

УДК 347.7
DOI 10.52452/19931778_2024_2_147

СИСТЕМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КРЕДИТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В РОССИИ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XVIII – НАЧАЛЕ XX в.

© 2024 г.

А.В. Плотникова

Юго-Западный государственный университет, Курск

aleksanklyu@yandex.ru

Поступила в редакцию 20.11.2023

Данная статья посвящена анализу становления нормативно-правовой базы, регламентировавшей деятельность кредитных учреждений в России на протяжении первой половины XVIII – начала XX в. Делается вывод о системе многоуровневого банковского законодательства, выразившегося в законах и подзаконных нормативно-правовых актах. В статье акцентируется, что подробной регламентацией правовых норм государство способствовало развитию промышленности и торговли посредством выдачи кредитов субъектам торговых отношений, но вместе с тем законодательные меры не носили системного характера, часто сменяя друг друга.

Ключевые слова: кредитные учреждения, денежные ссуды, банковская система, торговля, промышленность, государственный банк, законодательный акт.

Формирование важнейшей отрасли экономики Российской империи, а именно сельского хозяйства, и увеличение международной торговли способствовали появлению в начале XVIII века первых кредитных учреждений специального назначения.

В первой половине XVIII века торговые отношения и промышленность вышли на новый уровень своего развития, государственный аппарат в период «дворцовых переворотов» в соответствии с уставом начал чаще занимать у купцов и собственников денежные средства. По мнению профессора, к.и.н. Д.С. Бабурина, «на протяжении первой половины XVIII века государство предоставляло заемные ссуды крупным мануфактурам, которые выполняли функции ссудных касс или коммерческих банков, субсидировавшие промышленность в стране» [1, с. 170].

В указе от 8 января 1733 г. «О правилах займа денег из Монетной конторы» создание организации государственного кредита мотивировалось главным образом тем, что ростовщики берут чрезмерно высокий процент: «Понеже многие Российские наши подданные, имея в деньгах нужду, принуждены занимать у чужестранных и у прочих, с несносными великими процентами и с закладами такими, который против взятых денег в полтора или двое стоит может выкупить же чем на положенный срок не может исправиться, и от того проходят в убожество и разорение, и дают не токмо по 12, но и по 15 и по 20 процентов, чего во всем свете не водится ...; також есть такие безсовестные грабители, что по прошествии срока несколько малых дней, того положенного зклада, хотя б и деньги при-

носил, не отдают, и тако в малых деньгах великого зклада лишаются; того ради указали мы, для Государственной и всенародной пользы, деньги в процент всякого чина людям отдавать Монетной Конторе из капитальных денег ...».

Ссуды из Монетной конторы отдавались из расчета 8% годовых, причем в указе оговаривалось, чтобы драгоценностей, также деревень и дворов под заклад и на выкуп не брать.

Объем кредитной деятельности Монетной конторы был еще невелик, поэтому не оказывал большого влияния на торгово-промышленную активность страны, к тому же узкая направленность операций существенно ограничивала ее деятельность. Свои ссудные операции Монетная контора через несколько лет прекратила. Выдачей денежных ссуд также занимались и некоторые другие государственные учреждения – Адмиралтейская коллегия, Канцелярия Главной артиллерии и фортификации и др.

Во второй половине XVIII века главную роль в развитии торгово-экономических отношениях Российской империи за счет предоставления частным предпринимателям поземельных кредитов играло сельское хозяйство. В связи с этим 13 мая 1754 года был издан указ «Об учреждении Государственного заемного банка; о порядке выдачи из оного денег и о наказании ростовщиков». На основании данного законодательного акта устанавливалось «табу» изымать при принятии денежных ссуд больше 6% в год под угрозой лишения собственности.

При этом нормативно-правовой акт предписывал создать на территории Российской империи Дворянский банк, занимавшийся обеспече-

нием кредитами иностранцев и дворян, которые находились под постоянным подданством императора Павла I, а также имели большую собственность в стране; и Банк для купечества, который предоставлял денежные ссуды только столичным купцам, осуществлявшим торговую деятельность в портах Санкт-Петербурга.

В итоге такого рода преобразования в кредитной системе Российской империи привели к печальным последствиям. Большинство русских купцов в стране выражало недовольство выдвинутыми «дискриминационными» условиями выдачи банковских ссуд со стороны государства. Не исправил положение даже опубликованный 23 августа 1754 года Сенатский указ «О дозволении российским купцам, торгующим при Санкт-Петербургском порту, давать займы из банка деньги на годовой срок», которым устанавливалось обеспечение кредитами всех купцов на срок не более года под 6% с рубля.

Функционирование Дворянского банка к концу XVIII века тоже показало свою нерезультативность, т.к. помещики не возвращали свои долги в государственные кредитные организации. Вследствие чего возрастали коррупционные явления в торговой сфере и нелегально заключались коммерческие контракты между купцами и иностранцами при правлении императрицы Екатерины II. Все вышеперечисленные причины повлекли за собой закрытие двух подразделений Дворянского банка в 1786 году и передачи их под управление Государственному заемному банку.

Законодательная система, регламентировавшая деятельность кредитных учреждений в Российской империи, начала полноценно складываться только во второй половине XIX века, что было связано в первую очередь с активным ростом торговли и промышленности как внутри страны, так и за ее пределами, а также с бурным развитием капитализма в мире. В результате у государства появилась необходимость в создании организаций, которые обеспечивали предпринимателей в торговой сфере большим капиталом в долг под определенный процент [2, с. 73].

Так, основным документом, который регулировал работу учреждений, выдававших денежные средства субъектам торговли, был Устав кредитный. Его история появления и становления берет начало с 1835 года. Тогда учредительный документ получил правовой статус основного нормативно-правового акта в Своде законов Российской империи. При подробном изучении этого источника следует сказать, что в издании 1842 года регламентировались права и обязанности государственных и частных лиц в

области коммерческих отношений, но не были установлены определенные уровни кредитных организаций в стране. В результате чего усиливались бюрократические нагрузки при заключении торговых контрактов и нарастали противоречия в государственных учреждениях, предоставлявших кредиты собственникам.

Спорную ситуацию позволил разрешить изданный в 1857 году, новый переработанный Устав кредитный, вошедший в сборник юридических актов Российской империи, т. XI, ч. 2. Согласно статье 1 данного источника была закреплена классификация кредитных организаций, которые подразделялись на следующие большие виды:

- 1) общие и местные государственные банки;
- 2) организации мелкого кредита, учрежденные частными инвесторами, высшими сословиями и предпринимателями.

В первую группу входили действовавшие на тот момент государственные кредитные учреждения. Как отмечает вице-президент Ассоциации «Первая СРО АУ» Н.Е. Гулящих, к таким организациям относились Государственный банк, основанный указом Правительствующего Сената от 31 мая 1860 года, ликвидировавший государственный заемный и коммерческий банк [3, с. 123]. В соответствии с Уставом Государственного банка появились возможности производить ссуды и организовывать движение вкладов по всей стране. При этом банк приобрел право выполнять основные операции: проводить товарооборот золота и серебра, вести регистрацию векселей, принимать вклады субъектов торговли посредством хранения их на государственных счетах, осуществлять торги ценных бумаг на биржевых рынках и т.д.

Руководил подразделениями Государственного банка управляющий, который назначался Министерством финансов страны. В его обязанности входили:

- формирование и подготовка штатов сотрудников;
- ведение учета заключенных торговых договоров между частными собственниками и иностранными кредиторами;
- контроль над совершением кредитных операций в соответствии с Уставом Государственного банка;
- подготовка годового отчета и предоставление его от имени правления министру финансов и Совету государственных кредитных установлений.

Такой порядок действовал вплоть до конца XIX века, когда 6 июня 1894 года был вновь утвержден Устав Государственного банка. В нормативно-правовом акте была поставлена

цель, которая характеризовалась «как помощь в виде предоставления краткосрочных кредитов крестьянам, активно вовлеченных в сельское хозяйство, торговую сферу, промышленность, так и упрощением денежного оборота между иностранными государствами». Капитал государственной кредитной организации в соответствии со статьей 2 законодательства состоял из двух основополагающих элементов:

1. Главный, важный размер денежных средств (объем капитала устанавливался в 50 млн руб.). При достижении основной нормы денежной суммы кредитного учреждения статьей 3 предписывалось списывать каждый год 10% из чистых доходов банка и повышать запасной капитал посредством отчисления 5%. При этом Государственный банк мог финансироваться не только Министерством финансов Российской империи, но и другими организациями, состоявшими под контролем самого ведомства;

2. Запасной капитал (накапливался в государственной кредитной казне до 5 млн руб. ежегодно). Согласно статье 4 Устава государство обязывалось компенсировать убыточность банков с целью покрытия их долгов перед иностранными кредиторами.

Теперь перечень одобренных государством банковских операций выглядел совсем иначе – вводился строгий контроль по выдаче векселей собственникам, хранение денежных сбережений вкладчиков жестко регламентировалось в соответствии с регламентами Государственного банка и т.д.

На Государственный банк также накладывалась большая ответственность по защите и хранению имущества заемщиков, заверенная печатью в специальном протоколе при присутствии царской полиции и не менее трех наблюдателей. Такая мера способствовала пресечению нелегальной передачи собственности частным лицам и иностранным предпринимателям. При этом государство обязывало кредитное учреждение публиковать отчеты о предоставлении денежных ссуд организациям в официальных журналах, газетах уполномоченных органов власти, посвященных торговой и промышленной деятельности в Российской империи.

Вторым уровнем по значимости в системе кредитных организаций страны являлись государственные сберегательные кассы. Анализируя научные работы многих исследователей, хочется отметить, что данная сфера была представлена большим количеством юридических актов, которые принимались на протяжении XIX века со стороны государства.

Так, 10 июня 1839 года был принят первый законодательный акт, который регулировал дея-

тельность данных организаций, – Положение о крестьянских сберегательных кассах. По мнению профессора Тартуского университета Н.Н. Белявского, «согласно закону, эти учреждения были созданы для обеспечения государственных крестьян в сельской местности с помощью предоставления им права накапливать небольшие денежные средства и сбережения, на которые насчитывались проценты» [4, с. 137–138]. При этом ранние сбербанки возникали в крупных деревнях под строгим надзором губернской власти.

Другим не менее важным правовым актом, регулировавшим деятельность данных учреждений, был принятый императором Николаем I Устав сберегательных касс от 30 октября 1841 года. В соответствии с данным уставом устанавливался определенный порядок приема вкладов, регистрации и выдачи сберегательных книжек. Такого рода документ позволил не только содержать низшие слои населения в стране, но и упростить систему учета крестьян у помещиков. В частности, в этот же период открылись первые сберегательные кассы в больших городах – Санкт-Петербурге, Москве и Одессе.

Кроме того, учредительный документ принуждал данные учреждения сохранять банковскую тайну, то есть не предоставлять посторонним лицам информацию по вкладам, за исключением самих граждан, которые вносили необходимую денежную сумму в кассы, и судебных органов, гарантировалась тайная сохранность счетов вкладчиков.

После отмены императором Александром II крепостного права в 1861 году и последовавших за ней масштабных реформ принимается новый Устав о городских сберегательных кассах от 16 октября 1862 года, обязавший органы государственной власти учреждать данные кассы в провинциальных городах Российской империи. При анализе юридического акта следует отметить, что учредительный документ предусматривал увеличение небольших сбережений крестьян в государственном резерве на будущие потребности страны.

Последним законодательным источником, который регламентировал функционирование сберегательных учреждений, стал Устав сберегательных касс, одобренный Государственным советом и утвержденный императором Николаем II 1 июня 1895 года. В результате устав закрепил статус сберкасс как государственных учреждений. Также правительство принимало на себя ответственность за целостность сумм и капиталов, вверяемых кассам. Суммы и капиталы эти не могли быть обращены в общие государственные расходы [5, с. 142].

Следующим звеном в системе кредитных учреждений Российской империи являлись государственные общественные банки, которые регулировались Положением о государственных общественных банках от 1857 года. Финансирование такого рода кредитных учреждений шло за счет средств городского бюджета и пожертвований крупными частными предпринимателями. Кроме того, юридический акт подразделял государственные общественные банки на городские и сельские организации.

Учитывая данную классификацию, стоит сказать, что самым серьезным кредитным социальным предприятием в те годы были акционерные коммерческие банки, имевшие на своих счетах огромные капиталы. Так, в качестве примера можно привести Азово-Донской банк, который к началу XX века располагал доходами в размере 92.1 млн рублей за счет контроля над организациями по добыче угля, производству цемента, сахара и стекла, а также по строительству железнодорожных путей и военных кораблей.

Ко второй группе банковской системы Российской империи относились организации мелкого кредита, сформированные высшими сословиями, большими собственниками и зарубежными инвесторами [6, с. 120].

Первыми кредитными потребительскими кооперативами, появившимися с принятием 22 октября 1865 года Устава Рождественского ссудного товарищества, стали ссудные товарищества и общества, членом которых мог стать представитель любого сословия. Устав товарищества взял за основу немецкий опыт, где в качестве субъектов выступали заемщики (крестьяне, купцы, низшие слои населения), которым гарантирована некоторая самостоятельность в распоряжении денежными ссудами и также разрешалось предоставлять банкам маленькие вклады [7, с. 41–42]. Кредитная кооперация гарантировала получение процентов на сберегаемые капиталы, выдачу денежных средств в долг на взаимно приемлемых условиях, но только своим членам. Недостатком такой меры являлся короткий срок (6 месяцев) возвращения процентов, что способствовало увеличению должников среди населения.

Систему мелкокредитных организаций составляли три уровня банковских учреждений. К первому типу относились созданные согласно закону «О порядке учреждения сельских банков и ссудо-сберегательных касс» от 25 января 1883 года волостные и сельские банки, а также возникшие до этого ссудо-сберегательные учреждения, сельские банки удельных крестьян и служебные сберкассы бывших помещиков. В соответствии с законодательным актом мелкие

кредитные организации подчинялись Министерству внутренних дел Российской империи. Кроме того, при изучении статьи 1 данного закона можно сказать, что органы финансового контроля получили право учреждать такого рода предприятия. В свою очередь, в статье 2 говорится о предоставлении возможности частным лицам делать вклады в развитие ссудо-сберегательных касс и сельских банков.

Второй уровень был представлен ссудо-сберегательными товариществами, организованными по принципу единства и находящимися в ведении Министерства финансов страны.

Последний уровень включал в себя малые кредитные товарищества, образованные в соответствии с принятым 1 июня 1885 года Положением об учреждениях мелкого кредита, действие которого распространялось на сельские кредитные учреждения, ссудо-сберегательные и кредитные товарищества и кассы, контроль над данными учреждениями осуществлял Государственный банк. В соответствии с законом целью этих организаций понималось удовлетворение хозяйственных потребностей населения, малых кредитных товариществ и сельских банков посредством предоставления им ссуд со стороны государства. При этом сила нормативно-правового акта распространялась только на сберкассы, ссудо-сберегательные товарищества и кредитные ассоциации. Также за субъектами мелких кредитных организаций предусматривалась ответственность за нарушения заключения торговых контрактов по принципу «круговой поруки».

Как отмечает российский ученый-правовед, д.ю.н Д.А. Пашенцев в своем лекционном курсе, «закон основывался на классовом принципе, характеризовавшемся предоставлением денежных ссуд крестьянам на длительное пользование под контролем уполномоченных органов государственной власти» [8, с. 289]. Необходимо отметить, что главным недостатком такой меры являлось полное отсутствие финансовой грамотности у низших слоев населения страны, в результате чего функционирование сельских банков вызывало много вопросов со стороны представителей высших сословий: с одной стороны, организованность кредитных учреждений была довольно эффективно реализована, с другой стороны, банки не смогли создать полноценную систему предоставления кредитов рабочим и крестьянам.

Начало XX века ознаменовалось мощным поднятием экономики в Российской империи, что позволило ей войти в пятерку развитых индустриальных стран. В это время государство акцентирует свое внимание на развитие Госу-

дарственного банка. Кредитное учреждение получило централизованное управление всей банковской системой в Российской империи. Однако сама сфера контроля не смогла полноценно контролировать деятельность кредитных организаций по всей стране.

Российский экономист П.П. Мигулин в научной монографии описывает эту ситуацию следующим образом: «В начале 1900–1904 г.г. Правительствующий Сенат лишил Госдуму всяких полномочий принимать законодательные инициативы в сфере обеспечения функционирования Государственного банка. Такая обстановка была вызвана ростом автократии в структурах органов власти, вследствие чего ущемлялись права рабочих и крестьян на получение денежных ссуд в пользу иностранных предпринимателей и высших сословий, социальное неравенство достигло своего максимума» [9, с. 143].

Усугубила положение начавшаяся в 1904 году Русско-японская война и последовавшая за ней Первая русская революция (1905–1907 г.) и Первая мировая война (1914–1918 гг.). Поэтому правительство Николая II на протяжении 1914–1916 гг. для финансирования военно-промышленного комплекса Российской империи стало привлекать государственные военные займы от юридических и физических лиц на условиях возвратности и платности. Принятые меры привели к большой проблеме – иностранный капитал контролировал больше половины российских кредитных учреждений. Впоследствии это вызвало банкротство целой кредитной системы Российской империи, которая повлекла за собой развал самой страны и возникновение двух революций.

С приходом советской власти сложившаяся двухуровневая кредитная система в стране была ликвидирована посредством незамедлительной передачи всех банков от частных лиц государству. Согласно Декрету СНК от 25 ноября 1917 года объединенные кредитные учреждения вылились в одну централизованную структуру, которая получила название Госбанк. Благодаря закону крестьян и рабочих наделили обширными правами в получении денежных ссуд с целью содержания их земель и трудового процесса [10, с. 168–182].

Таким образом, правовое регулирование системы кредитных учреждений в России имеет долгий процесс своего формирования. Принимаемые на протяжении столетий юридические

акты позволили к началу XX века организовать в стране грамотную кредитную политику, построить капиталистическую систему и догнать передовые европейские державы в сфере реализации торговой деятельности. Но увеличение иностранного влияния на банковскую сферу и рост противоречий становления рыночных отношений в области предоставления кредитов в итоге привели к критическому состоянию функционирования российской торговли и промышленности во время глобальных войн и больших революций.

НИР подготовлена в рамках государственного задания на 2023 год «Трансформация частного и публичного права в условиях эволюционирующих личности, общества и государства» (номер 0851-20200033).

Список литературы

1. Бабурин Д.С. Очерки по истории Мануфактур-коллегии / Гл. арх. упр. НКВД СССР. М.: Тип. им. Воровского, 1939. 392 с. (Серия: Труды Историко-архивного института. Т. 1).
2. Вернадский Г.В. Очерк истории права Русского государства XVIII–XIX вв. (Период империи). Прага: [Тип. Легиография], 1924. 166 с.
3. Гулящих Н.Е. Формирование системы кредитных учреждений в Российской империи // Вестник Московского городского педагогического университета: Серия: Юридические науки. 2011. № 2 (8). С. 122–127.
4. Белявский Н.Н. Сберегательные кассы: (Соц.-экон. значение сберегат. касс, иностр. законодательство, ист. очерк и соврем. постановления сберегат. строя в России) / [Соч.] Н.Н. Белявского. СПб.: паровая скоропеч. И.А. Богельман, 1896. 217 с.
5. Бойко П.А. Сберегательное дело в досоветский России (К 170-летию Сберегательного Банка России) // Экономический журнал. 2011. № 3 (23). С. 139–148.
6. Гулящих Н.Е. Формирование системы кредитных учреждений в Российской империи // Евразийский юридический журнал. 2012. № 10 (53). С. 119–122.
7. Бубнов И.Л. Формирование кредитной кооперации в России и ее нормативно-правовое регулирование до 1917 года // Вестник Финансовой академии. 1997. № 2 (2). С. 41–51.
8. Пашенцев Д.А. История государства и права России: Курс лекций. 2-е изд. М.: Эксмо, 2010. 445 с.
9. Мигулин П.П. Война и наши финансы / [Соч.] П.П. Мигулина, д-ра фин. права, орд. проф. Харьк. ун-та. Харьков: тип. «Печ. Дело» кн. К.Н. Гагарина, 1905. 219 с.
10. Уразова С.А. Российские кредитные учреждения в период Октябрьской революции и гражданской войны // ЭКО (Экономика и организация промышленного производства). 2011. № 5. С. 168–182.

**THE SYSTEM OF LEGAL REGULATION OF CREDIT INSTITUTIONS IN RUSSIA
IN THE FIRST HALF OF THE XVIII – EARLY XX CENTURIES**

A.V. Plotnikova

This article is devoted to the analysis of the formation of the regulatory framework that regulated the activities of credit institutions in Russia during the first half of the XVIII - early XX centuries. The author makes a conclusion about the system of multilevel banking legislation, expressed in laws and subordinate regulatory legal acts. The article emphasizes that through detailed regulation of legal norms, the state contributed to the development of industry and trade by issuing loans to subjects of trade relations, but, at the same time, legislative measures were not of a systemic nature, often replacing each other.

Keywords: credit institutions, money loans, banking system, trade, industry, state bank, legislative act.

References

1. Baburin D.S. Essays on the history of the Manufactory College / Chief Architect of the DPCIA of the USSR. M.: Vorovsky Type, 1939. 392 p. (Series: Proceedings of the Historical and Archival Institute. Vol. 1).
2. Vernadsky G.V. An essay on the history of the law of the Russian state of the XVIII–XIX centuries. (Period of the Empire). Prague: [Type Legiography], 1924. 166 p.
3. Gulyashchikh N.E. Formation of the system of credit institutions in the Russian Empire // Bulletin of the Moscow City Pedagogical University: Series: Legal sciences. 2011. № 2 (8). P. 122–127.
4. Belyavsky N.N. Savings banks: (The socio-economic significance of savings banks, foreign legislation, historical essay and modern formulation of the savings system in Russia) / [Op.] N.N. Belyavsky. St. Petersburg: steam cursive printing I.A. Bogelman, 1896. 217 p.
5. Boyko P.A. Savings business in pre-Soviet Russia (To the 170th anniversary of the Savings Bank of Russia) // The Economic Journal. 2011. № 3 (23). P. 139–148.
6. Gulyashchikh N.E. Formation of the system of credit institutions in the Russian Empire // Eurasian Law Journal. 2012. № 10 (53). P. 119–122.
7. Bubnov I.L. The formation of credit cooperation in Russia and its regulatory and legal regulation before 1917 // Bulletin of the Financial Academy. 1997. № 2 (2). P. 41–51.
8. Pashentsev D.A. History of the state and law of Russia: A course of lectures. 2nd ed. M.: Eksmo, 2010. 445 p.
9. Migulin P.P. War and our finances / [Op.] P.P. Migulin, Doctor of Financial Law, Ordinary Professor at the University of Kharkiv. Kharkiv: Type «The Printing business» by K.N. Gagarin, 1905. 219 p.
10. Urazova S.A. Russian credit institutions during the October Revolution and the Civil War // ECO (Economics and organization of industrial production). 2011. № 5. P. 168–182.