

Банковские учреждения и связанная с ними система банковского кредитования появились в России гораздо позднее, чем в других крупнейших европейских государствах¹, что во многом объясняется отсутствием в России до середины XIX в. соответствующих социально-экономических и социально-психологических предпосылок: торговые отношения были неразвиты, отсутствовал достаточный коммерческий капитал, равно как и сам класс предпринимателей, не были налажены внутренние и внешние экономические связи, не были разработаны технические формы торгового и платежного оборота, еще не сформировалась первооснова рыночной экономики — атмосфера гарантированных гражданских прав и стабильного статуса собственников. Констатация отсутствия этих условий — ключ к пониманию процесса эволюции российской банковской системы на протяжении XVIII—XIX вв. 2

Вплоть до отмены крепостного права практически все кредитные учреждения в России были казенными, причем большинство из них обладало не столько банковскими, сколько ростовщическими чертами. Так, уже первая попытка правительства организовать проведение кредитных операций (в соответствии с Указом Анны Иоанновны от 28 февраля 1733 г.) вылилась в создание «не банка, а не более как казенного ломбарда»¹.

Имея в виду совершенное отсутствие кредитных учреждений и огромное вследствие этого «лихоимство ростовщиков», Императрица Анна Иоанновна повелела открыть ссуды из Монетной конторы, из 8% годовых, под залог золота и серебра, в размере 3/4 стоимости по указной цене, но при этом предписывалось «алмазных и прочих вещей, также деревень и дворов под залог или выкуп не брать». Кредитные операции Монетной конторы были очень незначительны и, вероятно, вскоре были прекращены, так как кроме упомянутого указа «не встречается дальнейших следов их существования»²

Из дореформенных правительственных инициатив в банковской сфере, по большей частью неудачных из-за неумения применить зарубежный опыт, плохой организации такого сложного вида кредитования, как ипотечное (на котором в тот период специализировалось подавляющее большинство крупных казенных кредитных учреждений), неаккуратности платежей заемщиков и злоупотреблений чиновников³, достойны упоминания следующие.

13 мая 1754 г. Правительствующим Сенатом были учреждены сословные банки двух видов:

1) государственные заемные банки для дворянства (в Москве и Санкт-Петербурге) — для краткосрочного (а с 1761 г. — и долго-срочного) ипотечного кредитования дворян, выдававшие кредиты не более 10 тыс. руб. в одни руки, из 6%, сроком на год, под залог: а) золота, серебра, изделий из алмазов и жемчуга — в размере 1/3 стоимости; б) имений, сел и деревень с людьми и со всеми угодьями, по 500 руб. на 50 душ;

2) Банк для поправления при Санкт-Петербургском порте коммерции и купечества — для предоставления местным купцам краткосрочных ссуд под залог товаров, золота и серебра, а также под свидетельства и «аттестаты» городских магистратов, представлявшие собой род поручительства, а позже и под векселя. Кредиты выдавались в размере 3/4 стоимости заложенных товаров, сроком на 1—6 месяцев.

Деятельность этих первых кредитных учреждений не оправдала ожиданий правительства. Казенные капиталы, выданные банками, были розданы в первые годы в сравнительно немногие руки, в которых деньги и продолжали оставаться; помещики не только не возвращали деньги в срок, но большей частью не платили и процентов; предписанная законом продажа просроченных залогов на деле не применялась; правильный бухгалтерский учет отсутствовал; отчеты, представляемые Императрице, составлялись только приблизительно. В этих условиях персонал банков не удержался от злоупотреблений, которые тем не менее вскрывались, вследствие чего Купеческий банк неоднократно лишался самостоятельности и ставился в подчинение Коммерц-коллегии. Неудовлетворительное положение дел в банках отразилось в указе Императора Петра III от 26 июня 1762 г. «Учрежденные для дворянства и купечества ... банки имели служить для вспоможения всему обществу, но Нам известно, что следствие весьма мало со-ответствовало намерению и банковые деньги остались по большей части в одних и тех же руках, в кои розданы с самого начала, — говорилось в указе. — Сего ради повелеваем: в розданных в заем деньгах отсрочек более не делать, но все оныя надлежит собрать и ожидать Нашего дальнейшего указа».

В результате в 1785 г. С.-Петербургский и Московский дворянские банки были закрыты; из купеческого банка выдача новых кредитов была прекращена в 1770 г., а в 1782 г. банк был закрыт.

Указом Екатерины II от 21 июня 1764 г. для поощрения внешней торговли открываются два портовых коммерческих банка (в Петербурге и Астрахани) с более жесткими требованиями к заемщикам. Цель открытия этих банков состояла в стремлении оказывать содействие внешней торговле. Астраханский банк находился в полном ведении местного губернатора, в обязанности которого входил выбор директора «из надежных офицеров», а также «потребного числа служителей». Однако и опыт этих банков оказался неудачным: первый банк в 1770 г. прекратил кредитные операции в связи с истощением денежных ресурсов, а второй после большого пожара 1767 г. превратился в благотворительное учреждение¹.

Манифестом от 20 ноября 1772 г. в ведомстве Опекунских советов воспитательных домов в обеих столицах были открыты Сохранные и Ссудные казны¹, первые из которых принимали вклады на срок и до востребования и выдавали среднесрочные ссуды под залог имений, а вторые выдавали краткосрочные ссуды под залог золота, серебра и алмазных изделий, используя для своих операций средства Сохранных казен и уплачивая им за это определенный процент.

Указом от 17 ноября 1775 г. во всех губернских городах учреждаются Приказы общественного призрения, получившие право приема вкладов под проценты и выдачи краткосрочных ссуд под залог недвижимости, которые вскоре, вопреки первоначальному замыслу, приобрели характер долгосрочных ипотечных учреждений. От Сохранных казен они отличались тем, что могли выдавать ссуды под залог недвижимости лишь той губернии, в которой они сами находились.

В 1786 г. на базе Петербургского и Московского заемных банков для дворянства учреждается Государственный заемный банк (устав Высочайше утвержден 23 декабря 1786 г.) для выдачи долгосрочных ссуд под залог определенных видов недвижимости дворянам и городам². Этот банк был организован для содействия дворянскому землевладению, — «дабы всякий хозяин», как сказано было в манифесте по поводу учреждения банка, «был в состоянии удержать свои земли, улучшить их и основать навсегда непреременный доход своему дому».

Указом Павла I от 18 декабря 1797 г. учреждается Вспомогательный для дворянства банк, отличительной чертой которого была выдача долгосрочных ипотечных ссуд не деньгами, а особыми банковскими билетами, которые, будучи обеспечены ипотекой и дополнительно гарантированы правительством, были обязательны к приему как

частными лицами, так и казной по нарицательной стоимости, принося определенный годовой доход. «Главный недостаток этого кредитного учреждения заключался в том, что банковым ' билетами был придан принудительный курс, так что, явившись как бы замаскированным выпуском ассигнаций, они не могли приобрести себе доверия самостоятельных, реально обеспеченных кредитных обязательств»¹.

В царствование Павла I в 1797 г. при Ассигнационном банке были основаны учетные (эсконтные) конторы, организационно состоявшие из Вексельной учетной конторы, Конторы для выдачи ссуд под товары и страховой. Операции Контор, согласно уставу должны были носить вполне коммерческий характер. Деятельность этих Контор вследствие ничтожного развития вексельного оборота и за отсутствием средств, ибо выпуски ассигнаций при усиливающемся финансовом расстройстве страны не могли в достаточной степени служить экономическим целям, была ничтожна и не могла оказать достаточного влияния на торговлю и промышленность тогдашней России².

В целях упорядочения денежного обращения и совершенствования системы кредитных учреждений в начале XIX в. в России впервые создаются специализированные государственные органы по регулированию кредитной деятельности: в 1810 г. — Комиссия погашения государственных долгов, а в 1817 г. (утвержденным 7 мая Мнением Госсювета) — Совет государственных кредитных установлений (далее — Совет ГКУ), которому поручалось ревизовать деятельность кредитных учреждений, а также составлять и рассматривать все законопроекты, затрагивающие кредитную сферу (в Совет ГКУ вошли министр финансов, председатель Госсювета, Государственный контролер и двенадцать представителей, избравшихся дворянством и купечеством, по шесть от каждого сословия)³.

Манифестом Александра I от 7 мая 1817 г. (в соответствии с проектом министра финансов Гурьева) был создан Государственный коммерческий банк (далее — Коммерческий банк)⁴, учреждение и деятельность которого первоначально финансировались из казны. В манифесте от 7 мая 1817 г. об открытии Государственного коммерческого банка учреждение новой кредитной организации мотивировалось следующим образом: «Желая открыть купечеству выходящие способы к облегчению и расширению оборотов, признали Мы за благо, вместо существующих ныне Учетных контор, коих действие по маловажности их капиталов и разным неудобствам в образовании их замеченным, не приносить торговле ощутительной пользы, учредить Государственный коммерческий банк».

Банку было предоставлено право принимать вклады (в том числе впервые для

осуществления бесплатных переводов — трансфер-тов — по своим книгам, т.е. по схеме жиробанков), выдавать ссуды под залог товаров и учитывать, взимая учетный процент, простые и переводные векселя преимущественно российских подданных, занимающихся торговлей, производством или банковской деятельностью, а также векселя российских торговых компаний. Уставом Коммерческого банка впервые в российской практике было установлено, что банковский капитал и вклады не подлежат налогообложению, описи или секвестру по частным или казенным искам, равно как и использованию для финансирования государственных расходов (последнее положение на протяжении более полувека оставалось только декларацией). При этом, однако, государство сохраняло определенный контроль над Банком путем использования права назначения половины директоров (другая половина избиралась петербургским купечеством) и утверждения министром финансов решений Правления, связанных с активными операциями Банка. К 1852 г. Банк имел всего 12 местных отделений.

Что же касается частной и общественной инициатив в сфере кредитования, то до середины XIX в. они практически отсутствовали.

Во второй четверти XIX в. система государственных кредитных учреждений не претерпела существенных изменений, а нормативные акты, которых было принято немало, не внесли ничего существенного. Высочайшим повелением из Компании акционеров капитал в 50 млн руб., который должен состояться из акций по 1000 руб. каждая» (там же. С. 273). Во-вторых, было предложено изъять все кредитные учреждения из сферы компетенции министра финансов, сосредоточив надзор за ними в независимом от финансового ведомства учреждении и придавая гласности их отчеты.

Обе эти идеи, принадлежавшие еще М.М. Сперанскому, не встретили поддержки на государственном уровне, но если первая была просто отвергнута, то вторая вылилась в форму Совета государственных кредитных установлений, имевшего своей функцией контроль над всеми казенными кредитными учреждениями.

В результате этих реформ начали складываться социально-экономические предпосылки перерастания существующих в стране казенных кредитных учреждений в кредитно-банковскую систему.

Именно в 50-х гг. XIX в. резко возросли вклады в государственные кредитные учреждения, что объяснялось, с одной стороны, крупными эмиссиями кредитных

билетов в связи с Крымской войной (1853—1856 гг.), а с другой — отсутствием возможностей более прибыльного помещения средств в условиях послевоенной экономической депрессии.

Однако чрезмерное накопление вкладов в условиях существовавшей тогда кредитной системы поставило государственные кредитные учреждения в весьма затруднительное положение². Им приходилось или, рискуя ликвидностью, перемещать средства из краткосрочных вкладов в долгосрочные ссуды, или, вообще не осуществляя активных операций, выплачивать вкладчикам проценты и, следовательно, терпеть убытки

з

. Все это свидетельствовало о насущной необходимости реформирования кредитных учреждений.

В результате (по инициативе министра финансов П.Ф. Брока) был издан Указ от 20 июля 1857 г., снизивший годовой процент по частным вкладам с 4 до 3, а по казенным — до 1,5 с целью «устранения предвидимых для банковских установлений ущербов от скопления весьма значительных капиталов, которым установления сии по свойству своих оборотов не могут доставить надлежащего движения, а равно с целью дать праздным капиталам направление более соответственное пользам государства»¹. Закулисная сторона дела заключалась в стремлении определенной группы иностранных и российских коммерсантов, учредивших Главное общество российских железных дорог, спровоцировать массовое изъятие вкладов из банков и постараться направить их на приобретение ценных бумаг Общества, что им и удалось в полной мере

2

.

Вообще, до финансовой реформы 1860-х гг. в России не было подлинно банковского кредитования: в условиях, когда необходимые экономические предпосылки еще не сформировались, основной целью создания подавляющего большинства дореформенных кредитных учреждений являлось, по существу, не кредитование, а скрытое финансирование российского дворянства.

В целом, в дореформенных кредитных учреждениях закреплен был в пользу казны и помещиков не только труд, но и капитал. «Система Екатерининских банков, особенно в том виде, как она была усовершенствована Канкриным, только то значение и имела, что она была превосходно приспособлена к особенностям русского государственного и народного хозяйства: казенные банки были искусственными органами для закрепления капитала — для принуждения его служить главнейшим образом, даже

почти исключительно нуждам казны и помещиков. Это свое назначение они исполняли очень хорошо, пока под ними была прочная почва: пока крепостное право стояло незыблемо. Но раз это основание начало расшатываться — банки неминуемо должны были рухнуть»³,

В 1859 г.* были приняты решения, положившие начало новому этапу развития кредитно-банковской системы России. Согласно этим решениям: 1) были ликвидированы все существовавшие государственные кредитные учреждения; 2) прекращен прием вкладов в Заемный банк, Сохранные казны и Приказы общественного призрения; эти учреждения перешли в подчинение к министру финансов; 3) прекращен прием вкладов до востребования в Коммерческий банк; 4) снижен процент по вкладам с 3 до 2; 5) создана Комиссия для разработки проекта устройства земских банков (она просуществовала лишь до начала 1860 г.; разработанный ею проект Положения о земских кредитных обществах так и не был утвержден)¹.

Указом от 31 мая 1860 г. был упразднен Заемный банк, а его дела переданы в Петербургскую сохранную казну, чья деятельность, как и всех Сохранных казен и Приказов, была ограничена производством расчетов со своими заемщиками и передачей получаемых от них сумм в учрежденный тем же Указом Государственный банк России (далее — Госбанк)², к которому перешли все дела Государственного коммерческого банка³.

В соответствии с Уставом 1860 г. на Госбанк возлагалась выплата процентов и основных сумм по переданным в его ведение вкладам в ранее существовавшие кредитные учреждения и 5-процентным банковым билетам⁴ за счет средств Государственного казначейства, а также обмен и размен кредитных билетов.

Госбанк получил также право осуществлять следующие коммерческие операции: 1) учет векселей и других срочных бумаг (учетная ставка определялась правлением не реже, чем раз в две недели); 2) покупку и продажу золота и серебра; 3) получение платежей за счет доверителей; 4) прием вкладов на хранение, на текущий счет и на «обращение из процентов»; 5) производство ссуд (кроме ипотечных) под залог драгоценных металлов, товаров и процентных бумаг (государственных, гарантированных или облигаций земских кредитных обществ); 6) покупку и продажу процентных бумаг за счет доверителей и за свой счет (последнее — на сумму, не превышающую его собственный капитал). Вклады в Госбанк не подлежали ни описи, ни отчуждению по каким бы то ни было взысканиям и не могли быть использованы для покрытия государственных расходов.

Госбанк находился в ведении министра финансов и под наблюдением Совета государственных кредитных установлений. Последний надзирал за соответствием действий Госбанка его уставу, рассматривал и утверждал его годовой отчет, а также распределял (в соответствии с предложениями министра финансов) его прибыль.

Непосредственное руководство Госбанком осуществляли Управляющий банком и Правление в составе Управляющего, его товарищей (заместителей), шести директоров и трех депутатов от Совета ГКУ, избравшихся Советом из петербургского дворянства и купечества.

При Правлении Госбанка состоял Учетный и Ссудный комитет, рассматривавший предъявляемые к учету векселя; комитет состоял из Управляющего Госбанком (председатель комитета), его товарищей, двух директоров и четырех представителей от петербургского купечества и Биржевого комитета.

Местные подразделения Госбанка были двух типов: конторы, учреждавшиеся по особым Высочайшим повелениям (устав контор утвержден 3 января 1862 г.), и отделения, открывавшиеся распоряжением министра финансов (Высочайшее повеление о возможности открытия отделения Госбанка последовало 20 декабря 1863 г.). Первоначально было учреждено 7 контор, число же отделений было гораздо больше: за период с 1863 г. по 1 января 1882 г. их было открыто 47 (не считая временных).

Устав Госбанка после дополнения в 1862—1863 гг. вышеуказанными актами о конторах и отделениях до 1881 г. не претерпел существенных изменений. В какой же степени в течение этого периода были достигнуты главные цели учреждения Госбанка — оживление торгового оборота и стабилизация денежной системы? По авторитетному мнению А. Н. Гурьева, первая задача была «выполнена в весьма ограниченной степени», а вторая «и вовсе не была разрешена»¹. Заметим, однако, что несмотря на постановку перед Госбанком столь ответственных задач, он, не имея юридического статуса и прав центрального банка, лишь фактически выполнял некоторые функции «центрального кредитного учреждения» России, поскольку, в наибольшей степени среди других банков контролировался государством (особенно с конца XIX в., когда он получил монопольное право на осуществление эмиссии кредитных билетов) и потому имел возможность выступать для некоторых кредитных учреждений в роли кредитора последней инстанции.

Одновременно с открытием Госбанка в России начался процесс создания частных кредитных учреждений (в основном в сфере дол-госрочного ипотечного кредитования сельскохозяйственных про-изводителей, испытывавшей колоссальный дефицит ресурсов после ликвидации в 1859 г. дореформенных финансовых институ-тов), для которых, однако, долгое время не были разработаны схемы вхождения в банковскую систему и уставы которых в связи с этим приходилось специально рассматривать и утверждать на уровне правительства. Первыми такими учреждениями были:

- 1) Санкт-Петербургское городское кредитное общество, со-зданное на основе взаимного кредитования и солидарной ответ-ственности для выдачи ссуд под залог городской недвижимости (устав был утвержден 4 июля 1861 г. и послужил образцом для всех городских кредитных обществ). Членами общества являлись владельцы заложенного в нем имущества, причем все они были связаны круговой солидарной ответственностью по всем произ-веденным ссудам пропорционально полученному каждым кредиту. Долгосрочные ссуды выдавались закладными листами, приносив-шими определенный годовой доход и обеспеченными стоимостью всех заложенных объектов собственности. Органами управления Обществом, как и во всех иных частных кредитных учреждениях, были Правление и Наблюдательный комитет, избиравшиеся Общим собранием, и Оценочная комиссия, назначавшаяся Прав-лением;
- 2) Херсонский земский банк (устав утвержден 20 мая 1864 г.), также созданный на основе принципа взаимного кредитования для предоставления долгосрочных ссуд, но под залог поземельной соб-ственности;
- 3) Общество взаимного поземельного кредита (устав утвержден 1 июня 1866 г.), созданное, как и Херсонский банк, для выдачи ссуд (долгосрочных и дополнительных краткосрочных) под залог позе-мельной собственности. В 1890 г. в связи с фактическим банкрот-ством Общества управление его делами вместе с капиталами и иму-ществом было передано Дворянскому банку¹.

Почти одновременно с названными учреждениями стали возни-кать (тоже на началах взаимности) учреждения для краткосрочного кредитования:

- 4) Санкт-Петербургское общество взаимного кредита (устав утвержден 9 апреля 1863

г.). К 1 января 1881 г. действовало уже 83 подобных общества (из них 15 земских);

5) Санкт-Петербургский частный коммерческий банк (устав утвержден 28 июля 1864 г.). Поскольку это был первый акционерный коммерческий банк, при формировании его паевого капитала Гос-банк с целью содействия развитию такого рода кредитных учреждений приобрел 20% его акций на 1 млн руб. и 10-летнее право постоянного членства своего представителя в Правлении банка. Появившись впервые в 1864 г., акционерные банки быстро сделались самой излюбленной формой не только коммерческого, но и земельного кредита. За одно первое десятилетие (1864—1873 гг.) был учрежден 31 акционерный коммерческий банк, а в течение трех лет (1871 — 1873 гг.) возникло 11 акционерных земельных банков; центром банковского дела в России оставался Санкт-Петербург¹; 6) Харьковский земельный банк (устав утвержден 4 мая 1871 г.), учрежденный для выдачи ссуд под залог недвижимости в нескольких центрально-российских и украинских губерниях. Паевой капитал его был сформирован путем эмиссии акций.

Кроме утверждения уставов отдельных кредитных учреждений, за первое десятилетие их существования было принято несколько общих нормативных актов, касавшихся банковской деятельности. К ним относились: Положение о городских общественных банках от 6 февраля 1862 г.², Закон от 17 мая 1871 г. «О порядке учреждения кредитных установлений земствами» и «Общие правила о порядке учреждения кредитных установлений частных и общественных», введенные Мнением Госсювета от 31 мая 1872 г. В Правилах, в частности, были перечислены примерные уставы с указанием обязательных к ним требований, по образцу которых министру финансов давалось право разрешать создание кредитных учреждений.

В Правилах же впервые была достаточно четко определена структура банковской системы России, в которую включались, помимо государственных банков:

1. Общественные городские и земские банки.

2. Частные банки:

1) долгосрочного кредитования: 5

а) под залог недвижимости (преимущественно земли) с круговой порукой и акционерные (без круговой поруки);

б) под залог недвижимости в городах — городские кредитные общества;

2) краткосрочного кредитования:

а) акционерные коммерческие банки;

б) общества взаимного кредита;

в) сельские ссудо-сберегательные товарищества взаимного кредита.

Основными началами банковской системы, закрепленными в Правилах, являлись: облегчение порядка регистрации банковских уставов; определение требований к размеру основного капитала и паевым взносам; определение специализации банков путем отделения краткосрочного кредитования от долгосрочного; определение соотношения между основным капиталом банка и его обязательствами; ограничение учета соло-векселей; распределение банковской прибыли; установление требований к банковской отчетности¹.

Правила способствовали совершенствованию системы коммерческих банков, поскольку они: облегчали порядок учреждения акционерных банков путем предоставления министру финансов права непосредственно утверждать уставы банков с основным капиталом не более 5 млн руб.; лимитировали допустимую сумму всех обязательств банка 10-кратной величиной его уставного капитала; устанавливали минимальные требования к действительно внесенному капиталу и к номиналу акции; запрещали превышение балансовым кредитом 10-процентной суммы основного и резервного

капиталов.

Что же касается Закона от 17 мая 1871 г., то основным его содержанием было разрешение земским собраниям в губерниях и уездах создавать кредитные учреждения для долгосрочного кредитования под залог недвижимости посредством выпуска закладных листов, обеспеченных круговой ответственностью заемщиков или основным капиталом банка, а также для приема вкладов и выдачи краткосрочных ссуд под учет векселей и залог движимого имущества на началах взаимного кредита или под обеспечение уставного капитала (одновременное осуществление долго- и краткосрочных кредитных операций одним учреждением не допускалось). Типовыми для земских кредитных учреждений были признаны уставы Херсонского земского банка, Общества взаимного поземельного кредита (в сфере долгосрочного кредита) и уставы Харьковского земельного банка и Санкт-Петербургского общества взаимного кредита (в сфере краткосрочного кредитования). В том случае, если устав вновь создаваемого земством банка или иного кредитного учреждения ни в чем существенно не отличался от вышеназванных уставов, то он подлежал лишь утверждению министром финансов.

Были также заложены основы более правильной организации мелкого кредита. В 1870 г. специальной комиссией Императорского Московского общества сельского хозяйства был разработан типовой («образцовый») устав ссудо-сберегательного товарищества, одобренный позднее министром финансов. В соответствии с этим уставом задачей подобных товариществ было предоставление оборотного капитала для лиц, занимающихся земледелием и промыслами.

В 1872 г. по ходатайству Петербургского отделения Комитета о ссудо-сберегательных и промышленных товариществах при Московском обществе сельского хозяйства всем ссудо-сберегательным товариществам были открыты кредитные линии в Госбанке на основании правил Министерства финансов. К 1 января 1881 г. было уже 729 ссудо-сберегательных товариществ; в них состояло 188 166 членов, а капитал их составил: 4,9 млн руб.

В последней четверти XIX в. в кредитно-банковской сфере продолжалась бурная законодательная деятельность; кредитные учреждения подвергались значительным преобразованиям, наряду с ними создавались новые государственные кредитные учреждения, в отношении частных и общественных институтов принимались меры для большего соответствия их деятельности экономическим потребностям страны¹. Словом, в кредитно-банковской системе России стал набирать силу процесс модернизации.

Прежде всего необходимо отметить осуществленное по инициативе министра финансов С.Ю.Витте преобразование Госбанка. С введением в действие нового Устава, утвержденного 6 июня 1894 г., Госбанк получил право наряду с коммерческими учитывать и финансовые векселя (в начале XX в. от 20 до 40% всех вексельных кредитов предоставлялись коммерческим банкам с целью их систематической поддержки), выдавать ссуды промышленным предприятиям сроком до трех лет, кредитовать хлебную торговлю в форме предтоварных кредитов и осуществлять ряд других не свойственных центральным банкам Европы функций. Таким образом, он действовал не только как эмиссионный, но и как универсальный коммерческий банк. С 1911 г. на Госбанк были возложены еще и строительство и эксплуатация элеваторов и зернохранилищ, что наряду с ростом кредитования хлебной торговли было направлено на увеличение хлебного экспорта как важнейшей активной статьи внешнеторгового баланса.

Кроме того, с 1 сентября 1894 г. учреждалось Центральное управление Госбанка (далее — ЦУ Госбанка) во главе с Советом банка и Управляющим Госбанком. В состав Совета, помимо Управляющего (Председатель Совета), вошли также два товарища Управляющего, директор Особенной канцелярии по кредитной части, управляющий Петербургской конторой Госбанка, два представителя Минфина и по одному представителю от Государственного контроля, дворянства и купечества.

На местах предполагалось создать подразделения Госбанка трех родов: конторы, отделения и агентства. Конторы учреждались в наиболее крупных торгово-промышленных центрах и непосредственно подчинялись ЦУ Госбанка. Каждой из них было подчинено в порядке управления и отчетности определенное количество отделений, составлявших «округ конторы». Агентства подчинялись в том же порядке отделениям или непосредственно конторам.

Руководство конторой осуществляли управляющий и правление: первому принадлежала исполнительная и распорядительная власть в установленных уставом пределах, а второе, состоявшее из управляющего (председатель) и директоров, рассматривало те из

подведомственных конторе дел, которые в ЦУ Госбанка входили в компетенцию Совета. Отделения возглавлялись управляющими, имевшими те же права, что и управляющие контор. Всего к концу 1880-х гг. в России действовало 10 контор и 94 отделения Госбанка, а к началу 1914 г. — 10 контор, 124 постоянных и 6 временных отделений¹.

Помимо контор и отделений новым уставом был введен упрощенный вид местных подразделений Госбанка — агентства. Они состояли из агента и, при необходимости, его помощника и письмоводителя. Агентства производили ряд простейших банковских операций и исполняли поручения контор и отделений².

Однако и создание окружной системы, и учреждение агентств остались неосуществленными, поскольку валютная реформа второй половины 90-х гг. побудила Госбанк отказаться от децентрализации управления и резкого увеличения банковской клиентуры, что потребовало бы назначения большого числа агентов.

Вместо этого с целью расширения сети банковских учреждений для удовлетворения спроса населения на банковские услуги министру финансов (по новому уставу Госбанка) было предоставлено право не создавать подразделения Банка в местностях, где будет признано возможным ограничиться простейшими операциями, а возлагать их на местные казначейства, кассы которых были с 1 января 1897 г. слиты с банковскими в соответствии с Основными принципами, утвержденными Госсоветом 29 апреля 1896 г. (дан-ным актом была, наконец, прекращена практика использования средств Госбанка для финансирования расходов Государственного казначейства).

Преобразование Госбанка повлекло в июне 1859 г. упразднение Совета государственных кредитных установлений, не оправдавше-го возлагавшихся на него надежд по защите интересов Госбанка в Правительстве, тем более что Уставом 1894 г. рассмотрение отчетов Госбанка было возложено на Госсовет. Был усилен внешний над-зор за Банком со стороны Государственного контроля, к которому вместе с ревизией отчетов перешло от Совета ГКУ освидетельство-вание банковских касс и кладовых с целью удостоверения непри-косновенности хранящихся там сумм. Кроме того, Государствен-ный контроль получил право участвовать в выработке правил бух-галтерского учета и отчетности Госбанка.

С ликвидацией Совета ГКУ были упразднены, соответственно, и должности его депутатов в Правлении Госбанка, однако введение небюрократических элементов в

состав высшего управления Бан-ком было признано полезным и на будущее время, ибо участие лиц, близко знакомых с нуждами земледелия, торговли и промышленности, в интересах которых была предпринята реформа Госбанка, могло только содействовать тому, чтобы деятельность Банка приняла действительно практическое направление»¹. Поэтому в Совет Госбанка были введены два выборных члена — от дворянства и купечества. В состав Совета также вошел представитель Государственного контроля, а министр финансов получил право приглашать на заседания Совета представителей и других ведомств с правом совещательного голоса и особого мнения.

Мнением Госсвета от 5 июня 1896 г. ревизия годовых отчетов иных государственных кредитных учреждений (государственных сберегательных касс, Государственных дворянского земельного и Крестьянского поземельного банков) также была возложена на Госсвет.

В середине 70-х гг. XIX в. исключительно остро встали проблема крестьянского малоземелья и связанная с ней проблема недоступности средне- и долгосрочного земельного кредита. С целью их разрешения в общегосударственном масштабе, после ряда не слишком удачных инициатив земств, Мнением Госсвета от 20 мая 1881 г. было принято Положение о Крестьянском поземельном банке (далее — Крестьянский банк), созданном как правительственное кредитное учреждение в ведении Министерства финансов для «облегчения крестьянам всех наименований, путем выдачи ссуд, способствовать покупке земли, при условии добровольного соглашения продавцов с покупателями»¹. Возглавлял Банк Совет, состоявший из Управляющего и трех членов, назначавшихся министром финансов. Осуществление банковских операций на местах возлагалось на отделения, открывавшиеся или самостоятельно, или при подразделениях Госбанка, или при казенных палатах и состоявшие из назначенного министром финансов управляющего, одного члена по назначению губернатора и двух членов, избиравшихся губернским земским собранием (при отсутствии таковых — губернским по крестьянским делам присутствием)².

В не менее затруднительном положении, чем крестьянство, оказалось дворянство, которое после ликвидации в 1859 г. Опекунского совета, Заемного банка и Приказов общественного призрения осталось без источников кредитования, поскольку большая часть полученных дворянами выкупных ссуд была использована на погашение старых ипотечных долгов, а не на капиталистическое переустройство хозяйств, частные же кредитные ресурсы были достаточно дороги из-за высокого спроса.

В этой ситуации правительство сочло необходимым удовлетворить требования дворян о

дешевом государственном кредите. Мнением Госсювета от 3 июня 1885 г. в ведении Минфина был учрежден Государственный дворянский земельный банк (далее — Дворянский банк) для выдачи ссуд потомственным дворянам под залог земельной собственности. Дворянский банк состоял из Центрального управления и отделений, осуществлявших операции Банка на местах, и находился на самофинансировании¹.

В связи с недостатками в деятельности кредитных учреждений (в частности, широко распространенными злоупотреблениями со стороны их должностных лиц) 5 апреля 1883 г. был принят Закон об изменении и дополнении правил открытия акционерных коммерческих банков. Сумма обязательств банка ограничивалась 5-кратным размером его собственного капитала (вместо ранее существовавшего 10-кратного). Кредит одному заемщику был лимитирован 10% от основного капитала. Устанавливалось, что лицо, занимающее административную должность в банке, не имеет права занимать подобную должность в каком-либо другом кредитном учреждении. Впервые были закреплены требования к обязательным резервам банков: отныне банки были обязаны хранить 1/3 особого (сверх обыкновенного резерва) запасного капитала в Госбанке. Кроме того, ни одно лицо теперь не могло располагать на Общем собрании акционеров более чем 10% всех голосов. Наконец, правительство получило право производить официальные ревизии по требованию акционеров, представляющих не менее 1/5 уставного капитала банка².

Большой проблемой являлись городские общественные банки: одни из них в погоне за прибылью занялись высокорисковыми финансовыми операциями, другие стали «карманными» банками местных влиятельных лиц, третьи по тем или иным причинам оказались на грани банкротства.

Ввиду этого 26 апреля 1883 г. было Высочайше утверждено Мнение Госсювета о дополнении и изменении Положения о городских общественных банках от 6 февраля 1862 г. Были более детально определены правила осуществления банками их операций, введены существенные ограничения на размер кредита одному заемщику, установлен 5-кратный предел превышения обязательствами банка его собственного капитала и постоянная 10-процентная норма кассовой наличности к сумме банковских обязательств (фактически — ставка обязательного резерва).

Кроме того, наряду с регламентацией местного надзора за деятельностью банков со стороны городских дум был также установлен правительственный банковский контроль в виде ревизий, назначаемых министром финансов по согласованию с министром внутренних дел¹.

Из наиболее важных нормативных актов того времени можно назвать: Мнение Госсовета от 4 мая 1882 г. о разрешении обществам взаимного кредита выдавать краткосрочные кредиты сельским обществам и крестьянским товариществам, не являющимся членами этих обществ; Мнение Госсовета от 14 февраля 1884 г. об изменении порядка формирования общих собраний обществ взаимного кредита и Мнение от 15 ноября 1893 г. о порядке замены в обществах взаимного кредита общих собраний членом собраниями уполномоченных; Мнение Госсовета от 25 февраля 1885 г. и Мнение от 18 мая 1889 г. о предоставлении коммерческим банкам и обществам взаимного кредита права закладывать и перезакладывать процентные бумаги и товары в других кредитных учреждениях для расширения операций этих учреждений; Высочайше утвержденное 21 мая 1889 г. Мнение Госсовета о запрещении неисправным членам обществ взаимного кредита участвовать в общих собраниях этих обществ как лицам, нарушившим свои к нему обязательства (допустив свои векселя до протеста) и потому мало заинтересованным в правильности и законности ведения дела общества².

Помимо этого, вследствие сложного финансового положения, в которое попали на рубеже 1870—80-х гг. несколько крупных акционерных кредитных учреждений и городских общественных банков, встал вопрос о разработке порядка ликвидации кредитных учреждений, уставы которых не предусматривали механизма их ликвидации, а осуществление ее в общем, закрепленном в уставах о торговой несостоятельности порядке оказалось чрезвычайно невыгодным для кредиторов этих учреждений. В результате 22 мая 1884 г. было утверждено Мнение Госсовета о порядке ликвидации частных и общественных установлений краткосрочного кредита, которое касалось акционерных коммерческих банков, обществ краткосрочного взаимного кредита, городских общественных банков и ссудо-сберегательных товариществ. Отныне кредитные учреждения подлежали ликвидации не только вследствие несостоятельности, но и в том случае, если основной, оборотный или паевой капитал уменьшался в связи с убытками на 1/3 (последняя мера, однако, была направлена не столько на прекращение деятельности кредитных учреждений, сколько на то, чтобы побудить пайщиков и акционеров учреждений, не слишком удачно ведущих свои дела, к дополнительному внесению средств в уставный капитал с целью придания учреждению большей финансовой устойчивости). Как показали дальнейшие события, все цели закона были успешно достигнуты.

В области мелкого земельного кредита следует отметить издание 25 января 1883 г. Устава сельских банков, которые должны были обеспечивать кредитные услуги крестьянам в местностях, где учреждение ссудо-сберегательных товариществ сталкивалось с какими-либо сложностями. Основной капитал этих банков формировался за счет свободных мирских капиталов и добровольных пожертвований частных лиц и земств, но не мог быть менее определенной величины. Управление

банком осуществлял Поверочный совет из трех человек и распорядитель, избираемые сельским сходом обществ, учредивших банк. Надзор за сельскими банками, а также проверка их отчетов были поручены сельским сходам, уездным и губернским по крестьянским делам присутствиям¹.

Помимо традиционных кредитных учреждений в рассматриваемый период в России сложился особый тип финансовых институтов, представленный банкирскими конторами, торговыми домами и меняльными лавками, которые, не имея уставов и не публикуя отчетов, осуществляли тем не менее значительное количество чисто банковских операций, а также привлекали средства клиентов для осуществления высокорисковых спекулятивных операций на фондовом рынке². В целях установления государственного контроля за подобными институтами 26 июня 1889 г. было Высочайше утверждено Мнение Госсовета о банкирских заведениях, в силу которого министр финансов мог запрещать любым банкирским заведениям, не имевшим официально утвержденных уставов, перезалог ценных бумаг, прием вкладов на хранение, на текущий счет и на «обращение из процентов», а равно кредитование под обеспечение, под каким бы видом и наименованием эти операции ни производились.

Государственный контроль за деятельностью всех банкирских заведений был еще более ужесточен дополнениями к Правилам 1889 г., одобренными Мнением Госсовета от 3 июня 1894 г.

В отношении учреждений долгосрочного кредитования нормативные акты того времени были направлены в основном на более тщательную регламентацию их деятельности и повышение их финансовой устойчивости.

Постепенное реформирование российских кредитных учреждений, обусловившее дальнейшее развитие уже сложившейся кредитно-банковской системы, резко ускорившееся уже в начале XX в., продолжалось вплоть до начала первой мировой войны.

Так, Законом от 29 августа 1897 г. было подтверждено монопольное эмиссионное право Госбанка — только он мог эмитировать кредитные билеты в соответствии с потребностями денежного обращения и не иначе, как под обеспечение золотом в установленном законом соотношении¹.

1 июня 1895 г. был принят Закон об учреждениях мелкого кредита, в сферу действия которого попали кредитные товарищества, ссудо-сберегательные товарищества и кассы, а также сельские, волостные и станичные банки и кассы. Целью деятельности указанных учреждений было определено доставление малодостаточным лицам, сельским или станичным обществам, а также товариществам, артелям и другим подобным союзам, действующим на основании утвержденных для них уставов и правил или на основании письменных договоров, возможности получать на необременительных условиях ссуды для удовлетворения хозяйственных потребностей и помещать сбережения «для приращения из процентов»². Общий надзор за кредитными товариществами, ссудо-сберегательными товариществами и кассами осуществляло Министерство финансов, а за остальными учреждениями мелкого кредита — Министерство внутренних дел и Военное министерство. Эти учреждения обязаны были в любой момент по требованию министра финансов представить все касающиеся их сведения. Кроме того, министру финансов давалось право ревизовать эти учреждения (с согласия министра внутренних дел или военного министра при ревизии подведомственных им учреждений). Были также определены требования к уставам кредитных товариществ, ссудо-сберегательных касс и сельских банков, в соответствии с которыми Минфином был разработан и 19 июня 1896 г. утвержден Образцовый устав кредитного товарищества.

27 ноября 1895 г. была одобрена новая редакция устава Крестьянского банка, не только расширившая круг его операций, но и в большей степени обеспечившая интересы Банка как кредитного учреждения. В частности, Банк получил право на покупку земель за счет собственных средств для последующей перепродажи их крестьянам более мелкими участками. В устав были внесены и другие изменения¹.

Основным банковским актом этого периода можно с уверенностью считать Закон от 29 апреля 1902 г. об упрочении деятельности частных банков, который ограничил размер выдаваемых учреждениями долгосрочного кредитования городских ссуд 1/3 от общего числа ссуд. Немало норм Закона касалось акционерных коммерческих банков. Во-первых, членам правлений банков, управляющим делами и другим служащим этих банков было запрещено пользоваться в своем банке любым видом кредита (ранее запрет распространялся только на вексельный кредит). Во-вторых, были существенно упрощены условия для возбуждения меньшинством акционеров ходатайства о проведении в банке правительственной ревизии, для чего теперь требовалась инициатива группы акционеров, представляющих 10% голосов на общем собрании и 5% паевого капитала (ранее они должны были представлять 1/3 голосов и 20% капитала).

С 1909 г. ускоряется развитие акционерных коммерческих банков, да и всей кредитно-банковской системы России, которое, однако, было прервано Первой мировой войной. За это короткое время в стране возник ряд мощных акционерных коммерческих банков, в том числе Русско-Азиатский банк — самый крупный банк дореволюционной России. К началу 1917 г. его капитал составлял 55 млн руб., а ресурсы достигли 1,3 млрд руб., или 27% ресурсов всех акционерных коммерческих банков страны. Банк имел развернутую сеть филиалов в России и ряде зарубежных стран, а также отделения в Париже и Лондоне².

Общий признак всех крупнейших акционерных коммерческих банков России состоял в том, что все они были созданы при самом активном участии Министерства финансов, главным направлением их деятельности служило финансирование русской промышленности и торговли и все они были тесно связаны с иностранным финансовым капиталом.

В общих чертах кредитно-банковскую систему России начала XX в. можно представить следующим образом.

Все кредитные учреждения (в 1914 г. их было около 600, не считая 1800 отделений банков) делились на государственные, общественные (т.е. учреждаемые городами, земствами и сословными обществами) и частные.

К государственным кредитным учреждениям относились:

Госбанк (с 1860 г.) — эмиссия кредитных билетов и ряд коммерческих операций;

Комиссия погашения государственных долгов (с 1810 г.) — учет государственных долгов, выплата процентов по ним и их погашение;

Государственные сберегательные кассы (с 1834 г.) — аккумуляция сбережений населения до 1 тыс. руб. на вкладчика;

Государственный дворянский земельный банк (с 1885 г.) и Крестьянский поземельный банк (с 1881 г.) — долгосрочное ипотечное кредитование.

К общественным и частным кредитным учреждениям относились:

акционерные коммерческие банки (с 1864 г.; к 1914 г. — около 50) — возникнув как учреждения исключительно краткосрочного кредитования, большинство из них к началу XX в. превратилось в универсальные коммерческие банки;

городские кредитные общества (с 1861 г.) и городские общественные банки (с 1862 г.; к 1914 г. — около 300) — долгосрочное взаимное ипотечное кредитование;

земские банки (с 1864 г.) — долгосрочное ипотечное кредитование;

земельные банки (с 1871 г.) — долгосрочное ипотечное кредитование;

общества взаимного поземельного кредита (с 1866 г.) — долгосрочное взаимное ипотечное кредитование;

общества взаимного краткосрочного кредита (с 1863 г.; к 1914 г. — около 80) — краткосрочное мелкое взаимное кредитование с первоначальным внесением установленного процента от суммы кредита;

ссудо-сберегательные товарищества (с 1865 г.) — краткосрочное мелкое взаимное кредитование за счет паевого капитала;

кредитные товарищества (с 1865 г.; к 1 октября 1917 г. — около 16 тыс.) — краткосрочное мелкое кредитование за счет ссуд других коммерческих учреждений и пожертвований;

сельские, волостные и станичные банки и кассы — мелкий крат-косрочный кредит.

Изучение истории становления кредитно-банковской системы до-революционной России подводит нас к двум выводам.

Первый: в дореволюционной России существовала разветвлен-ная и мощная многосубъектная кредитно-банковская система, обеспечивавшая юридическим и физическим лицам широкий спектр кредитных и иных банковских услуг. Вместе с тем эта система так и не успела стать подлинно двухуровневой, о чем убедительно свидетельствует главным образом состояние ее верхнего уровня.

Действительно, хотя специализированные государственные органы управления кредитно-банковскими учреждениями появи-лись в России еще в начале XIX в. (Совет государственных кредит-ных учреждений и др.), тем не менее они всегда играли второсте-пенную роль, поскольку решающее слово в управлении этой систе-мой всегда принадлежало Госсовету, Государственному контролю, различным министерствам, включая в отдельных случаях даже Военное министерство, которые, однако, не были и не могли быть элементами управляемой ими системы. Все это лишало кредитно-банковскую систему России необходимой степени независимости от Правительства, полностью контролировавшего деятельность ее верхнего уровня и тем самым существенно ограничивавшего воз-можности самоуправления коммерческих банков.

О недостаточной зрелости дореволюционной кредитно-банков-ской системы и системы ее управления наглядно свидетельствуют также юридический статус и фактическая деятельность Госбанка России. Как уже было показано, он находился в прямом подчине-нии министра финансов, де-юре не являлся центральным банком, а де-факто исполнял ряд важнейших функций, присущих цент-ральным банкам европейских стран: был монополистом по части эмиссии кредитных билетов, выступал кредитором последней ин-станции, постепенно становясь «банком банков», хотя таковым в полном значении этого термина он стать так и не успел.

В то же время Госбанк России выполнял ряд функций, совершенно не свойственных центральному банку: подобно коммерческим банкам занимался прямым хозяйственным кредитованием, а с 1911 г. был даже уполномочен Правительством на осуществление строительства и эксплуатации элеваторов для содействия хлебному экспорту.

Однако главный изъян в плане функциональных характеристик Госбанка России состоял в том, что он не имел и не исполнял контрольно-регулятивных полномочий в отношении субъектов нижнего уровня кредитно-банковской системы, которые, включая крупнейшие акционерные коммерческие банки страны, находились в значительной зависимости от Правительства, что также было проявлением незрелости кредитной системы и ее управления.

Сложившаяся ситуация стала следствием ряда причин, из которых наиболее важными представляются:

— пережитки феодальных отношений во всех основных сферах жизнедеятельности российского общества, сохранявшиеся вплоть до Февральской революции 1917г.;

— сохранение самодержавной монархии с ее традиционной политикой широкого государственного вмешательства в экономику, в том числе в финансовую сферу;

— экстремальная ситуация, сложившаяся в российском обществе с начала XX в., в период, когда темпы развития капитализма резко ускорились, вследствие чего за короткий период времени начиная с 1909 г. в стране возникли крупнейшие акционерные коммерческие банки. В это время в России стали складываться предпосылки превращения кредитно-банковской системы страны в подлинно двухуровневое образование. Однако начавшаяся Первая мировая война помешала развиваться этим предпосылкам и еще более усилила государственное вмешательство в деятельность кредитных учреждений и, соответственно, ограничила их самостоятельность. После Февральской революции ситуация не изменилась ввиду катастрофического положения, в котором оказалась российская экономика в результате войны и многочисленных военных и внутри-политических трудностей.

Второй вывод состоит в том, что в процессе формирования кредитно-банковской системы дореволюционной России различаются три периода.

1. Период казенных кредитных учреждений. Кредитно-банковская система как таковая еще отсутствует. Более того, в ней нет и экономической необходимости. Этот период охватывает почти весь XVIII в. и завершается в XIX в. с отменой крепостного права.

2. Период возникновения в России собственно кредитно-банковской системы. По времени он охватывает конец 50 — начало 60-х гг. XIX в. и тянется до последней четверти XIX в.

3. Период модернизации кредитно-банковской системы, приведения ее в соответствие с экономическими условиями развития России. Этот период начинается с последней четверти XIX в. и завершается 1917 г.¹