

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЗДАНИЯ КРЕДИТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

Гулящих Н.Е.¹

АННОТАЦИЯ

В настоящей статье анализируются особенности законодательства Российской империи, регулировавшего создание различных видов кредитных учреждений. Особое внимание обращается на государственный контроль банковской деятельности. Первые кредитные учреждения появились в России в XVIII столетии. Но они создавались по особым, уникальным и единичным правилам, не получившим впоследствии распространения и продолжения. И только в следующем, XIX веке, потребности экономического развития привели к принятию законодательства, достаточно подробно регулировавшего создание и деятельность кредитных учреждений. Развитие законодательства о кредитных учреждениях, в том числе и об их создании, осуществлялось в тех формах, которые были характерны для законодательства рассматриваемого периода в целом. Четкой иерархии форм права не существовало, такая же ситуация наблюдалась и в церковном праве. Создание кредитных учреждений в рассматриваемый нами период также регулировалось различными по форме источниками. Авторами рассматриваются некоторые типы кредитных учреждений в Российской империи. Автор подчеркивает, что создание и деятельность разных видов кредитных учреждений осуществлялись на основе различных форм права, характерных для периода Российской империи, но преобладающими были такие формы, как уставы и положения. Иные формы применялись в единичных случаях, скорее, в виде исключения. В заключении автор отмечает, что создание большинства видов кредитных учреждений в дореволюционной России было инициировано государством. Для каждого вида кредитных учреждений принимались особые нормативные акты. Регулирование деятельности кредитных учреждений с помощью правовых норм осуществлялось при использовании различных форм (источников) права, что соответствовало законодательной традиции самодержавной России.

Ключевые слова: кредитное учреждение, акционерный коммерческий банк, сберегательная касса, Российская империя, законодательство, регулирование, право.

SOME FEATURES OF THE LEGAL REGULATION OF CREDIT INSTITUTIONS CREATION IN THE RUSSIAN EMPIRE

Nikolay E. Gulyashchikh¹

ABSTRACT

In the present article features of the Russian Empire legislation, which regulated the construction of various types of credit institutions were analyzed. Particular attention is drawn to the state control of the banking activities. The first credit institutions appeared in Russia in the XVIII century. But they were created under the special, unique and singular rules, which did not receive further spread and continuation. And only in the next XIX century, the need of economic development led to the adoption of legislation, which regulated in detail creation and operation of credit institutions. Developments of the legislation on the credit institutions, including their establishment, were carried out in the forms that were common for the under review legislation period as a whole. A clear hierarchy of the forms of law did not exist, the same situation was observed in the church law. Creation of credit institutions in the reporting period was also regulated by various shaped sources. Author considers some types of credit institutions in the Russian Empire. Author emphasizes that establishment and operation of different types of credit institutions were carried out through various forms of law, common for the period of the Russian Empire, but predominant forms were statutes and regulations. Other forms were applied in the individual cases rather as an exception. In the conclusion author notes that the creation of most types of credit institutions in pre-revolutionary Russia was initiated by the state. For each type of the credit institutions were adopted a special normative acts.

Key words: credit institution, joint stock bank, savings bank, Russian Empire, legislation, regulation, law.

Гулящих Н.Е. Некоторые особенности правового регулирования создания кредитных учреждений в Российской империи
Gulyashchikh N.E. Some Features of the Legal Regulation of Credit Institutions Creation in the Russian Empire

Деятельность кредитных учреждений играет огромную роль в условиях современной рыночной экономики, в связи с чем важное значение имеет совершенствование правового регулирования их создания. При внесении изменений в действующее законодательство логично использовать тот опыт, который существовал в данной сфере в период Российской империи. Именно в то время в условиях становления капиталистических отношений зарождались основы законодательства, связанного с созданием кредитных учреждений [1. С. 193].

Первые кредитные учреждения появились в России в XVIII столетии. Но они создавались по особым, уникальным и единичным правилам, не получившим впоследствии распространения и продолжения. И только в следующем, XIX веке, потребности экономического развития привели к принятию законодательства, достаточно подробно регулировавшего создание и деятельность кредитных учреждений. Особенно ярко это проявилось во второй половине XIX столетия, когда бурный подъем торгово-промышленного предпринимательства, акционерного учредительства и железнодорожного строительства определили потребность в создании устойчивой системы кредита. И поэтому большинство нормативных актов, регламентирующих создание и деятельность кредитных учреждений в России, было принято именно в этот период [2. С. 154].

Развитие законодательства о кредитных учреждениях, в том числе, их создании, осуществлялось в тех формах, которые были характерны для законодательства рассматриваемого периода, в целом. Как справедливо отмечает Д.А. Пашенцев, для законодательства Российской империи была характерна множественность форм: «законы могли издаваться в виде уложений, уставов, учреждений, грамот, положений, наказов (инструкций), манифестов, указов, мнений Государственного совета и докладов, удостоенных высочайшего утверждения» [7. С. 126]. Имели силу закона и указы Сената. Четкой иерархии перечисленных выше форм права не существовало. Отметим, что такая же ситуация наблюдалась и в церковном праве как неотъемлемой составной части правовой системы Российской империи [4. С. 111], что позволяет сделать вывод о типичности данного явления для дореволюционной России.

Высказанное положение подтверждается тем фактом, что создание кредитных учреждений в рассматриваемый нами период также регулировалось различными по форме источниками.

Государственный дворянский земельный банк и Государственный крестьянский поземельный банк были созданы на основании Высочайше утвержденных положений (соответственно 1885 и 1882гг.). В последующие годы были приняты уставы данных кредитных учреждений.

Акционерные земельные банки создавались каждый на основе особо утверждаемого устава, который предварительно рассматривался в Государственном совете [8. С. 32]. Также на основе Высочайше утвержденного устава был в 1860 г. создан Государственный банк Российской империи.

При создании сберегательных касс первым нормативным актом, регламентировавшим деятельность данных учреждений, стало Положение о крестьянских сберегательных кассах от 10 июня 1839 г. Но уже в 1841г. был принят Устав сберегательных касс.

Городские общественные банки функционировали на основании положений 1857, 1862, 1912 гг. Положение об учреждениях мелкого кредита было принято 1 июня 1895 г.

Создание акционерных коммерческих банков первоначально производилось на основе уставов, утверждавшихся в каждом случае императором. Единые правовые нормы по созданию и регулированию деятельности акционерных коммерческих банков впервые были установлены Высочайше утвержденным мнением Государственного Совета «Об учреждении частных кредитных установлений» от 31 мая 1872 г.

Таким образом, создание и деятельность разных видов кредитных учреждений осуществлялись на основе различных форм права, характерных для периода Российской империи, но преобладающими были такие формы, как уставы и положения. Иные формы применялись в единичных случаях, скорее, в виде исключения.

Содержание данных актов определялось теми целями и задачами, которые ставило государство перед кредитными учреждениями, а также степенью

Гуляших Н.Е. Некоторые особенности правового регулирования создания кредитных учреждений в Российской империи
Gulyashchikh N.E. Some Features of the Legal Regulation of Credit Institutions Creation in the Russian Empire

жесткости устанавливаемого за ними контроля. Принимая акт, регламентирующий создание того или иного вида кредитных учреждений, государство в лице своих органов стремилось, прежде всего, очертить рамки деятельности этих учреждений, установить предъявляемые к ним требования и систему контроля со стороны властных структур. Каждый вид кредитных учреждений создавался, как правило, именно по инициативе государства, которое преследовало определенные социальные или экономические цели [3. С. 10].

Ярким примером такой целенаправленной политики государства могут служить акты, регламентировавшие создание и деятельность сберегательных касс и мелких кредитных учреждений.

Главная цель учреждений мелкого кредита, по Положению 1895 года, состояла в том, чтобы предоставлять населению, в том числе различным союзам, артелям и т.д., ссуды для удовлетворения хозяйственных потребностей. Соответственно данной цели определялись и разрешенные мелким кредитным учреждениям операции. В частности, им дозволялось принимать пожертвования, приобретать имущество, вступать в договорные обязательства, участвовать в судебных процессах в качестве истца или ответчика, то есть фактически они наделялись всеми правами юридического лица. При этом участники учреждений мелкого кредита несли ответственность по их обязательствам на основании круговой поруки (ст. 9). Источниками средств для открытия кредитных товариществ могли служить кредиты Государственного банка, выдаваемые под ручательство участников товарищества на срок до 12 месяцев, пожертвования земских, общественных, частных учреждений и лиц. Источниками необходимых средств для открытия ссудо-сберегательных товариществ и касс служили паевые взносы членов товарищества в сумме до ста рублей.

Таким образом, создавая правовые основы для деятельности учреждений мелкого кредита, государство явно преследовало цели социального характера, и даже было готово предоставлять кредиты на открытие некоторых их видов.

Нормальный устав сельских банков 1885г. определял в качестве цели создания сельских банков «предоставлять крестьянам возможность получать

ссуды для удовлетворения насущных потребностей хозяйства и доходы на денежные сбережения» [9. С. 589].

Что касается сберегательных касс, то они, по справедливому мнению Д.А. Пашенцева, «представляли собой, очевидно, наиболее социально ориентированный вид кредитных учреждений, поскольку одной из главных целей их создания и деятельности было стремление предоставить небогатым слоям населения возможность к сбережению и накоплению небольших денежных сумм, на которые начислялись проценты» [6. С. 148]. Характерно, что по Уставу 1841 г. сберегательные кассы учреждались при сохранных казнах воспитательных домов в Петербурге и Москве и Приказах общественного призрения, то есть при учреждениях социальной направленности.

В соответствии с Уставом 1862 г., учреждались городские сберегательные кассы с целью приема небольших сумм на хранение.

С принятием Устава 1895 г. сберегательные кассы стали государственными. Правительство приняло на себя обязательство по гарантии вкладов в сберкассy, а взамен фактически превратило эти вклады в инструмент своей экономической политики.

Переломным моментом в развитии системы кредитных учреждений Российской империи стало создание в 1860 г. Государственного банка. Создание центрального банковского учреждения страны, призванного обслуживать финансовые интересы правительства, а также направлять развитие всей финансово-кредитной системы, стало переломным моментом в развитии отечественных кредитных учреждений. Одновременно с его созданием были ликвидированы старые дореформенные кредитные учреждения, деятельность которых отличалась убыточностью и неэффективностью. Тем самым создавались условия для развития системы кредитных учреждений на новых началах, отвечавших потребностям экономического и финансового развития страны.

Государственный банк Российской империи не был независим, он подчинялся Министерству финансов и осуществлял экономическую политику правительства. При этом его нельзя считать «банком банков», поскольку он мог выдавать кредиты и

Гулящих Н.Е. Некоторые особенности правового регулирования создания кредитных учреждений в Российской империи
Gulyashchikh N.E. Some Features of the Legal Regulation of Credit Institutions Creation in the Russian Empire

физическим лицам. Помимо этого, на Государственный банк была возложена функция строительства элеваторов и зернохранилищ, совершенно несвойственная для кредитного учреждения и выходящая за пределы традиционной банковской деятельности.

Несмотря на то, что большинство кредитных учреждений Российской империи создавалось по инициативе государства, последнее формировало правовое пространство и для появления акционерных коммерческих банков.

Первый такой банк - Петербургский частный - был учрежден в Российской империи в 1864 г. За период с 1869 по 1874 годы было создано 33 таких банка. К началу первой мировой войны число коммерческих банков в стране увеличилось незначительно - до 50. Это было во много раз меньше, чем, например, количество городских общественных банков. Но роль акционерных банков в экономике страны была огромной. Крупнейший из них, Азовско-Донской банк, располагал капиталом в 92,1 млн. рублей, контролировал стекольную и цементную промышленность, металлургические, текстильные, сахарные и угледобывающие предприятия, владел пароходными и железнодорожными компаниями. Не сильно отставали от него Русско-Азиатский банк, Русский банк для внешней торговли и некоторые другие.

До 1872 г. образование акционерных коммерческих банков в России производилось в каждом конкретном случае на основе утверждавшихся императором уставов [6.С.150]. Общие правовые нормы относительно создания и деятельности акционерных коммерческих банков впервые были установлены Высочайше утвержденным мнением Государственного Совета «Об учреждении частных кредитных установлений» от 31 мая 1872 г. Данный правовой акт утвердил временные правила для учреждения акционерных и «на круговом ручательстве заемщиков основываемых» частных кредитных установлений. Этим законом разрешалось учреждение акционерных коммерческих банков с основным капиталом не свыше 5 миллионов рублей.

В качестве образцов при открытии акционерных коммерческих банков были объявлены утвержденные ранее уставы Тифлисского и

Варшавского учетного банков от 21 мая 1871 г., Азовско-Донского, Кишиневского и Ростовского-на-Дону банков соответственно от 12 июня, 18 октября и 7 декабря 1871 г.

В 1883 г. был принят Закон «Об изменении и дополнении существующих ныне правил относительно открытия новых акционерных коммерческих банков». Дополняя его, Закон 1884 г. «О ликвидации частных кредитных установлений» определил порядок ликвидации акционерных коммерческих банков.

В соответствии с данными актами, учреждение новых банков в России осуществлялось по разрешению Министерством финансов при соблюдении следующих условий: общий капитал банка должен составлять не менее 5 млн. руб.; число учредителей - не менее 5 человек; половина капитала вносится при подписке, вторая половина - в течение последующих 6 месяцев; наличные суммы банка вместе с его текущим счетом в Госбанке должны составлять не менее 10% его обязательств; сумма обязательств не должна превышать складочный капитал (вместе с запасным) более чем в 5 раз; кредит одному клиенту не должен превышать десятой части складочного капитала; члены правления не могут пользоваться вексельным кредитом в своем банке; запасный капитал образуется путем отчисления половины прибыли свыше 10% до достижения 1/3 основного капитала, хранение его осуществляется в Госбанке в правительственных ценных бумагах.

Помимо этого, законом было запрещено совмещение административных должностей в банках. Один акционер имел право распоряжаться не более чем 110 голосами на собрании акционеров. Вводились специальные комитеты для рассмотрения представляемых к учету векселей [5. С. 145].

Контроль за деятельностью кредитных учреждений «осуществляли как законодательные, так и исполнительные и распорядительные органы государственной власти, прежде всего, Государственный совет, Сенат, Совет государственных кредитных установлений, Государственный контролер, министр финансов, а в начале XX века и Государственная дума» [6. С. 156]. Особую роль играл Совет государственных кредитных установлений, учрежденный еще в 1817 г.

Гуляших Н.Е. Некоторые особенности правового регулирования создания кредитных учреждений в Российской империи
Gulyashchikh N.E. Some Features of the Legal Regulation of Credit Institutions Creation in the Russian Empire

и действовавший на основании Устава кредитного. При этом контроль осуществлялся как с помощью административных мер, так и при помощи экономических нормативов, однако при наличии определенного уклона в сторону административного воздействия. Такая ситуация объяснялась недостаточно развитыми рыночными отношениями в рассматриваемый период, а также сохранением черт полицейского государства в самодержавной России.

Наименьшему контролю со стороны государственных органов подвергались акционерные коммерческие банки как негосударственные кредитные учреждения.

По закону 1872 г. устанавливался контроль за деятельностью частных банков со стороны министра финансов, который определял обязательную форму банковских балансов, в сомнительных случаях мог потребовать от правления банка надлежащих разъяснений. Кроме того, данный закон вводил некоторые ограничения банковской деятельности. В частности, не допускался учет соло-векселей без обеспечения или обеспеченных недвижимостью. Не допускалось и приобретение недвижимости, кроме как для собственных помещений, размещения своих контор и складов. Бланковые кредиты клиентам банка, т.е. платежи за них, превышающие наличность их текущего счета, не могли составлять более 1/10 совокупного капитала банка и выдаваться на срок более 30 дней. Не допускалось отчисление особых премий из прибылей банка на учредительские паи и акции. Основной, действительно внесенный акционерный капитал банка должен был составлять не менее 500 тысяч рублей. Акции разрешалось выпускать с номиналом не менее 250 рублей [6. С. 164].

Государственные кредитные учреждения подвергались гораздо более тщательному контролю финансово-распорядительных органов. В частности, контроль за деятельностью государственных сберегательных касс осуществлял Государственный банк, который имел право назначать по своему усмотрению особых ревизоров для контроля деятельности и делопроизводства в сберкассах, и давать подробные пояснения статей Устава [10. С. 15]. Отчеты о деятельности сберегательных касс поступали не только в Государственный банк, но и в Министерство финансов.

Устав государственных сберегательных касс от 1 июня 1895 г. возлагал управление сберегательными кассами на одного из директоров Государственного банка, именовавшегося директором государственных сберегательных касс. Такое положение вполне соответствовало п. 7 ст. 26 и ст. 39 Устава государственного банка. На директора государственных сберегательных касс возлагали следующие задачи: 1) руководство операциями касс и наблюдение за правильностью делопроизводства, а также соблюдением законодательства, 2) ведение переписки по делам кассы, 3) составление сметы расходов, годового и периодического отчетов, 4) исполнение разрешенных расходов, 5) выполнение других обязанностей, возложенных на него Управляющим Государственным банком (ст. 16 Устава государственных сберегательных касс).

Управляющий возглавлял Управление государственных сберегательных касс, образованное в составе Министерства финансов. В порядке надзора сберегательные кассы подчинялись местным учреждениям Государственного банка (ст. 21). Годовой отчет сберегательных учреждений утверждался министром финансов, а затем представлялся для утверждения в Государственный совет. Ревизию деятельности сберегательных касс осуществлял Государственный контроль.

Достаточно жестко контролировалась деятельность городских общественных банков. По Положению 1862 г. для открытия городского общественного банка требовалось разрешение Министерства финансов, согласованное с Министерством внутренних дел. Ежегодные отчеты банков подвергались проверке трех граждан, назначаемых городским обществом, а затем предоставлялись для сведения в Минфин и МВД и печатались в местных губернских ведомостях. В то же время, непредоставление отчетов не влекло за собой никаких санкций.

В 1883 г. расширились полномочия министра финансов по контролю за деятельностью городских общественных банков. Он получил право по соглашению с министром внутренних дел назначать чрезвычайные ревизии банков в случае получения сведений «о допускаемых в них беспорядках». Ревизия проводилась за счет самого банка, но обязательно в присутствии двух человек, избранных

Гулящих Н.Е. Некоторые особенности правового регулирования создания кредитных учреждений в Российской империи
Gulyashchikh N.E. Some Features of the Legal Regulation of Credit Institutions Creation in the Russian Empire

городской думой.

Новое положение 1912 г. расширило полномочия Министерства финансов по назначению ревизии в городских общественных банках. Теперь ревизия стала возможной в следующих случаях: когда правление банка не предоставляет своевременной обязательной отчетности, когда отчетность не соответствует необходимой форме, когда есть основания сомневаться в устойчивости банка и в случае получения сведений о беспорядках в банке. Фактически Минфин мог теперь проверить любой банк по своему усмотрению. Более того, по первому требованию министерства правление банка обязано было предоставить все касающиеся банка сведения.

Таким образом, создание большинства видов кредитных учреждений в дореволюционной России было инициировано государством. Для каждого вида кредитных учреждений принимались особые нормативные акты. Регулирование деятельности кредитных учреждений с помощью правовых норм осуществлялось при использовании различных форм (источников) права, что соответствовало законодательной традиции самодержавной России.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Алехина Е.Л., Долакова М.И. Система кредитных учреждений Российской империи во второй половине XIX века // Научное мнение. 2013. № 12.
- [2] Долакова М.И. Особенности развития финансовой политики Российской империи во второй половине XIX века // Вестник Академии права и управления. 2013. № 33.
- [3] Долакова М.И. Нормативно-правовое регулирование государственного финансового контроля в Российской империи XIX века // Правовая инициатива. 2014. № 4.
- [4] Дорская А.А. Государственное и церковное право Российской империи: проблемы взаимодействия и взаимовлияния. СПб., Издательство РГПУ им. А.И. Герцена, 2004.
- [5] Ивонина Е.В. Кредитная система в эпоху Великих реформ (1859 г. - начало 1914 г.) // Предпринимательское право. 2010. № 2.
- [6] Комаров Н.И., Пашенцев Д.А., Пашенцева С.В. Очерки истории права Российской империи (вторая половина XIX – начало XX века). М.: Статут, 2006.
- [7] Пашенцев Д.А. Особенности системы источников

права Российской империи // История государства и права. 2009. № 19.

[8] Пашенцев Д.А. Особенности развития ипотечного законодательства в Российской империи // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Юридические науки. 2010. № 2.

[9] Положение об учреждениях мелкого кредита. СПб., 1914.

[10] Устав и правила для городских сберегательных касс. СПб., 1864.

REFERENCES

- [1] Alexina E.L., Dolakova M.I. System of Credit Institutions of the Russian Empire in the Second Half of the XIX Century // Nauchnoe Mnenie. 2013. No. 12.
- [2] Dolakova M.I. Features of the Financial Policy of Russian Empire Development in the Second Half of the XIX Century // Journal of the Academy of Law and Management. 2013. No. 33.
- [3] Dolakova M.I. Legal Regulation Of The Public Financial Control In Russian Empire Of The Nineteenth Century // Pravovaya Initsiativa. 2014. № 4.
- [4] Dorskaya A.A. State and Canon law of the Russian Empire: problems of interaction and interference. Saint Petersburg, The Herzen State Pedagogical University of Russia Publishing House, 2004.
- [5] Ivonina E.V. Credit System During the Era of Great Reforms (1859 - Beginning of 1914) // Predprinimatelskoe Pravo. 2010. No. 2.
- [6] Komarov N.I., Pashencev D.A., Pashenceva S.V. Sketches of the history of law of the Russian Empire (the second half of the XIX – beginning of the XX century). Moscow, Statut, 2006.
- [7] Pashencev D.A. Features of the System of Sources of Law of the Russian Empire // History of State and Law. 2009. No. 19.
- [8] Pashencev D.A. Features of Mortgage Legislation in the Russian Empire Development // Journal of the Moscow City Teachers' Training University. Series: Jurisprudence. 2010. No. 2.
- [9] Provision on the Small Credit Establishments. Saint Petersburg, 1914.
- [10] Charter and Rules for the City Savings Banks. Saint Petersburg, 1864.

Гулящих Н.Е. Некоторые особенности правового регулирования создания кредитных учреждений в Российской империи
Gulyashchikh N.E. Some Features of the Legal Regulation of Credit Institutions Creation in the Russian Empire

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

1. **Гулящих Николай Евгеньевич** – кандидат юридических наук, Арбитражный управляющий [gul_nik@mail.ru]

AUTHOR INFORMATION

1. **Nikolay E. Gulyashchikh** – Doctor of Philosophy (Law), Arbitration Manager [gul_nik@mail.ru]