непосредственная причина того, почему русские в начале осени 1715 года вдруг стали уделять всё свое внимание датской административной системе: Петра убедили, что шведские коллегии были созданы по образцу датских. Тогда, конечно, было вполне логично забросить шведский проект, а учитывая состояние войны между Россией и Швецией, также было понятно, что легче будет изучить повседневную работу датского административного аппарата и собрать датские законодательные документы, необходимые для предлагаемой реформы в России. В ноябре 1715 года поставленные перед Ягужинским задачи были дополнены поиском подходящих людей в Дании для службы в российских коллегиях, поскольку «без того, — как отмечал сам Петр, — по одним книгам нельзя будет делать, ибо всех циркумстанций (обстоятельств. — *Прим. пер.*) никогда не пишут»².

Однако царя ввели в заблуждение по поводу истоков датской коллегиальной организации: в действительности датские административные коллегии были основаны по образцу шведских, а не наоборот. Коллегиальная система была введена в Дании в 1660 году в связи с установлением абсолютизма при Фредерике III³. Интересно, что именно немцы, находившиеся на службе у Фредерика, считали, что передовой административной органи-

¹ О деятельности Ягужинского в Дании см.: Русский биографический словарь / Под ред. А. А. Половцова и др. СПб.: Имп. Рус. ист. о-во, 1896–1913. Т. XXXII. С. 8–9; *Wittram R. Peter I. Czar und Kaiser: In 2 Vols. Göttingen, 1964. Vol. 2. S. 260–261*; текст указа см.: ЗА. Законодательные акты Петра I. Редакции и проекты законов, заметки, доклады, доношения, челобитья и иностранные источники. Т. 1: Акты о высших государственных установлениях / Сост. Н. А. Воскресенский. М.; Л.: Изд-во АН СССР, 1945. № 25. С. 44–45.

² ЗА. № 27. С. 26. Материалы, в итоге направленные в Санкт-Петербург русским послом в Копенгагене князем Василием Лукичом Долгоруким, включали кодекс законов Кристиана V и датские военные статуты; см.: ЗА. № 39. С. 53.

³ См.: *Tamm D., Jorgensen J. U. Dansk Retshistorie i Hovedpunkter // Landskabslovene til Ørsted: In 2 Vols. Copenhagen, 1973–1975. Vol. 2. S. 21–31.*

зацией обладает Швеция⁴. Это четко прослеживается, как показал нам Свенд Эллейхой, в инструкциях, составленных немецкими советниками Фредерика III:

Здесь так близко следуют шведским инструкциям, что для крупных подразделений речь идет о прямом копировании. Это особенно справедливо для инструкций Военной коллегии, но и немецкий проект инструкций для Канцелярии, составленный несколько позже и так и не введенный в действие, показывает скрупулезное соответствие шведскому образцу, в данном случае — Ордонансу для Канцелярии от 22 сентября 1661 года⁵.

Однако, по-видимому, в середине декабря 1715 года царь обнаружил истинное положение вещей. И вновь мы видим, что российские реформаторы изучают шведскую административную систему, тогда как о дальнейшем изучении датских коллегий российские источники умалчивают. Царь направляет своему послу в Копенгагене князю Долгорукому 13 декабря 1715 года следующее распоряжение:

Господин посол. Понеже сей доноситель письма послан от нас в Швецию для анштальта экономии оногo государства, и о чем будет вспоможения от вас требовать, а именно, пасы от датского двора и прочее для проезду и возвращения своего, и то ему учините. И держите сие тайно⁶.

Таким образом, тайный агент должен получить прямо на месте в шведской столице информацию о шведском управлении, которую Петр считал необходимой для российской коллегияльной реформы. Хотя у русских в оккупированной Финляндии были возможности получить сведения о шведских системах местного управления и поселенного содержания войск⁷, системную и подробную информацию о шведском административном управлении можно было получить только в Стокгольме, где находились центральные административные органы. Но из-за состояния войны между Россией и Швецией не было открытых каналов информации и всё предприятие необходимо было осуществлять тайно. Конечно, в Стокгольме были русские военнопленные, которых можно было использовать для выполнения этой задачи, но они не подходили по двум причинам. Во-первых, их держали под неусыпным надзором и они не смогли бы предпринять ничего, не вызвав подозрений, и во-вторых, у них не было теоретической подготовки, чтобы полностью понять и описать в деталях, как была ор-

⁴ *Fabricius K. Kollegiestyrets Gennembrud og Sejr 1660-1680 // Den danske Centraladministration / Ed. by A. Sachs. Copenhagen, 1921. S. 201.*

⁵ *Ellehoj S. Rettens grundlæggelse // Hejstret 1661-1961: In 2 Vols. / Ed. by P. Bagge et al. Copenhagen, 1961. Vol 1. P. 22. Также см.: Jørgensen P. J. Dansk Rets Historie. 6th ed. Copenhagen, 1974. S. 555; Schmidt J. B. Studier over Statshusholdningen i Kong Frederik IV's Regeringstid 1699-1730. Aarhus, 1967. S. 21-24.*

⁶ 3А. № 29. С. 46.

⁷ Там же. № 26. С. 45.

ганизована и как работала шведская административная машина. Для этой задачи требовался человек, не только близко знакомый с внутренним положением дел в Швеции, но и сведущий в практических аспектах камеральной жизни. Тем не менее Петр всё же предпринял попытку привлечь к решению этой задачи военнопленного, написав генералу князю Ивану Юрьевичу Трубецкому, который был взят в плен шведами под Нарвой в 1700 году, и поручив ему прислать в Петербург описание, характеризующее «весь анштальт государства Свейскова, начен от мужика и от салдата даже до Сената»⁸. Имеющиеся российские источники умалчивают о том, исполнил ли Трубецкой это поручение, и на самом деле даже неизвестно, получил ли он царский указ, — шведские власти не только проверяли всю переписку российских офицеров и часто изымали письма, но и самого Трубецкого в различные периоды времени содержали в тюрьме в Стокгольме⁹. Лишь в 1718 году в связи с проведением мирной конференции на Аландских островах Трубецкого обменяли на шведского фельдмаршала Карла Густава Реншильда¹⁰.

Царь также интересовался прочими российскими офицерами, которые какое-то время провели в плену у шведов. Например, 22 апреля 1715 года Фридрих Кристиан фон Вебер доложил курфюрсту Брауншвейг-Люнебурга, что «Генерал Вейде (sic) и другие русские офицеры, находившиеся в плену в Стокгольме после битвы под Нарвой, за время своего заключения изучали устройство шведского государства и потому дают царю рекомендации по вышеназванным коллегиям»¹¹. И действительно, после побега из шведской тюрьмы и возвращения в Россию генерал Адам Вейде был привлечен царем к работе над коллегияльной реформой. Но вскоре Вейде был признан непригодным для этой задачи и в 1717 году освобожден от своих обязанностей из-за отсутствия достаточных знаний в этой области¹².

Вернемся теперь к указу, направленному князю Долгорукому в Копенгаген 13 декабря 1715 года и предписывающему ему обеспечить паспорта для неназванного лица, которому Петр поручил изучить шведскую административную систему. В своем донесе-

⁸ ЗА. № 34. С. 50.

⁹ Некрасов Г. А. Учреждение коллегий в России и шведское законодательство // Общество и государство феодальной России: сборник статей в честь 70-летия академика Л. В. Черепнина. М., 1975. С. 338. Некоторые письма, адресованные Трубецкому, но изъятые шведскими властями, можно найти в Национальном архиве Швеции в Стокгольме Riksarkivet (далее — RA), Extranea 157, 2-3, и Militära ämnesserier, M 1521.

¹⁰ Бантыш-Каменский Н. Н. Обзор внешних сношений России по 1800 г.: В 4 т. М., 1894-1902. Т. 4. С. 215.

¹¹ Zeitgenössische Berichte zur Geschichte Russlands: In 2 Vol. / Ed. by E. Hermann. Leipzig, 1872-1880. Vol. 1. S. 32.

¹² ЗА. № 266. С. 221.

нии, озаглавленном «Россия при Петре Великом» (“Russland unter Peter dem Grossen”), секретарь прусского посольства Иоганн Готхильф Фоккеродт написал об этом событии, что царь, «ни с кем не проконсультировавшись, тайно послал в Швецию человека в 1716 году и снабдил его всеми необходимыми средствами, чтобы тот раздобыл для него инструкции и регламенты работы тамошних коллегий»¹³. Человеком, чью миссию держали в такой строгой тайне, был Генрих Фик.

Не вполне понятно, каким образом и когда русские вышли на Генриха Фика. До сих пор историки руководствовались цитируемым Пекарским письмом, которое предположительно было отправлено царю Адамом Вейде из Гюстрова в Мекленбург-Шверине 13 ноября 1715 года. Вейде сообщал, что он обсудил российские планы о проведении коллегиальной реформы с голштинским дипломатом Геннингом Фридрихом фон Бассевичем и фон Бассевич сказал, что «он к тому делу ведает голстинца, который был владельца князя тайным секретарем, зело способнаго человека; о свейских коллегиях и правах весьма искусен, и чаёт в службу пойдет»¹⁴.

Датировка письма Вейде, указанная Пекарским, — 13 ноября 1715 года — обычно воспринималась историками в качестве самой поздней даты (*terminus post quem*), когда могла быть установлена связь с Фиком¹⁵. Но такая трактовка информации Пекарского несостоятельна, поскольку еще один источник содержит подтверждение того, что российским реформаторам было известно о Фике задолго до этого и они даже рассматривали возможность привлечь его к планируемой административной реформе¹⁶. Действительно, 3 декабря 1714 года генерал Яков Брюс писал личному секретарю Петра Алексею Макарову о том, что «надлежит от лица Е. Ц. В. отписать в Ригу к господину губернатору князю Голицыну о пропуске иноземца Генриха Фика сюды в С. Питербурх или в Ревель»¹⁷. Мысль о том, что с Фиком контактировали до конца 1714 года, также подкреплена рассмотренной здесь докладной запиской, касающейся шведских коллегий; эта записка была написана до 23 марта 1715 года, и ее авторство приписывают Фику. Таким образом, все данные указывают на то, что Фик прибыл в Ревель или в Санкт-Петербург в конце 1714 года или

¹³ Zeitgenössische Berichte zur Geschichte Russlands. Vol. 1. S. 32.

¹⁴ Пекарский П. П. История Императорской академии наук в Петербурге: В 2 т. СПб., 1870–1873. Т. 1. С. 201, прим. 1.

¹⁵ Cederberg A. R. Heinrich Fick. Ein Beitrag zur russischen Geschichte des XVIII. Jahrhunderts. Acta et Commentationes Universitatis Tartuensis, series B: XVII. Tartu/Dorpat, 1930. S. 11.

¹⁶ Возможно, что «голштинцем» Вейде был кто-то другой, а не Фик, поскольку Фик никогда не был личным секретарем герцога Голштинского.

¹⁷ ЗА. № 21. С. 42.

в начале 1715-го и там продемонстрировал свое знание Швеции российским чиновникам.

В Генрихе Фике русские нашли превосходного исполнителя для деликатного поручения разведать, как устроена шведская административная система. Он был не только сведущ в административных делах, но и прежде состоял на шведской службе и поэтому мог передвигаться по шведской столице относительно свободно, не вызывая подозрений у властей.

Информация, которой мы располагаем о более ранних этапах служебной карьеры Фика, вышла преимущественно из-под его собственного пера. Взять хотя бы биографию, представленную Фиком Карлу XII в 1715 году вместе с прошением о возвращении на службу к этому монарху¹⁸. Это прошение датировано 16 февраля 1715 года, когда Фик уже вел переговоры с русскими об участии в реформе российского административного управления. Невозможно знать, кривил ли душой Фик, говоря о своем желании вернуться на шведскую службу; целью прошения могло быть обеспечение шведской альтернативы для позиции в России или шведского прибежища на случай, если российский проект реформы не начнется, или даже оно служило предупредительной мерой, чтобы скрыть его деятельность в случае посещения Стокгольма по поручению русского царя. Каков бы ни был исходный мотив для подачи этого прошения, после приезда в Стокгольм Фик смог бы сослаться на свое прошение как на непосредственную причину визита в шведскую столицу. Его мнимое (или подлинное) желание вернуться на шведскую службу также объясняло бы его интерес к шведскому административному устройству во время такого визита; перед тем как занять должность комиссара в *Kommerskollegium*, которую он испрашивал, ему потребовалось бы улучшить свои знания об организационной структуре и операционных процедурах шведской коллежской администрации.

В своей биографии Фик, выходец из Гамбурга, указал, что провел свою юность «с пером в руке» и что впервые оказался в Стокгольме в 1699 году в возрасте двадцати лет. После начала Северной войны в 1700 году он отправился в Лифляндию и поступил на военную службу наемником в полк под командованием полковника Магнуса Вильгельма фон Нирота¹⁹. Парадоксальным образом фон Нирот и Фик вскоре вновь встретятся на российской службе, и даже в одном и том же административном учреждении, поскольку в 1717 году Петр назначит обоих на ответственные по-

¹⁸ RA, Biographica F:7, Heinrich Fick.

¹⁹ *Lewenhaupt A. Karl XII:s officerare: In 2 Vol. Stockholm, 1920-1921. IT. S. 477.*

сты в Камер-коллегии: Нирота — вице-президентом, а Фика — советником²⁰.

Фик в 1704 году был повышен до должности полкового квартирмейстера и продолжил служить в этой должности вплоть до 1710 года, получив за это время возможность два раза посетить Стокгольм по полковым делам. В 1710 году он уехал из Лифляндии в Германию, где, как он писал, искал «приличную гражданскую должность»²¹. Несмотря на ряд рекомендаций, данных высокопоставленным шведским чиновникам правительствам Померании и Бремена, которые в то время находились под властью Швеции, Фик в своей биографии отмечал, что, «поскольку уже тогда можно было предвидеть печальную ситуацию, сложившуюся в Померании и Бремене, состояние моего хозяйства вынудило меня сразу же отправиться к Готторпскому двору». Там Фику обещали должность, как только откроется вакансия, но обещание не выполнили, и он говорил: «...на меня повсюду смотрели без расположения, в особенности же недобро ко мне относился тогдашний премьер-министр барон Гёэртцен». Вместо этого Фику предложили исполнять обязанности бургомистра в небольшом городке Экернфёрде в Шлезвиге «на ничего не значащей должности комиссара», что его явно не устраивало. После капитуляции шведов под Теннингеном в 1713 году Фик не мог оставаться бургомистром в Экернфёрде, и в начале 1714 года датчане вынудили его оставить этот пост. При таком повороте событий Фик отправился в Стокгольм искать помощи у герцога Карла-Фридриха Гольштейн-Готторпского.

Получив у Карла-Фридриха обещание, что он будет восстановлен в должности, как только герцог примет на себя руководство Гольштинией, Фик вернулся в Экернфёрде, где был арестован датчанами в начале ноября 1714 года и заключен в крепость Рендсбург. Как писал сам Фик, причины его тюремного заключения состояли в следующем: (1) будучи более чем сомнительным шведом, он ездил в Стокгольм без разрешения; (2) перед этим он остановился в Копенгагене, «где исправно беседовал с Его Превосходительством графом Штайнбоком»; (3) во время пребывания в Стокгольме он объявил шпионом датского почтмейстера. Фик сообщает нам, что датчане держали его под строгим надзором в Рендсбурге восемь недель, прежде чем отпустить под залог. Точность этого заявления, однако, весьма спорна, учитывая, что Брюс 3 декабря 1714 года сделал приготовления для поездки Фика в Петербург, то есть именно тогда, когда, согласно автобиографии, Фику еще четыре недели предстояло оставаться датским пленни-

²⁰ См.: Peterson S. P. 158.

²¹ Материал для этого и следующего абзацев взят из: RA, Riographica F:7, Heinrich Fick.

ком. Хотя эти два источника информации противоречат друг другу, письмо Якова Брюса в адрес Алексея Макарова заслуживает больше доверия, чем автобиографический очерк Фика. В своем прошении Карлу XII Фик тщательно избегал любых упоминаний о попытках русских привлечь его на службу и скрывал свою деятельность в конце 1714 года.

Невозможно точно установить, когда именно Фик приехал в Петербург и получил поручение от имени Петра отправиться в Швецию. Имеющиеся российские источники умалчивают о том, как развивались отношения с Фиком в 1715 году, и впервые мы встречаем упоминание о его поездке в Швецию для изучения «экономии оного государства» в указе, направленном Петром 13 декабря 1715 года своему послу в Копенгаген для оказания помощи тайному агенту на пути в Швецию²². Этот указ придает еще больший вес версии, согласно которой русские должны были наладить контакты с Фиком задолго до ноября 1715 года, когда Вейде отправил письмо, цитируемое Пекарским. Маловероятно, что Петр доверил бы такое важное и дорогостоящее предприятие кому-нибудь, кого он знал менее месяца. Царь всегда тщательно выбирал себе возможных соратников и государственных служащих, прежде чем им было дозволено занять свои места.

Согласно свидетельствам, Фик в сопровождении жены отправился в Швецию через Данию. Они прибыли в Стокгольм в начале 1716 года, но нам крайне мало известно о том, как Фик проводил время в шведской столице. Однако мы всё же знаем, что у него были кое-какие связи: например, он поддерживал дружеское общение со статс-секретарем Даниэлем Никласом фон Хопкеном, который ранее был на голштинской службе²³. Таким образом, Фик был вхож в высшее общество, что обеспечивало ему защиту от возможных подозрений и облегчало его работу.

Фик с большой пользой провел время в Стокгольме и по возвращении в Санкт-Петербург имел на руках сотни шведских статутов, инструкций и т. п., часть в печатном, часть — в рукописном виде. Среди прочего Фик привез с собой сборник королевских статутов, указов, писем и постановлений за 1528–1701 годы по вопросам правосудия и исполнения (*Kongl. stadgar, förordningar, bref och resolutioner ifrån åhr 1528 intil 1701 angående justitiae- och executionsärender*), который был опубликован Иоганом Шмедеманом в 1706 году и содержал свыше 800 шведских законодатель-

²² См. с. 139.

²³ *Cederberg A. R. S. 14; Helander A. Daniel Niklas von Hopken 1669-1727. Stockholm, 1927. S. 141-142.*

ных актов²⁴. Никаких подозрений по поводу истинного характера деятельности Фика, по-видимому, не возникло, поскольку шведы позволили ему просматривать и даже копировать целый ряд важных документов. В архивах российского Сената, например, встречаются первые проекты шведского национального бюджета на 1715 год (на шведском и немецком языках), которые Фику как-то удалось раздобыть в Стокгольме²⁵. Представляется, что Фику вполне доверяли в коллегиях, которые он посещал, однако он был осведомлен об опасностях, с которыми столкнется, если шведские власти узнают о его истинной миссии. Позже, когда Фик возражал против *вечной присяги*, которую Сенат велел принести ему и другим иностранцам на российском службе, он утверждал, что провел «целый год в опасном путешествии в Швецию» и что «эта опасность проистекала из того, что я должен был добыть несколько сотен регламентов и различных сведений из шведских коллегий и пригласить из каждой коллегии по чиновнику на службу Его Царского Величества»²⁶. Хотя это утверждение можно считать необъективным ввиду того, что Фик хотел подчеркнуть свои заслуги перед Петром и мог преувеличивать сопутствующие опасности, оно тем не менее показывает, что он был вполне осведомлен о рисках, связанных с его деятельностью в Стокгольме.

Фик покинул Швецию в конце 1716 года, и обратная дорога, без сомнения, была тяжелой. Летом 1716 года всем судам запретили заходить в стокгольмский порт и даже покидать его и одновременно усилили контроль за морским судоходством на Стокгольмском архипелаге. Несколько торговых судов были конфискованы в рамках шведского законодательства о каперстве²⁷, и отъезд из Стокгольма с сотнями документов, касающихся устройства шведской административной системы, в подобных обстоятельствах явно был рискованным делом. Адам Вейде 13 декабря 1716 года сообщил царю, что Фик

...не точию возвратился из Стокгольма счастливо, но с собою все, что коллегиям надобно, всякие порядки вывез; тож и иныя многия годнейшия вещи о зело полезных порядках с собою же присовокупил. Точию то учинено, сказывает, с великим страхом и не знал, как лучше сделать; брал того ради свою жену с собою и те письма вшивал ей под юпки, а иныя роздал для сохранения шкиперам²⁸.

²⁴ В биографию Фика Цедерберг включил опись шведских материалов в архиве Фика; *Cederberg A. R. S.* 1-64, beilage 1. Архив Фика хранится в Национальном архиве Эстонии, в Тарту в фонде 1429, Постановления шведского правительства и штатные расписания шведских коллегий; см.: Центральный государственный исторический архив Эстонской ССР: путеводитель. М.; Тарту, 1969. С. 268. Реестр шведских законодательных актов см. в: РГАДА, ф. 96 (1699), д. 5, л. 1-4 об.

²⁵ РГАДА, ф. 248, д. 58, л. 99-180.

²⁶ Там же, д. 654, л. 76 (обратный перевод с англ. — *Прим. пер.*).

²⁷ *Helander A. S.* 55-56.

²⁸ *Пекарский П. П. С.* 201, прим. 1.

Фик встретился с царем в Амстердаме в январе 1717 года, и Петр, должно быть, был очень впечатлен результатами, достигнутыми Фиком во время путешествия в Стокгольм. Действительно, царь был настолько убежден, что Фик окажет неоценимую помощь в предстоящей реформе, что подписал с ним 23 января 1717 года двенадцатилетний трудовой контракт. Фику дали место советника в создаваемой в Петербурге Камер-коллегии, «понеже Мы, — как было указано в контракте, — довольно информированы о его способности, умении и пригодности». Контракт предусматривал, что Фик будет иметь полноценный голос в коллегии и что ему положено годовое жалованье в размере 800 дукатов в монетах, а также бесплатное жилье и дрова. Наконец, Фику была дана царская гарантия, что он и его семья смогут беспрепятственно покинуть Россию по окончании срока его контракта.

Существо этого контракта ясно показывает, что реформа бюджетного управления России была главным вопросом повестки дня. Приводя причину для найма Фика, Петр указал, что «мы имеем намерение учредить постоянную Камер-коллегию, для того чтобы лучше управлять нашими доходами» и «с тем чтобы наши финансы или доходы собирались, перераспределялись и хранились в надлежащем порядке»²⁹.

Прежде чем Фик явился в Санкт-Петербург, чтобы приступить к работе, ему предстояло отправиться в Германию с полномочиями от царя нанять иностранный персонал для российских коллегий³⁰. По этой причине Фик прибыл в российскую столицу лишь осенью 1717 года, но по прибытии сразу приступил к работе по созданию коллегий.

Генрих Фик оказался очень энергичным и трудолюбивым и посвящал всё свое время задаче реформирования российской администрации и улучшения финансов страны в целом. Его прекрасно характеризует его докладная записка царю:

Так как я в силу недостаточного владения языком и по другим причинам вынужденно, по большей части бессмысленно, провожу в камер-коллегии лучшее время и утренние часы, которые дома я мог бы посвятить более важным задачам, и тем не менее сумел продвинуть камерное дело, насколько это было в моих силах, предоставляю на усмотрение Вашего Величества с глубочайшим чувством верноподданничества рассмотрение вопроса о том, как Вашему Величеству будет угодно распорядиться моей скромной персоной и отправлением моих будущих обязанностей³¹.

²⁹ РГАДА, ф. 248, д. 11, л. 41 (обратный перевод с англ. — Прим. пер.).

³⁰ Peterson C. P. 125.

³¹ Cederberg A. R. S. 104, beilage 4.

Несомненно, что Петр высоко ценил Фика и его усилия³² и в декабре 1720 года в знак своей признательности подарил ему замок Оберпален в Эстонии³³.

Фик сумел сохранить свое положение даже при правлении премников Петра I — Екатерины I и Петра II. В 1726 году он был назначен вице-президентом Коммерц-коллегии, и эта должность была крайне ответственной ввиду частого отсутствия президента коллегии Андрея Остермана. В своих «Рассказах о России» (“*Berattelse om Ryssland*”) шведский посланник в России Седеркрейц писал, что Остерман «занимает должность президента Коммерц-коллегии, но появляется там редко, если вообще появляется, и оставляет руководство вице-президенту Фику, который родом из Гамбурга и ранее был полковым квартирмейстером на шведской службе»³⁴. Если верить Седеркрейцу, то управлял Коммерц-коллегией именно Фик³⁵.

Эта цитата из «Рассказов о России» Седеркрейца также дает нам основания задаться вопросом, насколько шведы были осведомлены о деятельности Фика в Санкт-Петербурге. Судя по тому, как Седеркрейц выражал свои мысли, он был совершенно не в курсе той роли, которую сыграл Фик в российских административных реформах. Седеркрейц знал, что русские использовали для создания коллегий шведские образцы, так как в 1724 году он докладывал, что русские «здесь заняты, как в Сенате, так и в коллегиях, исключительно составлением бюджета... целиком следуя в этом шведской форме»³⁶. Однако шведский посланник никогда не упоминал Генриха Фика в связи с перестройкой российского государственного аппарата³⁷.

Но успешной службе Фика в России не суждено было длиться вечно. В начале 1730 года пятнадцатилетний царь Петр II внезапно умер, не оставив наследника. Верховный тайный совет, высший исполнительный орган государства, которым в то время руководили две наиболее выдающиеся аристократические семьи —

³² В 1719 году Фик сообщил бургомистру Риги фон Бенкендорфу, что имел честь принимать в своем доме самого царя и «все высокое министерство». См.: *Aktenstücke und Urkunden zur Geschichte der Stadt Riga*: In 3 Vols. / Ed. by A. von Bulmerincq. Riga, 1902–1906. Vol. 1. S. 320.

³³ РГАДА, ф. 1451, д. 11, л. 155. Об усадьбе Фика в Эстонии см.: *Cederberg A. R. S.* 69–70.

³⁴ RA, *Muscovitica* 155.

³⁵ *Cederberg A. R. S.* 70.

³⁶ RA, *Muscovitica* 146. Herman Cedercreutz to Kungl. Maj:t, December 18, 1724.

³⁷ Но Седеркрейц всё же знал, что Фик бывал в Стокгольме. В своих «Рассказах о России» Седеркрейц писал о князе Д. М. Голицыне, которому суждено было сыграть важную роль во внутренней политике после смерти Петра I, что «князь Дмитрий Голицын — джентльмен, почитающий старую российскую систему, грубый и неуживчивый, но мудрый и справедливый, и понимает внутренние дела лучше всех. Он перевел несколько латинских, германских и французских книг, которые он тщательно изучил, и даже перевел на русский язык несколько шведских статутов, инструкций и тому подобного, которые нынешний вице-президент и государственный советник Фик собрал здесь в Швеции и привез несколько лет назад». См. RA, *Muscovitica* 155.

Голицыны и Долгорукие, немедленно собрался, чтобы назначить преемника. Выбор пал на племянницу Петра Великого Анну Иоанновну, вдову герцога Курляндского Фридриха Вильгельма. Прежде чем Анна могла взойти на трон, ей нужно было принять ряд условий (Кондиции), составленных князем Д. М. Голицыным и требующих, чтобы все важные правительственные решения принимал Совет. Таким образом, на практике российское самовластие должно было исчезнуть и смениться правлением аристократически-олигархического совета. По одной из версий, основанной, помимо прочего, на шведских дипломатических документах, Голицын выработал условия, опираясь на шведские образцы — Форму правления 1720 года и Коронационную хартию Фредрика I того же года³⁸, предоставленные ему Генрихом Фиком³⁹.

Когда о планах Совета стало известно в Москве, среди дворянства, опасавшегося, что Совет установит олигархический режим в интересах немногочисленных аристократических семей, развернулась лихорадочная деятельность. Поэтому дворянством был составлен встречный проект, требующий, помимо прочего, роспуска Верховного тайного совета.

Прежде чем в противостоянии аристократического Совета и дворянства могли произойти какие-либо дальнейшие события, пришел ответ Анны. Герцогиня приняла предложение Совета стать императрицей на выдвинутых условиях, и в начале февраля 1730 года Совет созвал собрание дворян, чтобы обнародовать условия и ответ Анны. В присутствии высоких чиновников и государственных служащих страны князь Голицын зачитал оба документа. Однако собравшееся дворянство отреагировало на действия Совета холодно, и когда собрание подняло вопрос о том, какая форма правления будет в России, Голицын был вынужден пригласить дворянство принять участие в разработке конституции. Приглашение Совета вызвало немедленную активность среди дворян, и уже через несколько дней они представили ряд контрпредложений к аристократической программе Совета. Согласно предложениям различных фракций дворянства Совет следовало либо распустить, либо реорганизовать, с тем чтобы положить конец доминированию аристократов.

Однако вскоре стало ясно, что Совет не намерен отказываться от приобретенной власти. Когда представители дворянства поняли, что Совет просто проигнорирует их предложения, они реши-

³⁸ См. сравнительный анализ текстов в: Милуков П. Н. Из истории русской интеллигенции. СПб., 1902. С. 8-11.

³⁹ О контактах между Д. М. Голицыным и Генрихом Фиком см.: Корсаков Д. А. Воцарение императрицы Анны Иоанновны. Казань, 1880. С. 38-39; Hjärne H. Ryska konstitutionsprojektår 1730 efter svenska förebilder // Historisk tidskrift. 1884. Vol. 4. S. 209.

ли обратиться за помощью к самой императрице. В то же время среди дворянства раздавалось много голосов в поддержку восстания самодержавия. В гвардейских полках, например, имел хождение документ, содержащий мольбу: «Боже сохрани, чтоб не сделалось вместо одного самодержавного государя десяти самовластных и сильных фамилий; и так мы, шляхетство, совсем пропадем и принуждены будем горше прежнего идолопоклонничать и милости у всех искать». Во время встречи Анны с представителями дворянства, состоявшейся в конце февраля 1730 года для обсуждения формы правления в России, гвардейские полки наконец озвучили требование восстановить самодержавие. Это предложение нашло поддержку у собравшегося дворянства, и Анна была объявлена самодержицей Всея Руси⁴⁰.

В конечном итоге Анна свела счеты с членами Верховного тайного совета: некоторые из них отправились в ссылку, а их имения были конфискованы⁴¹. Генрих Фик также впал в немилость императрицы. Фик во время смерти Петра II был в Петербурге, но когда стало известно о том, что юный царь преставился, уехал в Москву, где вскоре после приезда испросил аудиенцию у императрицы. Анна отказалась принять Фика и приказала ему возвращаться в Петербург. Это событие, естественно, породило пересуды о причинах, по которым Фик впал в немилость. В начале апреля секретарь шведской комиссии Мориан сообщил о неудаче Фика следующее:

Что до отсылки вице-президента Фика из Москвы, считалось, что он навлек на себя немилость Ее Величества секретными переговорами с кем-то из двадцати восьми господ, возжелавших свободы и представивших первый план отмены самодержавия, для которого статский советник Фик предположительно не только указал, что делали и решали в подобных случаях в других государствах, но и добавил некоторые пункты и условия, которых следовало придерживаться Ее Величеству⁴².

Мориан также писал, что у Фика были враги, которые теперь наблюдали его падение не без удовольствия. Понятно, что Фик был так или иначе посвящен в планы Совета, но какую именно роль он сыграл в событиях 1730 года, остается неизвестным.

В марте 1731 года Фик был заточен в тюрьму, а в январе 1732 года приговорен к пожизненной ссылке в Сибирь и конфискации своего эстонского имения. Он обвинялся в том, что открыто говорил об изменениях, планируемых Советом, и выражал радость по по-

⁴⁰ Изложение событий 1730 года основано на: *Ransel D. L. Political Perceptions of the Russian Nobility: The Constitutional Crisis of 1730 // Laurentian University Review. 1972. No 4. P. 20–38.* См. также: *Cracraft J. The Succession Crisis of 1730: A View From the Inside // Canadian-American Slavic Studies. 1978. No 12. P. 61–84.*

⁴¹ *Hjärne H. S. 267–268.*

⁴² RA, Muscovitica 186. Morian to the Chancellery President, 1730, April 13.

воду того, что у России должна появиться конституция. Кроме того, Фик якобы заявлял, что он сам сыграл определенную роль в этих событиях. Его изобразили сторонником князя Голицына, который больше всех в Совете ратовал за отмену самодержавия. Согласно показаниям асессора Коммерц-коллегии Рудаковского, Фик вслух объявил о Кондициях в коллегии и пояснил, что «империя российская ныне стала сестрица Швеции и Польше»⁴³.

Но, как ни странно, бывшие усилия Фика в рамках петровских административных реформ были подхвачены при правлении Анны. Среди мер, принятых императрицей в начале своего царствования для удовлетворения дворянства, которому она была обязана своим положением самодержицы, можно обнаружить план по восстановлению петровского административного аппарата, в основном упраздненного во времена Верховного тайного совета. Поэтому докладные записки и прочие документы о шведском управлении, составленные Фиком, вновь нашли себе применение. Таким образом, восстановление коллегий и провинций Петра I прорабатывалось на основе материалов, привезенных Фиком из Стокгольма⁴⁴.

После смерти Анны Фика в 1741 году помиловали и разрешили ему возвратиться из ссылки. Тремя годами позже, в 1744-м, императрица Елизавета вернула ему имение Оберпален, где он и жил до своей смерти в 1750 году⁴⁵.

Историки расходятся в своих оценках Генриха Фика и его роли в петровских административных реформах. Российский историк права Эдуард Берендтс, который из-за своих симпатий славянофильству не мог приписать слишком большого значения иностранному влиянию на создание российской коллежской администрации, описывал Фика как человека, характер которого был подозрителен и различные предложения которого не находили отклика у Петра Великого⁴⁶.

Совершенно другой портрет Фика рисует в своей работе шведский историк Харальд Йерне:

Фик — один из самых выдающихся государственных деятелей XVIII века. Фик получил образование, достойное современника Вольтера и Болинброкка, с сильным оттенком их отчаянного скептицизма. Он напоминает одновременно одного из ворчунов бюрократического шведского *Риксдага* тех времен, когда земли принадлежали суверену, и честолюбивых политиканов

⁴³ Пекарский П. П. С. 201–207.

⁴⁴ Сборник императорского русского исторического общества: В 145 т. СПб., 1867–1916. Т. CIV. С. 242; РГАДА, ф. 248, д. 661.

⁴⁵ О ссылке Фика в Сибирь см.: *Cederberg A. R. S.* 87–90.

⁴⁶ *Берендтс Э. Н.* Барон А. Х. фон Люберас и его записка об устройстве коллегий в России. СПб., 1891. С. 4. В других сочинениях Берендтс также доказывает, что бессмысленно исследовать материалы, оставшиеся после Фика в различных архивах: *Берендтс Э. Н.* Несколько слов о коллегиях Петра Великого. Ярославль, 1896. С. 19.

и администраторов времени регентства герцога Орлеанского, или приходящего в упадок Версальского двора, или даже Французской революции. Его историческая значимость становится все очевиднее по мере того, как новым исследованиям в открытых российских государственных архивах удастся пролить свет на то, что в действительности происходило вокруг разорителей государства или фигур на императорском троне⁴⁷.

Йерне явно имел в виду деятельность Фика в связи с так называемым конституционным кризисом 1730 года, рисуя этот несколько приукрашенный портрет. Но Йерне был прав, когда считал, что Фик сыграл гораздо более важную роль в период российских реформ, чем думали прежде.

То, что Генрих Фик действительно был непосредственно вовлечен в реформы российского центрального и местного управления, окончательно и бесповоротно доказали Павел Милюков и Михаил Богословский. В своих фундаментальных исследованиях административной истории они представили ряд документов, свидетельствующих о том, что Фик предоставил организаторам российских коллегий материалы, касающиеся шведской администрации, и что он даже внес собственные предложения в отношении организационных изменений в российском административном аппарате⁴⁸.

Результаты Милюкова и Богословского были дополнены Арно Цедербергом, который, изучив архивы Фика в Эстонии, смог доказать, что Фик в годы службы российскому царю сумел развить у себя богатство мыслей и значительную силу интуиции. Цедерберг подытожил свои наблюдения словами: «Мы убеждены, что Генрих Фик, без всякого сомнения, сыграл выдающуюся роль в проведении реформ Петра Великого, а также впоследствии развернул заслуживающую внимания деятельность»⁴⁹. В настоящем исследовании будет обосновано мнение Цедерберга о значимости Фика для российских административных реформ.

Деятельность Фика в связи с введением в России коллегиально-го управления была уточнена современной советской историографией. Ярослав Евгеньевич Водарский доказал, что Фик составил первый проект регламента для магистратов в Санкт-Петербурге, который был введен в действие в 1721 году⁵⁰, а Сергей Мартинович Троицкий в своем критическом анализе источников Табели о рангах 1722 года продемонстрировал, что Фик снабдил российских за-

⁴⁷ Hjärne H. Svenska reformer i tsar Peters välde // Ur det förgångna. Stockholm, 1912. S. 122-123.

⁴⁸ См. статью Н. Павлова-Сильванского о Фике, основанную прежде всего на исследовании российского государственного хозяйства Милюкова, в: Русский биографический словарь. Т. XXVIII-XXIX. С. 73-75.

⁴⁹ Cederberg A. R. S. 4.

⁵⁰ См.: Peterson C. P. 266.

конодателей информацией о шведской системе рангов⁵¹. Несмотря на то что представления о значимости Фика были, таким образом, подкреплены довольно значительным корпусом фактического материала, некоторые советские историки отрицали центральную роль Фика в российских реформах. Георгий Александрович Некрасов, например, писал: «Не следует, однако, преувеличить роль Г. Фика в проведении реформы центральных учреждений, он был только агентом и исполнителем воли и распоряжений Петра I и его сподвижников»⁵². Вполне можно согласиться с Некрасовым в том, что Фик послужил лишь инструментом, хотя и *необходимым* инструментом, в реализации реформаторских планов царя и его ближайших советников. Но этот вывод не означает, что мы должны отрицать личную инициативу со стороны Фика. Напротив, российские источники рисуют Фика как человека сильной воли и твердых взглядов в отношении задач, порученных ему царем и Сенатом, и были моменты, когда советы Фика определяли направление реформ.

Наконец, мы должны вспомнить еще одного человека, привлеченного царем к организации коллегий, а именно барона Ананию Христиана Потт фон Любераса, который некогда состоял на шведской службе и был знаком с устройством и задачами шведской администрации. Петр встретился с Люберасом в Ахене в конце июня 1717 года, и Люберас поступил к царю на службу в качестве действительного тайного советника в городе Спа 1 июля 1717 года. Ему тут же поручили отправиться в Германию для вербовки служащих в будущие российские коллегии⁵³. Одновременно Люберас готовил предложения для российской административной реформы и проекты инструкций для различных коллегий и канцелярий, которые, как он считал, следует учредить в России. Люберас сообщает нам, что он подготовил «до тридцати различных пьес (кусков, частей. — *Прим. пер.*), в существенных чертах составленных по шведскому образцу, но не списанных прямо с иностранных формуляров, а проверенных практикой, приобретенной долголетним прилежанием»⁵⁴.

Люберас приехал в российскую столицу в ноябре 1718 года, «чересчур поздно, — как указал Милюков, — для того, чтоб иметь непосредственное влияние на устройство коллегий»⁵⁵. К этому времени принципы административной реформы были уже заложены и ве-

⁵¹ Троицкий С. М. Из истории создания табели о рангах // История СССР. 1974. № 1. С. 49, 69–70, 98–99.

⁵² Некрасов Г. А. С. 340.

⁵³ О поручениях, данных Люберасу, см.: Бабурин Д. С. Очерки по истории Мануфактур-коллегии. Москва, 1939. С. 52–53.

⁵⁴ Милюков П. С. 428.

⁵⁵ Там же. 429.

лась работа по организации коллегий⁵⁶. Кроме того, Люберас был стар и болен, что сокращало его способность влиять на ход реформ.

Сверх того, что требовалось в рамках указанного выше поручения, по приказу Петра Люберас составил две длинные докладные записки о шведском управлении, озаглавленные “*Allerunterhänigste Relation über die vom König Carolo XI verenderte Hausshaltliche schwedische Regierungsform*” («Нижайшее донесение о шведской форме хозяйственного управления, измененной королем Карлом XI») и “*Allerunterhänigste unmassgebliche Reflections über die von König Carolo XI^{mo} verbesserte Schwedische Reichs-Hauss-Haltung, wie weit dieselbe in ihr Czaarischen Mayt. Reichen und Ländern, zu appliciren oder zu verändern sein möchten*» («Нижайшие скромные размышления об улучшенной королем Карлом XI модели ведения шведского хозяйства и о том, насколько она может быть применена в исходной или видоизмененной форме в отношении земель и регионов, находящихся в подчинении Вашего Царского Величества»)⁵⁷, содержание которых показывает, насколько хорошо их автор был осведомлен о внутренней организационной структуре и внешней основе юрисдикции шведских коллегий⁵⁸. Но, похоже, русские не уделили особого внимания докладным запискам и прочим усилиям Любераса. Правда, инструкции и докладные записки были переведены на русский язык⁵⁹, но сам Люберас написал в 1719 году: «[Ч]то сделалось со всей этой работой и как она была принята, мне не известно; о содержании ея со мной ни разу не говорили». По этой причине Милюков заявлял: «Кажется, что лично Люберас не имел ближайшего участия в этом устройстве, исключая Берг и Мануфактур коллегии, вице-президентом которой он сделался с июня 1719 г.»⁶⁰.

Можно добавить, что в связи с учреждением коллегий Люберас в дальнейшем не упоминался. То, что он не смог добиться внимания к своим предложениям, тоже понятно, учитывая, что они значительно отклонялись от шведской коллежской организации, которую русские решили использовать как модель для своих реформ. Шведские коллегии, практическая работа которых изучалась и копировалась, представляли собой администрацию, функционирующую в реальном мире, и это, должно быть, имело для Петра I решающее значение. Царь имел явное тяготение к прак-

⁵⁶ См.: Peterson C. P. 86.

⁵⁷ РГАДА, ф. 248, д. 1078, л. 2-17 об, 131-154 об.

⁵⁸ Харальд Йерне изложил содержание этих двух докладных записок в неопубликованной работе: *De svenska kollegiernas efterbiidning i Ryssland under tsar Peters regering*. Uppsala: Universitetsbiblioteket, Harald Hjarnes samling.

⁵⁹ РГАДА, ф. 16, д. 171. Однако неясно, когда были выполнены эти переводы. Возможно, они были сделаны лишь спустя несколько лет после смерти Любераса в 1722(?) году. См.: Милюков П. С. 437.

⁶⁰ Милюков П. С. 429.

тике и поэтому выбрал то, что было опробовано на опыте. Административная организация, предлагаемая Люберасом, напротив, представляла собой теоретическое построение, о последствиях которого нельзя было знать.

Не совсем безосновательно некоторые историки ощущали, что между Г. Фиком и А. Х. Потт фон Люберасом имело место соперничество. В письме, отправленном в феврале 1718 года (то есть до прибытия Любераса в Санкт-Петербург) бургомистру Риги Иоганну фон Бенкендорфу, Фик писал, что «господин Люберас произвел за границей более хорошее впечатление, чем здесь, к тому же новости, поступившие из-за границы, содержат отрицательное описание его натуры, так что ситуация может усложниться, если он добьется еще и должности в Берг-коллегии»⁶¹. Фик, очевидно, имел в виду, что во время поездки в Европу для набора служащих в коллегии Люберас заявлял, что получил от царя больше полномочий, чем на самом деле. Таким образом, если верить Фику, Люберасу с самого начала была отведена ограниченная роль в реформах, тогда как Фику доверили разработку проектов документов для российской коллегиальной реформы на основе материалов, собранных им в Швеции.

Цедерберг правильно оценивал соответствующий вклад Фика и Любераса в российскую коллегиальную реформу, когда писал:

Барон фон Люберас также ранее уже бывал в Швеции и был знаком с тамошними административными, юридическими и финансовыми порядками. Однако похоже, что Фик сильно превзошел барона, погрузившись в особенности шведской жизни значительно глубже, чем тот когда-либо смог бы погрузиться. Молодость Фика играет ему на руку, и очевидно, что его вклад оказался более масштабным и долгосрочным, несмотря на больший авторитет Любераса⁶².

Этот вывод очень хорошо согласуется с картиной, которая вырисовывается из более глубокого изучения российских источников. Генрих Фик планомерно изучал работу шведских коллегий непосредственно на местах в Стокгольме. Кроме того, Фик имел в своем распоряжении значительный объем материалов о шведском административном устройстве, собранных им в Швеции. С учетом этого, несомненно, учредители российских коллегий тщательно изучали и иногда принимали то, что содержалось в докладных записках и прочих бумагах Фика, тогда как Люберасу отводилась более скромная роль.

⁶¹ Aktenstücke und Urkunden zur Geschichte der Stadt Riga. Vol. II. S. 209.

⁶² Cederberg A. R. S. 26. См. также: Kizevetter A. Heinrich Fick in russischen Diensten // Germanoslavica. 1931/32. No 1. S. 596. Автор последней работы критиковал утверждение Цедерберга о том, что Фик оказал больше влияния на коллегиальную реформу, чем Люберас. Кизеветтер доказывает, что «Цедерберг в данном случае, скорее, идет на поводу у биографов, склонных брать своих героев под особую защиту».

Учреждение коллегий в Санкт-Петербурге

В июне 1717 года царь Петр поручил провести подготовку к коллегиальной реформе Якову Брюсу, которому должен быть помогать Генрих Фик. Им надлежало «в генеральных терминах положить, какия дела к какой Коллегии принадлежат», и при выполнении этого задания Брюс должен был указывать Фику, «что выработывать и до чего не касаться». После завершения этого этапа нужно было подготовить предложения по штатам коллегий, «дабы мы могли, — как писал Петр Брюсу, — со временем выбрать Президентов, годных к каждой Коллегии»⁶³.

Брюс и Фик не могли приступить к совместной работе до тех пор, пока последний не вернулся в начале осени в Петербург из Германии, где он набирал иностранных чиновников для планируемых российских коллегий⁶⁴. Поначалу имевший невысокий статус иностранного консультанта по организации и практике шведского государственного аппарата, Генрих Фик в итоге стал оказывать непосредственное личное влияние на политику реформ благодаря своей огромной работоспособности и доскональному знанию шведской административной организации. Но только после возвращения Петра в октябре 1717 года из-за границы, где он провел более 18 месяцев, планы реформ начали приобретать конкретные очертания. В указе, который царь написал собственноручно, он сообщил Сенату, что учреждает девять коллегий с конкретными сферами ответственности⁶⁵:

Камар-Калегииум содержит учреждение и разположение и надсмотр всем доходам в государстве, [кроме расходов], и отчет, также *мундир* и все *подряды*.

Штатс-Кантор — збор денежной по распоряжению *Камар-Калегии* и расход *n(o)* указу *вышнему*.

Юстиц-Коллегииум — всякой суд во всех делех.

Комерц-Коллегииум — все с торгоф всяких пошрины (и манифактуры — *зачеркнуто*) разпорезают и торговых судят, а деньги чрез рентмейстероф отсылаетца в Штат-Кантору.

Камер-Ревизион — все счета всего государства.

2 воинския.

Берг-Коллегииум.

Политическая Калегия, отколь и все указы и потенты и наряды людем.

⁶³ Дополнения к деяниям Петра Великого: В 18 т. / Под ред. И. И. Голикова. М., 1790–1797. Т. 11. С. 422.

⁶⁴ См.: Peterson С. Р. 125.

⁶⁵ ЗА. № 263. С. 218.

В то время шведская центральная администрация тоже состояла из девяти коллегий, и представленное ниже сравнение существующей шведской административной структуры и предлагаемой российской обнаруживает общие черты, которые не могли быть простой случайностью (табл. 1).

Т а б л и ц а 1

Сравнение шведской и российской административной структуры

T a b l e 1

Comparison of the Russian and Swedish Administrative Structure

Предложение для России	Шведские коллегии	Перевод
1. Камар-Калегиум	Kammarkollegium	Коллегия государственных доходов
2. Штатс-Кантор	Statskontoret	Бюджетное управление
3. Юстиц-Калегиум	Svea hövratt	Коллегия правосудия, Апелляционный суд Свеаланда
4. Комерц-Калегиум	Kommertskollegium	Коллегия торговли
5. Камер-Ревизион	Kammarrevisionen	Коллегия ревизии доходов
6-7. 2 воинския	Krigskollegium	Коечная коллегия
	Amiralitetskollegium	Адмиралтейская коллегия
8. Берг-Калегиум	Bergskollegium	Коллегия горнорудного дела
9. Политическая Калегия	Kanslikollegium	Политическая коллегия, коллегия управления делами

Эти перечни указывают на то, что для российской коллегиальной реформы отправной точкой послужило разделение обязанностей и труда, на котором была основана шведская система. Бюджетное управление делилось между тремя органами: Камар-Калегиум должна была следить за поддержанием и своевременной уплатой в казну государственных доходов, Штатс-Кантор — обеспечивать соответствие государственных расходов государственным доходам в годовом бюджете, а Камер-Ревизион — проверять государственные счета. Управление военными делами производилось двумя коллегиями, каждая из которых отвечала за свой род войск, а системой правосудия управляла специальная коллегия юстиции, ближайшим аналогом которой в Швеции был Апелляционный суд Свеаланда. Кроме того, две коллегии (Комерц-Калегиум и Берг-Калегиум) должны были отвечать за торговлю и промышленность. Следует отметить, что Петр в этом своем первом проекте коллегиальной реформы включил в сферу ответственности Комерц-Калегиума мануфактуры, как это было в шведской системе. Но в итоге это направление было передано Коллегии горнорудного дела, которая впоследствии стала называться Коллегией горнорудного дела и мануфактур. Последняя из коллегий, упомянутых в указе Петра, — Политическая коллегия — задумывалась по образцу шведской Kanslikollegium, которая ведала как вну-

тренними, так и иностранными делами. В этой связи важно, что политическая коллегия Петра в первом проекте так называемого Генерального регламента, подготовленном в декабре 1718 года, получила название Канцелярной коллегии⁶⁶. Однако эта коллегия была впоследствии переименована в Коллегию иностранных дел, поскольку ее сфера ответственности ограничивалась международными отношениями.

Готовясь к отъезду из Петербурга в Москву, царь в декабре 1717 года принял ряд мер, призванных обеспечить продолжение работы над созданием коллегий в его отсутствие. В указе от 11 декабря 1717 года Петр утвердил штатное расписание, призванное послужить стандартом для всех коллегий. В соответствии с этим стандартным штатным расписанием, которое было составлено на основе сведений о шведских коллегиях, предоставленных Генрихом Фиком, каждая из коллегий должна была иметь следующие штатные единицы⁶⁷ (табл. 2).

Т а б л и ц а 2

Штат шведских коллегий по информации Фика

T a b l e 2

Staff Positions of Swedish Collegia According to Fick's Information

Русские:	Иноземцы:
1 президент	1 советник или ассессор
1 вице-президент, русский или иноземец	1 секретарь
4 коллежских советника	1 шкрейвер (писарь)
4 коллежских ассессора	
1 секретарь	
1 натарий (нотариус)	
1 октуарий (актуариус)	
1 регистратор	
1 переводчик	
подьячие (конторские служащие) трех статей	

Итак, не считая подьячих, каждая из петровских коллегий должна была быть укомплектована восемнадцатью служащими,

⁶⁶ ЗА. № 400. С. 414. Миллюков писал: «В черновике Петра любопытным образом состав коллегий еще оказывается не определенным окончательно: так здесь значится “политическая коллегия” и (конечно, по забывчивости) пропущена посольская» (*Миллюков П.* С. 439, прим. 4). Миллюков не заметил, что Петр называл политической коллегией то, что должно было стать коллегией иностранных дел. Царь, очевидно, решил, что такое наименование будет корректным, учитывая круг обязанностей шведской Kanslikollegium. Таким образом, то, что он исключил Посольскую коллегия, вполне понятно, так как ее должна была заменить Политическая коллегия. См. также: *Некрасов Г. А.* С. 340. Некрасов, сравнив структуру шведской и российской коллежских систем, пришел к следующему заключению: «При внимательном же анализе обнаруживаются существенные отличия в функциях некоторых русских и шведских коллегий: так, в Швеции не было политической коллегии, первоначально предлагавшейся в петровском плане в декабре 1717 г., не существовала и юстиц-коллегия (ее компетенция принадлежала трем надворным судам); в круг обязанностей коммерц-коллегии входили торговля и мануфактуры (в России же учреждается специальная берг- и мануфактур-коллегия), и т. д.»

⁶⁷ ЗА. № 261. С. 216-217.

включая трех-четырёх иностранцев. Эти последние должны были заложить основу коллегиальной системы управления и научить своих русских коллег всему, что они знали о новых административных процедурах. Тот же способ приобретения иностранных навыков путем найма специалистов из-за границы использовался при правлении Петра и ранее: когда в 1699–1700 годах организовывалась регулярная армия, для командования новыми полками выбирали лишь иностранцев, и в те времена треть офицеров в российской армии были иностранного происхождения⁶⁸.

В своем указе от 11 декабря Петр повелел, чтобы президенты коллегий использовали все материалы, собранные в 1718 году, и готовились к фактическому открытию своих коллегий. Новое административное устройство должно было заработать с 1 января 1719 года, но президенты становились членами Сената с 1718 года⁶⁹. И в этом отношении планируемая Петром реформа соответствовала шведской системе, в которой каждый президент имел *официальную* должность в Сенате, или Государственном совете, как его обычно называли⁷⁰. Таким образом, график проведения коллегиальной реформы, представленный президентам коллегий, охватывал всего один год.

В день обнародования этого графика, 11 декабря 1717 года, царь издал еще один указ, запрещающий государственным служащим исполнять свои обязанности за пределами канцелярий. Также им не дозволялось, как прежде, являться по утрам в дома своих начальников «для поклона или дел»⁷¹. Цель этого указа состояла в том, чтобы сделать администрацию более эффективной. Когда ранее при Петре были созданы регулярная армия и флот, к гражданской администрации были предъявлены новые требования — ее первейшей обязанностью стало обеспечение надежной экономической основы для содержания вооруженных сил. Были введены упорядоченные административные процедуры, основанные на постоянном разделении труда, что прежде всего подразумевало дисциплину среди служащих канцелярий. Одно из строгих требований в этой связи заключалось в том, что государственные служащие должны были являться на работу и выполнять служебные обязанности строго в установленные рабочие часы.

Также были приняты меры по противодействию тенденции к «приватизации» высших должностей, которой отличалось при-

⁶⁸ Автократов В. Н. Военный приказ // Полтава. К 250-летию полтавского сражения / Под ред. Л. Г. Бескровного и др. М., 1959. С. 240.

⁶⁹ ЗА. № 261. С. 216–217.

⁷⁰ См. описание шведского сената Генрихом Фиком: ЗА. № 332. С. 275–276.

⁷¹ ЗА. № 262. С. 217.

казное управление в XVII веке. Управление приказами осуществлялось в рамках неофициальной системы зависимых отношений, при которой судьи окружали себя «своими людьми». Сергей Константинович Богоявленский, советский историк, который изучал приказной персонал XVII века, обнаружил «много примеров, как с удалением одного судьи и назначением другого переменялись и дьяки, и как судья, переведенный в другой приказ, уводил с собой дьяков»⁷². В коллегиях же советники и ассессоры подбирались в соответствии с особой процедурой, «чтоб не были его [президента] сродники или собственные креатуры (ставленники. — *Прим. пер.*)»⁷³. На должности назначали на основе послужного списка и проявленных способностей, а не на основе происхождения и личных связей, как было раньше.

Сам коллегиальный принцип принятия решений — на основе большинства голосов — призван был гарантировать, что президенты не получают практически неограниченную власть, которую могли обеспечивать себе приказные судьи. Произвол судей и дьяков должен был остаться в прошлом, а коллективное принятие решений — послужить рычагом контроля за этим. Действительно, можно видеть, что эта мысль была озвучена царем при объявлении своего указа, касающегося реформирования судебной системы, в 1718 году:

Чего ради учинены Колегии, то есть, собрания многих персон вместо *приказоф*, в которых президенты, или председатели, не такую мочь имеют, как старья судьи делали, что хотели. В Колегиях же президент не может без соизволения таварышеф своих ничего учинить, также и протчие обязанности великие есть, что отымают старья поползновения делать...⁷⁴

15 декабря 1717 года Петр объявил о назначенных им президентах коллегий, а также некоторых вице-президентах. Все президенты имели разное происхождение, но общее между ними было то, что они входили в ближний круг царя («птенцы гнезда Петрова») и поэтому достигли очень влиятельных позиций в вооруженных силах и на государственной службе⁷⁵. Щедрые подарки, которые получили эти люди от царя в виде земельных владений и крестьян, также свидетельствуют об их видном положении⁷⁶.

Петр сделал 15 декабря следующие назначения⁷⁷:

1. Коллегия иностранных дел: президент граф Г. Головкин, вице-президент барон П. П. Шафиров;

⁷² Богоявленский С. К. Приказные дьяки XVII в. // Исторические записки. 1937. Т. 1. С. 230.

⁷³ ЗА. № 264. С. 219.

⁷⁴ Там же. № 61. С. 6.

⁷⁵ Сивков К. В. Птенцы Петра // Три века: В 6 т. М., 1912–1913. Т. 3. С. 87–110.

⁷⁶ См., например, перечень дворцовых земель, переданных в дар в 1700–1711 годах в: Устрялов Н. Г. История царствования Петра Великого: В 5 т. СПб., 1858–1863. Т. 1. С. 397.

⁷⁷ ЗА. № 265. С. 220.

2. Камер-коллегия: президент князь Д. М. Голицын, вице-президент барон М. В. Нирот;
3. Юстиц-коллегия: президент граф А. А. Матвеев, вице-президент Герман фон Бреверн;
4. Ревизион-коллегия: президент князь Я. Ф. Долгорукий;
5. Военная коллегия: президент князь А. Д. Меншиков, вице-президент А. А. Вейде;
6. Адмиралтейская коллегия: президент граф Ф. М. Апраксин, вице-президент Корнелиус Крейц;
7. Коммерц-коллегия: президент П. А. Толстой, вице-президент Шмит;
8. Штатс-контор-коллегия: президент граф И. А. Мусин-Пушкин;
9. Берг- и Мануфактур-коллегия: президент Яков Брюс (Я. В. Брюс).

Среди иностранных вице-президентов Магнус Виллем фон Нирот ранее командовал шведским полком, а впоследствии, после захвата Россией прибалтийских земель, был назначен Петром I ланддротом в Ревеле. Царь вспомнил Нирота в 1716 году и написал Меншикову, что «понеже он [Нирот] надобен нам к другому некоторому нужному делу, того для увольте его от ланддротства, також он желает учиться русскому языку»⁷⁸. Петр обрел очень грамотного вице-президента в Германе фон Бреверне, который за несколько лет побывал в различных европейских университетах и получил хорошее юридическое образование. Он занимал различные судебские должности в Риге и был произведен в дворянство Карлом XI в 1696 году. Карл XII назначил его в 1708 году вице-губернатором Лифляндии, а после присоединения Лифляндии к Российской империи Бреверн был назначен вице-президентом Лифляндского апелляционного суда⁷⁹. Наконец, Корнелиус Крейц, с которым Петр познакомился во время своей первой поездки в Амстердам, был судостроителем. Норвежец по рождению, Крейц поступил на российскую службу вице-адмиралом в 1698 году и участвовал в создании российского флота⁸⁰. Кем мог быть Шмит, назначенный Петром вице-президентом Коммерц-коллегии, остается для нас загадкой, но мы знаем, что он не упоминался ни по какому другому поводу.

До отъезда в Москву царь также дал распоряжения в отношении того, как следует готовиться к реформе центрального управления. Он указал Сенату, что «для сообщения с немецкого языка на руской и толкования Колегиям вручено генер(ал)ам Брюсу и Вей-

⁷⁸ Милоков П. С. 427. *Lewenhaupt A.* Vol. 2. S. 477.

⁷⁹ Русский биографический словарь. Т. 3. С. 337.

⁸⁰ Там же. Т. 12. С. 501.

ду», но «понеже один в отлучке, а другой *мала эдукоф* [малообразован], то еще к ним прибавляетца 1, которому надлежит с ними обще трудитца в том». Этим «еще одним», которого имел в виду Петр, был Генрих Фик, получивший в силу этого указа полномочия координировать проведение реформы. Что касается данного Фику задания, в указе прямо говорилось, что «приказываетца ему нашим именем побуждать господ президентов Колегий, дабы конечно так устроить, дабы з будущего году порядочно начало свое восприять действительно могли»⁸¹.

Понятно, что Фику были даны такие широкие полномочия потому, что в Петербурге он был единственным человеком, досконально знающим шведские коллегии. Тем не менее на момент отъезда царя в Москву генерал Брюс по-прежнему нес основную ответственность за учреждение коллегий. Но когда в январе 1718 года Брюса отправили в Финляндию вести мирные переговоры со шведами, Генриху Фику было поручено самому возглавить проведение реформ⁸². В указе, подписанном 21 января 1718 года в Преображенском под Москвой, Петр велел президентам коллегий получить у Фика материалы и сведения, касающиеся порядка организации их коллегий, «которой оныя вывез из Швеции»⁸³.

Фик взялся за поручение с необычайной энергией. На основе шведских штатов и окладов на 1715 год он разработал проекты штатных расписаний для российских коллегий⁸⁴. Он также подготовил ряд докладов о шведских административных учреждениях и, по словам секретаря Камер-коллегии Стефана Кохиуса, в ноябре 1717 года уже представил в Сенат описание шведской *Kammarkollegium*⁸⁵.

Царь сам принял активное участие в создании коллегий по возвращении из Москвы. Голиков сообщает нам, что 12 апреля 1718 года Петр издал указ о сферах ответственности коллегий и что он проводил ежедневно по несколько часов за работой над ордонансами и инструкциями для центрального управления⁸⁶. В конце апреля царь велел Сенату обеспечить, чтобы все административные учреждения, и центральные, и местные, представляли в коллегии отчеты и прочие записи, необходимые для их деятельности⁸⁷.

⁸¹ ЗА. № 266. С. 221.

⁸² Соловьев С. М. История России с древнейших времен: В 15 т. / Под ред. Л. В. Черепнина. М., 1959–1966. Т. 9. С. 192–193. В итоге Брюс отказался принять поручение участвовать в административной реформе в мае 1718 года. Милоков П. С. 440.

⁸³ ЗА. № 267. С. 221.

⁸⁴ Шведское штатное расписание, которое Фик привез с собой в Санкт-Петербург, хранится в РГАДА, ф. 248, д. 58, л. 99–154.

⁸⁵ РГАДА, ф. 248, д. 58, л. 78.

⁸⁶ Дополнения к деяниям Петра Великого. 1790–1797. Т. 12. С. 47, 59.

⁸⁷ ЗА. № 268. С. 221.

Материалы, собранные Фиком, использовались в коллегиях в качестве основы для создания новых административных органов и процедур. 28 апреля Петр утвердил первое из штатных расписаний, а именно предварительное штатное расписание с окладами для Камер-коллегии, которое соответствовало тому, что предлагал Фик, и в целом отражало структуру шведской *Kammarkollegium*⁸⁸.

Генрих Фик отправил царю 9 мая мемориал, который был призван сыграть важную роль в последующем ходе реформ. В нем он рассматривал ряд вопросов, касающихся административной реформы, которым, на его взгляд, «умедленным быть не можно, но имеют оные быть вскоре решены и в действо произведены, ежели осв(я)щенному и всемилостивейшему намерению В. В. о Государственных Коллегиях исполнитца и сему бы настоящему году без пользы не миновать»⁸⁹. Петр внимательно изучил мемориал, делая на нем во время чтения пометки о своих решениях⁹⁰.

В мемориале Фика особый интерес вызывают два момента. Во-первых, Фик отметил, что деятельность недавно созданных коллегий будет зависеть от того, насколько местные административные учреждения приспособлены к новой системе. Фик, однако, призывал к известной доле осторожности и просил, чтобы изменения сначала были опробованы в одной губернии, «дабы ничего супротив пользы натуры обстоятельства сей земли не учинилось». В этой связи Петр решил изучить возможность перехода на шведскую систему местного управления и 28 ноября 1718 года издал указ, в котором объявил, что российское местное управление действительно подлежит реорганизации по шведскому образцу. В соответствии с предложением Фика царь также объявил, что эту реформу для начала следует провести в Петербургской губернии⁹¹.

В своем мемориале Фик также указал, что «коллегиям дела свои управлять не можно, ежели порядочная верховая почта через все главные города и губернии государства единожды или дважды в недели не пойдет», и что «сие есть одно из потребнейших и при

⁸⁸ РГАДА, ф. 248, д. 42, л. 17 об; см.: *Peterson C. P. 155.*

⁸⁹ ЗА. № 269. С. 222.

⁹⁰ Обер-секретарь Сената Анисим Шукин в конце мемориала Фика сделал пометку: «...слушано и подписано против пунктов Ц. В. собственною рукою июня в 11 де. 1718 году». Однако эта датировка спорна по двум причинам. Во-первых, существует копия мемориала, датированная Шукиным 11 мая, а не 11 июня (*Милюков П. С. 440*). Возможно, это правильная дата, так как Петр издал 9 мая указ, касающийся планирования предстоящей реформы местного управления и совпадающий по содержанию с мемориалом Фика, который был подан в тот же самый день (см.: *Peterson C. P. 247*). Во-вторых, кажется довольно странным, что царь стал бы ждать больше месяца, прежде чем прочитать и занять позицию в отношении внесенных Фиком предложений, учитывая неотложность всех прочих вопросов, связанных с реформой. Но если датировка оригинала верна, царь вполне мог знать о его содержании раньше, однако занять окончательную позицию в отношении предложенных мер 11 июня.

⁹¹ ЗА. № 54. С. 63; см.: *Peterson C. P. 253.*

том лехчайших действ», Петр отозвался на этот пункт комментарием о необходимости организовать почтовую службу, начав с регулярных почтовых сообщений между Петербургом и столицами губерний.

Следует отметить, что, по мнению Фика, царь был недостаточно информирован о шведской административной организации. В своем мемориале он попросил разрешения прочесть описание шведских коллегий, с тем чтобы царь имел «полное известие о всем благоустроенном швецком штате», однако неизвестно, позволил ли ему Петр подобную устную презентацию.

В заключение Фик подчеркнул, что коллегии смогут устанавливать свои собственные процедуры, как только будут обеспечены кадрами и получают необходимые материалы из губерний. Что касается организации и регулирования коллегий, он считал, что эти задачи могут быть завершены к концу 1718 года, «дабы впредь В. В. собственной высокой особе протчаго утруждения от того не было»⁹².

Но организация коллегий заняла намного больше времени, чем предсказывал Фик. Весь май 1718 года царь посвятил оснащению и спуску на воду своего балтийского флота, и это означало, что он много времени проводил на острове Котлин и, соответственно, не мог ускорить работу в коллегиях силой личного присутствия⁹³. В письме фон Бенкендорфу, мэру Риги, от 23 мая 1718 года Фик жаловался:

[В] наиважнейших государственных вопросах всё двигается очень медленно. Представители знати и приближенные Его Величества в течение 4 недель так и не смогли наладить работу коллегий по ряду незначительных вопросов, по которым необходима личная резолюция Его Величества, и теперь обеспокоены тем, что Его Величество уйдет с флотом и так и оставит эти вопросы без резолюции, так как все они живут в глубоком убеждении, что коллегии, как это здесь принято, должны быть созданы по шведскому образцу, и попросту не хотят заниматься головомолной работой⁹⁴.

Если верить Фику, то коллегиальная реформа задерживалась, поскольку президенты коллегий не желали проявлять никакой инициативы без санкции царя. Поэтому в отсутствие Петра они

⁹² За. № 269. С. 223–224.

⁹³ Деяния Петра Великого, мудрого преобразователя России, собранных из достоверных источников и расположенных по годам: В 12 т. / Под ред. И. И. Голикова. СПб., 1788–1789. Т. 6. С. 87.

⁹⁴ Aktenstücke und Urkunden zur Geschichte der Stadt Riga. Vol. I. S. 287. Описанное Фиком положение дел подтверждает вице-президент Юстиц-коллегии Герман фон Бреверн, который отметил в своих мемуарах: «[Я] добрался до Петербурга лишь 24 апреля 1718 года и при вступлении в должность столкнулся с вынужденным бездействием. Никакого четко очерченного круга задач просто не было»; Archiv für die Geschichte Liv-, Esth- und Curlands / Ed. by F. G. von Bunge et al.: In 8 Vols. Dorpat; Reval, 1842–1861. Vol. 5. S. 249.

предпочитали скорее допустить, чтобы работа застопорилась, чем принимать собственные меры, которые в будущем могли навлечь на них немилость царя. Письмо Фика также показывает, что сам Петр был основной движущей силой реформы, и интересно, что Фик описывал внедрение шведской коллегиальной системы как «головоломную работу», что может означать обеспокоенность перспективами этого начинания.

Наконец, заметив бездеятельность коллежских президентов, Петр приказал генерал-майору Ягужинскому в начале июня 1718 года контролировать работу коллегий и требовать ежемесячные отчеты о том, «сколько которая Коллегия в которой месяц аванжировала, дабы видеть ревностного и презорцу»⁹⁵. Мы не знаем, как Ягужинский выполнял это поручение, но в ноябре, когда началась работа по реформированию местного управления, царь счел необходимым написать следующую заметку: «...сколько в Коллегиях зделано, спросить»⁹⁶. Этот комментарий, по-видимому, означает, что Петр не получал регулярной информации о положении дел в центральном управлении.

Всё, что персонал коллегий смог предъявить в июне за почти шесть месяцев работы, представляло собой предварительные штатные расписания с окладами для семи коллегий (то есть всех, кроме Адмиралтейской коллегии и Коллегии иностранных дел), которые были представлены Петром 11 июня⁹⁷. Похоже, что и во второй половине 1718 года не было достигнуто сколько-нибудь заметного прогресса; из оптимистичного плана Фика составить регламенты для коллегий до конца года ничего не вышло⁹⁸.

Явно раздосадованной медленными темпами работы, царь 2 октября 1718 года издал указ президентам коллегий, в котором упрекал их за проявленную нерадивость при организации своих коллегий. Петр велел два дня в неделю посвящать исключительно этой задаче, но заключительные слова указа показывают, что трудно было найти коллегиальные формы для проведения совещаний, поскольку Петр подчеркивал: «Хто станет говорить речи, другому не перебивать, но дать окончать, и потом другому говорить, как честным людям надлежит, а не как бабам торговкам»⁹⁹. Однако сначала в коллегиях невозможно было добиться строгой админи-

⁹⁵ ЗА. № 271. С. 225.

⁹⁶ Там же. № 64. С. 68.

⁹⁷ РГАДА, ф. 248, д. 654, л. 178 об.

⁹⁸ ЗА. № 381. С. 377.

⁹⁹ Там же. № 272. С. 226.

стративной дисциплины, так как ход заседания часто прерывался выкриками и спорами среди членов отдельных коллегий¹⁰⁰.

К концу 1718 года стало ясно, что в первоначально установленные сроки перехода на новую административную систему не выполнить, и 12 декабря царь объявил: «...понеже новым образом еще не управились, того ради 1719 управлять старым мониром в тех Калегиях, а 1720 — новым»¹⁰¹.

Инструкции для коллегий

Коллежскую административную структуру, сформировавшуюся в некоторых европейских государствах в XVI–XVII веках, отличало то, что ее функции подробным образом регулировались различными видами административного законодательства в форме ордонансов, инструкций и регламентов. Результатом всего этого, если цитировать Макса Вебера, стала «организация официальных функций на постоянной, регулируемой правилами основе»¹⁰². Постоянно действующая администрация, функционирующая в рамках внешнего разделения сфер ответственности и внутреннего разделения труда на основе стандартных процедур делопроизводства, была необходима для непрерывного и стабильного покрытия издержек на быстрорастущий государственный аппарат — регулярную военную организацию и гражданскую администрацию. Это также объясняет, почему организация и функции фискального управления были первоочередными целями реформ XVI–XVII веков. Регулярное бюджетное планирование и эффективная система сбора налогов служили основой экономической и, соответственно, политической стабильности государственного аппарата. Эти сложные административные механизмы не могли работать на основе обычаев и случайных решений, характерных для средневекового управления. Напротив, административные процедуры необходимо было раз и навсегда кодифицировать в авторитетной системе норм, которая, в свою очередь, свидетельствовала, что государственное управление приобрело кажущуюся объективность в том смысле, что его служители должны были работать на высшее и объективное благо государства. И, как отметил Марк Раев, это означало, что упорядоченное управление «способствовало формированию у населения представления о го-

¹⁰⁰ Соловьев С. М. Т. 8. С. 456–459. В указе в адрес Юстиц-коллегии от 4 июня 1719 отмечалось следующее: «...со всяким согласием и с надлежащим почтением друг ко другу всякаго чина людям тех Коллегий иметь и где надлежало бы всякому благочинию и учтивости должной от их Советников быть содержаной, а не сваром и укоризненным словам неприличным всей Государственной Коллегии». ПСЗ. Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Собрание Первое: 1649–1825: В 46 т. СПб., 1830. Т. 5. № 3384. С. 713.

¹⁰¹ 3А. № 261. С. 217; ПСЗ. Т. 5. № 3255. С. 601.

¹⁰² Weber M. The Theory of Social and Economic Organization. New York, 1964. P. 330.

сударстве как о самостоятельной, автономной структуре со своими собственными (а не только правителя) целями, интересами и потребностями»¹⁰³.

В то же время это законодательство использовалось для обеспечения дисциплины административного персонала, который за счет этого превратился в послушный инструмент правительства. Административные регламенты содержали правила, касающиеся обязательных часов работы, и одновременно устанавливали жесткую служебную иерархию с нерушимым принципом субординации — всё это фактически помогало контролировать деятельность государственных служащих. «Упорядоченное» (“well-ordered”) государственное управление, призванное гарантировать содержание государственного аппарата, стало объектом глубокого теоретического изучения со стороны так называемых камералистов в Германии, которые создали особую немецкую разновидность меркантилизма. Их усилия были направлены прежде всего на формирование эффективного бюджетного управления. Их идеалом было абсолютистское полицейское государство (Polizeistaat), которое бы скрупулезно регламентировало все аспекты жизни¹⁰⁴. Административная доктрина камералистов, сформулированная в таких работах, как знаменитое произведение Фейта Людвига фон Зекендорфа «Немецкое княжеское государство» (Teutscher Fürsten Staat. Frankfurt am Main, 1656), распространилась далеко за пределы Германии, и не в последнюю очередь в Швеции, о чем, например, свидетельствуют все шведские казначейские и канцелярские ордонансы, выпущенные в XVII веке.

Абсолютистская теория камералистов пользовалась авторитетом и в России, где по шведскому образцу были введены административные методы, свойственные «упорядоченному полицейскому государству». Но, как отметил Марк Раев, концепция абсолютистского Polizeistaat была основана на внутреннем противоречии:

Его цель заключалась в стимулировании и развитии производительного потенциала общества, то есть подданных, и это подразумевало подчеркивание и вознаграждение созидательной энергии индивидуумов. С другой стороны, эта цель должна была быть достигнута посредством королевской (то есть государственной) инициативы, бюрократического управления и законодательного регулирования, без нарушения социальной стабильности и политического баланса¹⁰⁵.

¹⁰³ Raeff M. The Well-Ordered Police State and the Development of Modernity in Seventeenth- and Eighteenth-Century Europe: An Attempt at a Comparative Approach // American Historical Review. 1975. Vol. 80. P. 1230.

¹⁰⁴ Zielenziger K. Die alten deutschen Kameralisten. Jena, 1914. S. 101.

¹⁰⁵ Raeff M. Russia's Autocracy and Paradoxes of Modernization // Ost-West-Begegnung in Österreich. Festschrift für Eduard Winter zum 80. Geburtstag / Ed. by G. Oberkofler, E. Zlabinger. Vienna, 1976. S. 276.

Это противоречие особенно ярко проявилось в петровской России, где введение камералистской административной программы привело к невозможности мобилизации экономических ресурсов страны, поскольку усиление регулирования и контроля за обществом со стороны государства мешало формированию динамичной и растущей экономики¹⁰⁶.

В этой связи понятно, что административное законодательство, как и законодательство в целом, во время правления Петра Великого было весьма обширным. Если во второй половине XVII века издавалось в среднем около 36 указов в год, то в первой половине XVIII века их количество возросло в среднем до 160 в год¹⁰⁷. Если включить сюда все указы и прочие законодательные акты, так и не вышедшие в печатном виде, то среднее количество будет значительно больше.

Таким образом, согласно учениям камералистов — сторонников абсолютизма обширная законодательная деятельность служила во благо государству, обеспечивая экономическую и политическую стабильность, требуемую для поддержания государственного аппарата. Всем новым административным учреждениям были даны подробнейшие инструкции о том, как им следует исполнять свои обязанности, и чиновники должны были соблюдать эти инструкции вплоть до последней буквы. Часто чиновнику, нарушившему административный регламент, назначалось суровое наказание, что придавало петровскому законодательству характер узаконенного террора, осуществляемого высшей государственной властью¹⁰⁸. Например, законодательный акт 1718 года предусматривал: «Глава же всему, дабы должность свою и наши указы в памяти имели и до завтрея не откладывали, ибо как может государство управлено быть, егда указы действительны не будут, понеже презрение указов ничим рознитца с ызменою»¹⁰⁹. Если служащий при исполнении своих обязанностей допускал ошибку, то, согласно букве закона, его действие приравнивалось к измене. Н. И. Павленко сделал меткое замечание об этом отрывке из закона:

Сравнение чиновников, нарушавших указы, с изменниками не являлось случайным. Идеальными Петру представлялись учреждения, уподобленные казарме, а служители учреждений — военным чинам, с такой же неукоснительностью выполняющим указы, как солдаты и офицеры выполняли военные уставы¹¹⁰.

¹⁰⁶ Raeff M., 1976. S. 278.

¹⁰⁷ Павленко Н. И. Идеи абсолютизма в законодательстве XVIII в. // Абсолютизм в России (XVII-XVIII в.): Сборник статей к 70-летию со дня рождения и 45-летию научной и педагогической деятельности Б. Б. Кафенгауза / Под ред. Н. М. Дружинина. М., 1964. С. 416.

¹⁰⁸ Петр I. Россия в период реформ Петра I / Под ред. Н. И. Павленко. М., 1973. С. 91.

¹⁰⁹ 3А. № 334. С. 290.

¹¹⁰ Петр I. Россия в период реформ Петра I. С. 86.

Большое значение при проведении российской коллегиальной реформы придавалось тщательному описанию и регламентированию обязанностей и полномочий различных новых административных учреждений, чего не делалось для приказной администрации. Каждая коллегия должна была получить отдельный набор инструкций, чтобы руководствоваться ими в своей деятельности, и в то же время должен был существовать особый регламент — так называемый Генеральный регламент, устанавливающий административные нормы, общие для всех коллегий. Инструкции или регламенты составлялись на основе шведских образцов, и указом, изданным в конце апреля 1718 года, Петр повелел: «Всем Коллегиам надлежит ныне на основании швед(с)каго Устава сочинять во всех делах и порядках, а которые пункты в шведском Регламенте неудобны, или с сетуациею сего государства несходны, и оныя ставить по св(о)ему разсуждению»¹¹¹. Таким образом, шведские административные правила должны были быть приспособлены к российским условиям, насколько это было возможно.

Коллегии должны были сами представлять предложения в отношении своих регламентов в Сенат, который готовил итоговые проекты регламентов. «А в Сенате, — объявил царь, — оныя спорныя дела решить и ставить свое м(н)ение и готовить тогда в доклад, где буду присутствовать и ставить на мере»¹¹².

Однако коллегиям было трудно сочинять инструкции, одновременно воспроизводящие важнейшие аспекты соответствующих шведских коллегий и учитывающие российскую «ситуацию». В некоторых случаях шведские коллегии не имели инструкций, содержащих достаточно подробное описание их деятельности. Так было, например, в случае с *Kammarkollegium*, которая на момент проведения российских реформ не обладала инструкциями, соответствующими ее фактическим функциям. Поэтому российские инструкции для Камер-коллегии пришлось составлять на основе письменного изложения задач и процедур этой шведской коллегии, представленного Генрихом Фиком¹¹³.

Когда дело дошло до переложения шведского административного права на российскую почву, российские законодатели столкнулись с большими проблемами. Шведские законодательные материалы нередко содержали понятия, не имеющие аналогов в российской административной традиции. Такие шведские явления, как возвращение или редукция королевских земель и доходов в правление Карла XI, обычно распознавались как таковые,

¹¹¹ За. № 49. С. 60.

¹¹² Там же. № 51. С. 61.

¹¹³ См. *Peterson* С. Р. 151.

и относящиеся к ним пункты, как правило, исключались как не имеющие отношения к российской действительности. Первый проект регламента для Камер-коллегии, например, включал главу с названием «[О *редуковании*]. О возвращении маэтностей», которая в итоге была вычеркнута самим Петром, который указал, что в России обычая возвращения государевых земель нет¹¹⁴. В других случаях, когда типично шведские особенности концепции административного управления сразу не распознавались, текст просто переводили на русский язык. Иногда впоследствии обнаруживалось, что при отсутствии необходимых социальных предпосылок рассматриваемое понятие невозможно применить к российской действительности. Примером этого служит шведский земельный кадастр, который был целиком перенесен в российские инструкции для центрального и местного управления, но оставался недействующим, ввиду того что социально-экономические и политические условия в России во многом отличались от условий в Швеции¹¹⁵.

Петр принимал в разработке коллежских регламентов активное участие. Материалы, которые Н. А. Воскресенский включил в свое собрание петровских законодательных актов, показывают, что царь зачастую лично редактировал проекты инструкций, представленные ему коллегиями. По-своему показателен следующий пример личного участия Петра. Первый проект регламента для Камер-коллегии предусматривал, что каждый чиновник, так или иначе отвечающий за распоряжение государевыми деньгами, должен был предоставить в качестве обеспечения поручительство (поруку). Если же чиновник не мог получить приемлемого поручительства, то вместо этого он должен был «обязать себя к вечной неволе», если будет уличен в каком-либо нарушении. Во второй редакции этого регламента Петр добавил следующее:

...или протчими такими обязательствами, чтоб возможно потеренное от него возвратить. Буде же обоих (то есть чиновника или его поручителя. — *Прим. авт.*) не сыщется где, то пот потерянием всего движимаго и недвижимаго и вечную работою галерною¹¹⁶.

Кроме Воинской коллегии и Юстиц-коллегии, для каждой коллегии была разработана отдельная операционная инструкция, устанавливающая ее организационную структуру и зону ответственности. Первой из коллежских инструкций была утверждена инструкция Штатс-контор-коллегии, которая вступила в силу в феврале 1719 года¹¹⁷.

¹¹⁴ Peterson C. P. 166.

¹¹⁵ Ibid. P. 163.

¹¹⁶ 3А. № 415. С. 555.

¹¹⁷ Там же. № 66. С. 70.

Помимо этих коллежских инструкций в 1720 году был обнародован Генеральный регламент, содержащий единую систему административных норм для всей администрации. Этот документ регламентировал такие аспекты, как часы работы, процедуры голосования на заседаниях советов коллегий и задачи, выполняемые различными должностными лицами. Что касается последних, то Генеральный регламент предусматривал очень строгое разделение труда в коллегиях.

Генеральный регламент, который был одним из наиболее подробных законодательных актов петровской эпохи, оставался в силе на протяжении всего XVIII века¹¹⁸. Несмотря на его заведомо важную роль в развитии российского административного управления, об истоках и образцах Генерального регламента нам известно очень мало, поскольку никто и никогда не подвергал критическому анализу его источники. И по этой причине в настоящем исследовании невозможно представить подробный анализ происхождения Генерального регламента. Любой анализ такого рода потребует отдельной исследовательской работы и отдельной книги; здесь будет сделано лишь несколько замечаний.

Благодаря своей исследовательской работе в советских архивах Н. А. Воскресенский смог доказать, что Генеральный регламент прошел двенадцать этапов редактирования, прежде чем был утвержден в своей окончательной форме, отданной в печать. Опубликование всех редакций в «Законодательных актах» позволяет нам шаг за шагом проследить эволюцию этого законодательного документа. Семь из двенадцати редакций содержат резолюции, дополнения и/или исправления, сделанные в тексте самим Петром¹¹⁹. Среди прочих должностных лиц, принявших участие в составлении этого законодательного акта, был Генрих Фик, обер-секретари Сената А. С. Шукин и И. Д. Позняков, секретарь Коллегии иностранных дел И. П. Веселовский и личный секретарь Петра А. В. Макаров¹²⁰.

Что касается истории происхождения Генерального регламента, то Воскресенский отмечал, что «первоначальный проект... был составлен Генрихом Фиком, использовавшим шведский источник — *Cantselie Ordningh (Kansliordningen)* от 22 сентября 1661 года — и заимствовавшим из него нормы для установления бюрократических канцелярских порядков в русских учреждениях»¹²¹. Хотя Воскресенский не указал никаких прямых источников для

¹¹⁸ Готье Ю. В. История областного управления в России от Петра I до Екатерины II: В 2 т. М., 1913–1941. Т. 1. С. 303.

¹¹⁹ За. С. 411–412.

¹²⁰ Там же.

¹²¹ Там же. С. 412.

этих утверждений, надпись на проекте Генерального регламента в первой редакции «Перевод. Первой» подкрепляет данную гипотезу¹²². В своей первой версии Генеральный регламент представлял собой перевод с предположительно немецкого оригинала, автором которого, скорее всего, был Генрих Фик. Нам известно, что Фик в процессе законотворчества написал длинное «Приполнение Генерального регламента» и что это «приполнение», отредактированное царем, вошло в регламент¹²³. Помимо этого факта, первая редакция Генерального регламента отличается уровнем мышления и богатством деталей, которые было бы трудно ожидать в те времена от кого-либо, кроме Фика.

Вполне возможно, что Воскресенский был прав и когда писал, что в качестве образца для составления Генерального регламента использовался шведский канцелярский ордонанс (*Kansliordningen*) 1661 года. Этот *Kansliordningen* был всеобъемлющим законодательным актом, который узаконил административную практику, сформировавшуюся в канцелярии в XVII веке. Однако при составлении российского закона *Kansliordningen* мог использоваться лишь в ограниченных пределах, поскольку его содержание учитывало организационную структуру и сферу ответственности шведской *Kanslikollegium* и, таким образом, он не являлся документом, устанавливающим общие административные нормы¹²⁴. Следовательно, сравнение этих двух законодательных актов не дает доказательств в поддержку идеи о том, что *Kansliordningen* послужил главным образцом для Генерального регламента с точки зрения формы или содержания. Еще важнее то, что между этими двумя текстами нет соответствий, хотя, несомненно, Генеральный регламент и, в частности, его первая редакция представляют собой кодификацию шведской административной практики XVII века. Однако эта кодификация не могла быть составлена на основе какого-либо одного законодательного акта, поскольку шведского регламента, регулирующего административные функции всех коллегий, не существовало. Больше всего Генеральный регламент напоминал Закон о форме правления 1634 года — документ, который уже не являлся зеркальным отражением фактического состояния шведской административной системы. После вступления в силу Закона о форме правления 1634 года были организованы четыре новые коллегии, и только в последующие годы XVII века появился способ административного управления, общий для всех коллегий. К концу XVII века характер и обязанности

¹²² За. С. 411.

¹²³ Там же. № 400. С. 472–477.

¹²⁴ См. заголовки на полях Канцелярского ордонанса 1661 года: RA, *Kanslikollegiets arkiv*, F:II.a. Organisation.

коллежских чинов в различных коллегиях были в целом одинаковы, особенно применительно к младшим чинам: секретарям, нотариусам и т. д., — которые выполняли одни и те же функции вне зависимости от того, в какой коллегии работали.

Тогда ввиду этого Генеральный регламент должен представлять собой описание шведских методов административного управления в том виде, в каком они фактически существовали во время Северной войны. Регламент изначально был составлен кем-то, кто был не понаслышке знаком с работой шведских коллегий, и этим человеком не мог быть никто, кроме Генриха Фика. Из этого следует, что сравнительный анализ шведской административной практики и содержания Генерального регламента нельзя проводить исключительно на основе опубликованных законодательных актов, когда речь идет о шведских материалах. Вместо этого необходимо воссоздать детали административных процедур, которым следовали в шведских коллегиях, при помощи архивных материалов и затем сравнить воссозданную картину с содержанием российского Генерального регламента.

В одном российском источнике утверждается, что «по оному регламенту, в коллегиях чины написаны, против шведского права»¹²⁵. Главы Генерального регламента, определяющие обязанности различных коллежских чинов, таким образом, представляли собой краткие описания соответствующих шведских позиций, основанные скорее на практической деятельности шведских коллежских служащих, чем на каком-либо шведском административном законе. Примером этого служит описание обязанностей регистраторов:

Регистратора должность в том состоит, чтобы он письма собирал и по пакетам раскладывал, и потом велел набело переписывать сочинения всех грамот и писем, которые из коллегии отпущены и в коллегии получены во весь год, чего ради надлежит ему вести журнал [повседневную записку] всей корреспонденции за весь год, записывая в алфавитном порядке в четыре книги все дела, рассмотренные коллегией, и место, куда каждое дело послано, в первую книгу — дела, посланные Царскому Величеству, в другую книгу все отправленные дела, которые от коллегии до других коллегий, губерний, служителей и прочих посланы, в третью книгу — указы, во весь год от Царского Величества или от Сената в коллегию полученные, також и оригиналы, которые должны быть переплетены, в четвертую — все оригинальные письма, ведомости, мемориалы, требования, известия из провинций, полученные в коллегию от других коллегий, губерний, от прочих служителей и подданных¹²⁶.

¹²⁵ РГАДА, ф. 248, д. 654, л. 34.

¹²⁶ Там же, л. 35 об. Такой же перечень можно встретить в шведских коллегиях; см., например, каталог канцелярского архива Kammarkollegium (the catalogue for Kammarkollegiets kansliarkiv), RA.

В предварительных бумагах, которые послужили рабочими материалами для разработки Генерального регламента, содержатся прямые отсылки к шведскому праву. Применительно к четвертой редакции главы о судебных полномочиях коллегий Анисим Щукин сделал пометку: «Велено сей пункт изъяснить против шведскаго права вице президенту [фон] Бревер[н]у»¹²⁷. Здесь понадобились специальные знания Германа фон Бреверна как бывшего судьи Лифляндского апелляционного суда¹²⁸, но вопрос был в действительности решен Генрихом Фиком. В упомянутом выше «Приполнении Генерального регламента» Фик разграничил судебные полномочия российских коллегий, которые для всех практических целей согласовывались с наблюдаемыми в шведской системе. Все дела, касающиеся «доходов и счетов», были отнесены к компетенции Ревизион-коллегии, а «прочие... дела, которые не касаются доходоф, те дела судить и наказывать в Юстиц-Колегии... где и все приватные процессы, тяжбы коллежских служителей судить надлежит». Преступления, совершенные военными при исполнении своих обязанностей, подлежали расследованию и суду в двух военных коллегиях¹²⁹. Юстиц-коллегия соответствовала Апелляционному суду Свеаланда в Швеции, уполномоченному отправлять правосудие по гражданским и уголовным делам в целом¹³⁰. Текст Фика был включен в Генеральный регламент¹³¹.

Присяга на верность службе, с которой начинается Генеральный регламент, представляет собой интересный пример влияния шведского права. Присяга в абсолютистском государстве выполняла важную функцию, поскольку она официально связывала личными отношениями повиновения военных и гражданских функционеров государства с одной стороны и монарха — с другой. Кроме того, принятие этой присяги создавало юридическую ситуацию, из которой отдельное должностное лицо не могло выйти в одностороннем порядке, а если бы какой-либо государственный служащий нарушил свою присягу, он был бы жестоко наказан. Таким образом, принятие присяги на верность службе, должно быть, оказывало на чиновников значительное психологическое воздействие. В 1680-е годы Карл XI ввел новую служебную присягу, которая являлась правовым воплощением его абсолютной власти¹³². Шведскую служебную присягу, подчеркнута абсолютистскую по содержанию, можно было легко переложить на российскую почву, и ее воспроизвели в Генеральном регламенте

¹²⁷ ЗА. № 400. С. 458.

¹²⁸ См.: Peterson С. Р. 321.

¹²⁹ ЗА. № 400. С. 476.

¹³⁰ См.: Peterson С. Р. 309.

¹³¹ ЗА. № 400. С. 508.

¹³² См.: RA, Eder 115.

практически дословно. По-видимому, непосредственным образцом для этого текста послужил текст служебной присяги в инструкциях, изданных шведским правительством в адрес губернаторов провинций в 1687 году. Хотя эта присяга слишком длинна, чтобы можно было привести ее целиком, следующая выдержка показывает явные сходства:

Шведский текст¹³³

Поскольку Его Королевское Величество всемилостивейше вверил и передал губернатору провинции управление всею провинцией и расположенными в ней землями, территориями, городами, домами и хозяйствами, то посему ему надлежит быть преданным и верным Его Королевскому Величеству, его любезнейшей супруге и их наследникам; его пользы и благополучия всяким образом и по всей возможности искать и споспешествовать, убыток, вред и опасность отвращать и заранее о том объявлять, как и подобает верному слуге и подданному, и он в том перед Богом, Его Королевским Величеством и всем честным светом в том ответ дать может. И для этой цели он должен незамедлительно принести свою письменную присягу в Его Королевского Величества канцелярию, а затем, по прибытии в Стокгольм, засвидетельствовать то же самое лично в Его Королевского Величества Камер-коллегии, как здесь указано.

Я, такой-то и такой-то, обещаю и клянусь перед Богом и его святым Евангелием, что я хочу и буду за своего истинного и законного короля иметь и держать вседержавнейшего короля и государя, государя Карла XI и пр., и пр., и после Его Королевского Величества кончины, которую Бог милостиво отвращает, Его Королевского Величества кровных наследников, в порядке очередности, которые по полному наследственному праву королевской семьи на престол и в соответствии с Законом о престолонаследии могут занять королевский трон. Я также буду Его Королевскому Величеству и им верным и преданным слугой и подданным и обещаю по крайнему своего разумению и возможности соблюдать и защищать все права и преимущества, принадлежащие высокой королевской власти.

Русский текст¹³⁴

Государственных Колегиев члены вообще, а каждой особливо имеют паче всего быть Е. Ц. В., высоколюбезнейшей его государыне царице и высоким кровным наследником верные, справедливые и добрые мужи и слуги, их пользы и благополучия всяким образом и по всей возможности искать и споспешествовать, убыток, вред и опасность отвращать и заранее о том объявить, яко оное честным мужам, слугам и поданным Е. Ц. В. пристойно и надлежит. И они в том пред богом, Его Величеством, своею собственною совестью и пред всем честным светом в том ответ дать могут. Для которого намерения каждый высокии и нижнии служитель особливо как письменно, так и словесно к тому присягою обязатися имеет.

1. Что хошет и имеет за своего природного и истенного царя и государя держать всепресветлейшаго державнейшаго царя и государя, государя Петра Перваго, царя и всеа Росии самодержца и протчая, и пр., и пр.

И после Е. В. кончины, [которую Бог многие годы милостиво отвращать и продолжать да соблагоизволит], Е. Ц. В. высокых кровных наследников, а именно, пресветлейшаго наследствующаго великого государя царевича Петра Втораго и всех впред будущих наследников и восприемлющих наследствие, которые по полному наследственному праву и государству и по Е. Ц. В. учиненному или впредь еще уставленному порядку в наследвии владеть будут царским престолом.

2. Что хошет он быть верны, справедливы и покорны слуга и поданны Е. Ц. В., его высоколюбезнейшей государыне царице и пресветлейшим кровным наследником и приемлющим наследствие; и все к высокому царскому самодержавству, мочи и власти принадлежащие права и преимущества по крайнему разуму, силе и возможности примечать и остерегать.

¹³³ RA, Smärre ämnesserier, Instruktioner för lantregeringen. Vol. 2 (1661–1837).

¹³⁴ ЗА. № 400. С. 414–415 об.

В первой редакции Генерального регламента сын Петра от Екатерины — Петр Петрович был указан в качестве наследника престола, поскольку старший сын от Евдокии Лопухиной Алексей был обвинен в заговоре против царя и лишен права наследовать российский престол¹³⁵. Но так как четырехлетний Петр Петрович в начале 1719 года умер, итоговая версия присяги на верность службе приобрела несколько иной вид. Царь оставил за собой право назначить преемника «по изволению и самодержавной Е. Ц. В. власти». Вопрос о престолонаследии впоследствии был решен в специальном указе (Указ о наследии престола), который устанавливал, чтобы это всегда было «в воле Правительствующаго Государя, кому Оной хочет, тому и определит наследство»¹³⁶.

¹³⁵ О взаимоотношениях царя и царевича Алексея см.: *Wittram R.* Vol. 2. S. 346–405.

¹³⁶ ПСЗ. Т. 6. № 3893. С. 496–497.

**«ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА»
В ИНТЕРНЕТЕ**

В электронном виде

- <http://ecpolicy.ru/>
- <http://www.econbiz.de/>
- ulrichsweb.serialssolutions.com/
- <https://e.lanbook.com/>
- <http://dlib.eastview.com/>
- <http://elibrary.ru/>
- <https://ideas.repec.org/>
- <http://cyberleninka.ru/>
- <http://biblioclub.ru/>
- <http://ipscience.thomsonreuters.com/>

Адрес редакции: 125009, Москва, Газетный пер., д. 3–5, стр. 1.

Тел.: +7 (495) 691-77-21.

E-mail: mail@ecpolicy.ru.

Сайт: <http://ecpolicy.ru/>.

Отпечатано в типографии ООО «Формула цвета».

117292, Москва, ул. Кржижановского, д. 31.

Тираж 300 экз.

Editorial address: 3–5, Gazetny per., bldg 1,

Moscow, 125009, Russian Federation.

Tel.: +7 (495) 691-77-21.

E-mail: mail@ecpolicy.ru.

Website: <http://ecpolicy.ru/>.

Printed by “Formula Tsveta” Ltd. Address: 31, ul. Krzhizhanovskogo,

Moscow, 117292, Russian Federation.

300 copies.