

Шевченко Валентина  
(Київ)

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У ПІДРОСІЙСЬКІЙ УКРАЇНІ (кінець XIX – початок XX ст.)

Соціально-економічний розвиток українських земель у складі Російської імперії в XIX – на початку XX ст. позначився певними особливостями, які останнім часом, привертають все більшу увагу науковців. Перегляд застарілих концепцій і стереотипів спонукає останніх до детального вивчення окремих аспектів переходу України від феодальних до капіталістичних відносин. У зв'язку з цим актуальності набуває й дослідження правових умов здійснення підприємницької діяльності приватними особами, зокрема у комерційно-фінансовій сфері.

В українській історіографії проблема правового забезпечення банкірської діяльності практично не вивчалася. Лише в дисертації І. Дружкової вона розглядалася в контексті дослідження становлення кредитно-банківської системи на Півдні України<sup>1</sup>.

Тому нашим завданням є детальний аналіз процесу розробки спеціального законодавства щодо банкірських установ і визначення його результатів.

Формування кредитно-банківської системи Російської імперії розпочалося в XVIII ст. Особливістю цього процесу була провідна роль держави у створенні кредитних установ і суворому контролю їхньої діяльності. Після проведення буржуазних реформ XIX ст. ситуація мало змінилася. Держава продовжувала інтенсивно насаджувати передові технології, форми виробництва й інфраструктури. На відміну від країн Західної Європи, еволюція російської капіталістичної кредитно-банківської системи проходила в межах спеціального законодавства, яке суворо регламентувало діяльність кредитних установ усіх організаційних форм. Винятком були лише банкірські дома, контори та обмінні крамниці.

Таке становище обумовлювалося, насамперед, статусом банкірської діяльності. До кінця 1880-х рр. вона взагалі не розглядалася як кредитна й законодавчо відносилася до сфери торгівлі. У Торговому статуті, викладеному в частині 2 XI тому Зводу законів 1857 р., прямо вказано, що до торговельних операцій зараховуються “денежные переводы на Российские и иностранные города и всякие банкирские дела”<sup>2</sup>. Власники банкірських домів та контор викупували, як купці, гільдійські (торгові) свідоцтва, в яких визначався обсяг і вид господарської діяльності та білети, що надавали право володіти конкретним підприємством<sup>3</sup>. До того ж для заснування даного роду установ не вимагалось затвердження статуту й публічної звітності про операції. Така державна політика сприяла бурхливому розвитку банкірської справи у другій половині XIX ст. У 60–70-і рр. саме приватні торгово-кредитні організації відігравали провідну роль у фінансовому житті Росії, у визначенні біржової кон'юнктури, контролюванні грошового ринку, будівництві залізниць, у створенні акціонерних комерційних, земельних, іпотечних банків<sup>4</sup>. Однак відсутність контролю мала крім позитивних і негативні наслідки. До здійснення

банкiрських операцiй стали активно долучатися рiзного роду махiнатори та шахраї, якi “якнайменше переймалися проблемами розширення кредиту, проте з нестримною енергiєю й натиском поринали у рiзноманiтнi бiржовi спекуляцiї й забороненi законом угоди”<sup>5</sup>.

У серединi 80-х рр. до Мiнiстерства фiнансiв надiйшли численнi скарги на зловживання банкiрських домiв i контор та їх участь у спекуляцiях. Великий суспiльний резонанс i широкий розголос у пресi викликав крах навеснi 1889 р. банкiрських контор Кана в Петербурзi та Мусатова в Москвi, що займалися торгiвлею на виплату бiлетами внутрiшнiх виграшних позик. В обох випадках їхнi власники зникли разом iз грошима ошуканих вкладникiв.

Реакцiєю Мiнiстерства фiнансiв була пiдготовка законопроекту про банкiрськi установи. Вiдомо, що 14 травня 1889 р. мiнiстр фiнансiв I.O. Вишнеградськiй представив його на розгляд до Державної ради.

У своїй доповiдi останнiй стверджував, що банкiрськi доми, контори й обмiннi крамницi “ничем, кроме названня, не отличаются друг от друга” й не лише здiйснюють усi операцiї, дозволенi установам короткотермiнового кредиту, але, “действуя безо всякого контроля”, укладають “положительно вредные” i навiть забороненi законом угоди<sup>6</sup>. Визнаючи значну роль банкiрських установ у фiнансовому життi Росiї, Вишнеградськiй вимагав встановлення суворих меж банкiрськiй дiяльностi та посилення державного контролю над цiєю сферою пiдприємництва. Першим кроком у цьому напрямку мав бути запропонований проект “Положения о банковских заведениях”. Вiдповiдно до його положень, бажанiчi зайнятися банкiрським промислом мали отримати на це дозвiл губернського начальства i внести до Державного банку завдаток у розмiрi 10 % вiд заявленого основного капiталу. Значно зменшувалося коло операцiй банкiрських установ, зокрема заборонялися прийом вкладiв, вiдкриття поточних рахункiв, видача позик пiд товари i продаж товарiв за рахунок третiх осiб. Окрiм того, на їх власникiв покладався обов’язок надавати докладний звiт про фiнансовi операцiї до Мiнiстерства фiнансiв, яке, в свою чергу, надiлялося правом проведення ревiзiї для перевiрки отриманих даних<sup>7</sup>.

Пiсля обговорення пропозицiї Вишнеградського мiнiстрами внутрiшнiх справ i юстицiї, проект розглядався Об’єднаними департаментами Державної економiї й Законiв Державної ради. На засiданнi 20 травня було заявлено, що “свобода банковского промысла” “даёт возможность частным капиталистам в широкой степени содействовать путем кредита развитию торговли и промышленности”, тому “необходимо стремиться не к урегулированию деятельности всех вообще банковских заведений, а к установлению таких мер, которые обеспечили бы правительству возможность бороться с недобросовестными банковскими фирмами”<sup>8</sup>. Таким чином, Державна рада стала на захист приватних пiдприємцiв, що, на думку Б.В. Ананьiча, стало фактом майже безпрецедентним<sup>9</sup>.

У результатi закон, затверджений царем 26 червня 1889 р., суттєво вiдрiзнявся вiд запропонованого проекту. Чинностi набуло лише право переслiдування банкiрських установ за участь у бiржовiй грi та спекуляцiях. У зв’язку з цим мiнiстру фiнансiв дозволялося забороняти останнiм продаж бiлетiв внутрiшньої з виграшем позики з розстрочкою платежу, перезаставу цiнних паперiв, пiд якi виданi позики, прийманнi вкладiв, вiдкриття спецiальних поточних рахункiв<sup>10</sup>, тобто тi операцiї, якi могли бути використанi для наживи.

На практицi вказаний закон майже не застосовувався й менше, нiж через рiк, I.O. Вишнеградськiй знову звернувся до Державної ради з поданням про

внесення до нього змін, які передбачали обов'язкову реєстрацію цінних паперів, що здавалися в банкірські установи на зберігання, у заставу й на забезпечення позик. Проти цього положення виступили як банкірські установи, так і комерційні банки. Однак, 16 квітня 1890 р. Державна рада прийняла поправку до закону від 26 червня 1889 р. Згідно з нею докладний опис цінних паперів, що приймалися в заставу для забезпечення кредитів, робився лише тоді, коли на цьому наполягав вкладник<sup>11</sup>.

Зусилля Вишнеградського щодо законодавчого врегулювання банкірської діяльності не дали суттєвих результатів. За 5 років чинності вищезгаданого закону його застосовували лише двічі<sup>12</sup>. Здійснити задуми останнього вдалося його наступникові С.Ю. Вітте, який мав власну концепцію економічної політики. Вона передбачала забезпечення прискореного промислового розвитку Росії шляхом залучення іноземних капіталів, накопичення внутрішніх ресурсів, митного захисту промисловості від конкуренції й заохочення вивозу. В кінцевому результаті це мало привести до зміцнення позицій імперії на міжнародній арені.

Одним із найважливіших методів досягнення мети Вітте вважав необмежене державне втручання, насамперед, у сферу фінансів. Першочерговими завданнями стали стабілізація рубля та посилення ролі Державного банку в народному господарстві.

У зв'язку з реформуванням Держбанку та підготовкою до введення в Росії золотого стандарту до фінансово-кредитного законодавства були внесені зміни і доповнення, в тому числі й щодо функціонування банкірських фірм. 8 червня 1893 р. прийнято закон про нагляд за здійсненням кредитними та банкірськими установами операцій із золотою валютою. У ньому, з метою обмеження біржових спекуляцій, встановлювалася заборона операцій з валютою на строк<sup>13</sup>.

Через півроку, 21 лютого 1894 р., Вітте вніс до Державної ради пропозицію щодо суттєвих змін закону від 26 червня 1889 р. Він вимагав надання Міністерству фінансів права нагляду “за теми банкірськими заведеннями, которые могут вызвать сомнения относительно правильности ведения ими дела”, і залежно від результатів нагляду застосовувати до них необхідні заходи. Вітте називав передчасним розгляд питання про повну регламентацію діяльності банкірських установ, але вважав за необхідне встановити деякі правила, котрі б давали Міністерству фінансів можливість своєчасного отримання відомостей про всі банкірські установи та їхні операції<sup>14</sup>. Державна рада затвердила запропоновані міністром правила. Відповідно до закону від 3 червня 1894 р. особи, які бажали відкрити банкірський дім або контору, зобов'язані були заявити про це губернаторові чи градоначальникові, одночасно вказавши види операцій, якими вони мали намір займатися. За невиконання цієї норми власники зазначених установ підлягали покаранню у вигляді штрафу. Міністерство фінансів отримувало право вимагати від банкірських фірм надання у визначений строк відомостей про стан їхніх справ, а у випадках недостатності даних або несвоєчасного їх подання – проводити перевірки. За результатами останніх могла накладатися заборона на провадження порушником однієї чи декількох операцій<sup>15</sup>.

Після набрання законом чинності, Міністерство фінансів здійснило ревізію 32 банкірських установ, застосувавши до деяких із них установлені стягнення<sup>16</sup>. Однак уже 30 листопада 1894 р. Вітте подав новий проект про внесення змін до “Правил о надзоре за производством кредитными учреждениями и банкірскими заведеннями операций на золотую валюту”<sup>17</sup>. В результаті його

обговорення 29 травня 1895 р. був прийнятий закон, згідно з яким Міністерству фінансів дозволялося проводити ревізії будь-яких банкірських установ, щодо яких була інформація про зловживання, без попереднього затребування від їхніх власників пояснень<sup>18</sup>.

Окрім того, напередодні, а саме 22 травня, було затверджено ще одне рішення Державної ради про обкладення 5% збором доходів, отриманих від вкладів, унесених до банкірських установ<sup>19</sup>.

Закони 1895 р. стали останніми правовими актами, які регулювали діяльність банкірських домів і контор, прийнятими до початку ХХ ст. Проте, варто зазначити, що на них поширювався також, загальний для всіх кредитних установ, закон про правила прийому на зберігання цінних паперів. В остаточному варіанті він був вироблений у 1898 р. Відповідно до його положень установи короткострокового кредиту та банкірські фірми не мали права розпоряджатися цінними паперами, які забезпечували кредит, без дозволу їхніх власників, за винятком випадків неспроможності останніх<sup>20</sup>.

Початок ХХ ст. ознаменувався серйозними випробуваннями для фінансової системи Російської імперії. Світова економічна криза призвела до масових банкрутств. Однак, за даними Міністерства фінансів різкого зменшення кількості банкірських установ не спостерігалось. На 1 січня 1904 р. в державі нараховувалося 274 банкірські контори з власними капіталами у 197 млн. руб.<sup>21</sup> Найбільше на банкірських фірмах позначилися 1905–1907 рр. Саме в цей час їх кількість суттєво скоротилася, а заснування нових практично не відбувалося.

У Міністерстві фінансів крах банкірських установ розглядався, насамперед, як результат недобропорядності їхніх власників й аргумент для вироблення спеціального законодавства. З цією метою 1907 р. при Особливій канцелярії по кредитній частині Міністерства фінансів була створена Особлива рада з перегляду чинних законоположень про банкірські установи під головуванням члена ради Держбанку А.К. Голубєва. Розроблений проект нового законодавства передбачав суворий поділ банкірських фірм на три категорії й тверду регламентацію діяльності кожної з них. Також у ньому передбачалося оголошення основного капіталу підприємства, визначався мінімальний розмір його для банкірських домів, установлювалися правила щодо зміни розміру цього капіталу. Проект був переданий на обговорення представників 28 банкірських домів і контор, Міністерства юстиції й Департаменту окладних зборів. Матеріали для перегляду закону про банкірські установи були розіслані біржовим комітетам<sup>22</sup>.

Власники банкірських домів, нарада представників яких відбулася у березні 1907 р., категорично виступили проти запропонованих положень. Окрім того, вони вимагали, щоб нерухомість, яка придбавається банкірськими домами і конторами, могла бути джерелом доходу, щоб не обмежувалися їхні права в ломбардних операціях, комісійних угодах із товарами і перезаставі цінних паперів тощо. Усі ці заперечення підтримали Варшавський та Одеський біржові комітети, Рада фондового відділу Петербурзької біржі й банківської комісії при Московському біржовому комітеті.

Захисники інтересів банкірських установ стверджували, що запровадження публічної звітності відштовхне клієнтуру і віддасть її в руки лихварів, оскільки особи, здатні слідкувати за звітами й балансами, користуються послугами товариств взаємного кредитування й акціонерних банків, а до банкірських контор звертаються особи, яких приваблюють зручності й вигоди даної установи, а саме: підвищений відсоток по вкладах, швидкість проведення

операцій, відсутність формалізму й доступність для дрібного клієнта<sup>23</sup>.

Лобіювання проекту діловими колами дало позитивний результат – уряд відхилив його. Однак у Міністерстві фінансів все-таки сподівалися на законодавчу регламентацію приватної банкірської діяльності. Під керівництвом вже згаданого А.К.Голубєва була створена Особлива міжвідомча рада для розгляду нового законопроекту про банкірські установи. До її складу ввійшли представники різних міністерств і відомств а також Петербурзького градоначальства.

З початком нового економічного підйому в 1909 р. помітно активізувалася й приватна банкірська ініціатива. За даними, зібраними Міністерством фінансів, на січень 1910 р. в імперії функціонувало 287 банкірських домів і контор. Із них 92 контори знаходилися у столицях і великих містах: 32 контори – у Петербурзі, 31 – у Варшаві, 14 – у Москві, по 6 – в Одесі та Лодзі й 3 – у Ризі<sup>24</sup>. Однак, ці відомості були далеко не повними. Фактична кількість подібних установ була значно більшою. За даними Л.Варшавського лише в Одесі 1910 р. банкірські операції здійснювали 19 фірм<sup>25</sup>, що втричі перевищує офіційні показники. Неможливість контролювати їхню діяльність викликала занепокоєння у керівників фінансового відомства.

У березні 1912 р. товариш міністра фінансів М.М. Покровський, який на той час очолював Особливу міжвідомчу раду, звернувся зі спеціальним листом до міністра юстиції з приводу правового становища банкірських установ і фактичної безпорадності Міністерства фінансів у протистоянні їхнім зловживанням. Адресант підкреслював неефективність існуючої системи штрафів за порушення встановлених правил здійснення банкірської діяльності та ставив питання: в якому контексті розглядати останню, як приватний промисел чи ні? Покровський визнавав, що якщо до банкірських установ підходити як до приватного промислу, то ніяка регламентація й визначення кола допустимих для банкіра операцій не мають сенсу. В такому випадку варто було б установити більш суворі міри покарання за здійснення заборонених операцій і невиконання постанов уряду<sup>26</sup>.

Утім, сам товариш міністра фінансів не вважав банкірське заняття приватним промислом. Він відзначав, що обороти банкірських установ дуже значні й нерідко перевищують за розмірами обороти товариств взаємного кредиту й міських банків, “многие банкирские заведения представляют из себя солидные, крупные кредитные единицы, размерами приближающиеся к средним банкам коммерческого акционерного кредита и принимающие большое участие в кредитных оборотах страны”. На думку Покровського “банкирские заведения или во всяком случае многие из них, за исключением меняльных лавок, приближаются по своему экономическому значению к общему типу кредитных учреждений, имеющих установленные законом нормы внутренней деятельности и действующих на основании особых актов – уставов”<sup>27</sup>. Тому він, як і його попередники, пропонував не лише переглянути санкції за правопорушення у банкірській діяльності, а й виробити нові положення, які б детальніше її регулювали. Насамперед, мова йшла про запровадження для банкірських установ публічної звітності, визначення кола їх операцій, використання основного капіталу як гарантії для отримання ними кредитів.

Пропозиції Покровського були підтримані міністром юстиції І.Г.Щегловітовим. Проте єдність позицій двох міністерств не стала вирішальною у законодавчій долі проекту. Вирішальну роль відіграли представницькі організації буржуазії, які в умовах передвоєнного промислового

підйому суттєво впливали на економічне життя Російської імперії. Рада з'їздів представників промисловості й торгівлі підготувала зустрічний проект положення про банкірські установи, розроблений її юридичним відділом на основі рішень Особливої наради під головуванням В.В. Жуковського й постійної юридичної комісії під головуванням С.С. Новосолова<sup>28</sup>. Проект був поданий до Міністерства фінансів і фактично визначив подальший перебіг подій. Під впливом позиції Ради з'їздів Міністерство фінансів відмовилося від спроби зарахувати банкірські установи до загального типу кредитних установ, які мали затверджений урядом статут. Воно визнало, що «характерними признаками банкірського підприємства, отличающимися таковым от прочих кредитных установлений, с одной стороны, и общеторговых предприятий – с другой, является отсутствие утвержденного правительством устава и производство в виде промысла кредитных операций»<sup>29</sup>. Також, як недоцільне, було відмінено положення про заміну існуючої явочної системи відкриття банкірських підприємств дозвільною. Проте у законопроекті 1914 р. передбачалися реєстрація банкірських установ у Міністерстві фінансів, а також у місцевих органах влади, внесення завдатку від 10 до 30 тис. руб., обмеження кола осіб, яким дозволялося б зайняття банкірською діяльністю, встановлення відповідальності за поради банкірів своїм клієнтам, детальна регламентація порядку проведення деяких операцій, а також бухгалтерського обліку та звітності й запровадження суворих кримінальних покарань за порушення закону<sup>30</sup>.

У другій половині 1914 р. проект мав надійти на затвердження до Ради міністрів, однак це викликало протест з боку Ради з'їздів представників промисловості й торгівлі. Остання виступила проти внесення власниками банкірських установ завдатку, обов'язкової публікації звітів і ряду інших положень. Розглядаючи банкірську справу як галузь торгівлі, Рада з'їздів запропонувала уряду ще раз переглянути законопроект і додатково обговорити його в біржових комітетах й інших громадських організаціях ділового світу<sup>31</sup>. Однак цьому завадила перша світова війна.

Таким чином, спроби імперського уряду юридично регламентувати банкірську діяльність як фінансову виявилися невдалими. Поставлена мета – вироблення спеціального законодавства – не була досягнута. Практичне застосування прийнятих норм було неефективним. Такий результат можна пояснити двома причинами: об'єктивними законами соціального регулювання та зростанням впливу буржуазії на економічну політику держави. У першому випадку, правові норми, які регулюють ту чи іншу сферу суспільних відносин, будуть ефективними лише тоді, коли вони спрямовані на стимулювання і подальший розвиток останніх, а не лише на встановлення обов'язків та санкцій. Розробка ж законодавства для банкірських установ спрямовувалася якраз навпаки, лише на жорстку регламентацію їх функціонування. Це, звичайно, викликало протест з боку підприємницьких кіл Російської імперії. Буржуазія, яка на кінець XIX – початок XX ст. суттєво зміцніла, все більше орієнтувалася на західну модель економічного розвитку, де регулююча роль держави зводилася до мінімуму. Свої інтереси вона відстоювала через представницькі організації. І саме завдяки останнім банкіри зуміли зберегти до 1914 р. певну свободу своєї приватної підприємницької діяльності.

*Annotation*

*Submitted article is devoted to a problem of amendment drafting of the special banking-houses legislation in the Russian empire at the close of the XIX – the turn of the XX century.*

*Аннотация*

*Представленная статья посвящена проблеме разработки специального законодательства для банковских заведений в Российской империи конца XIX – начала XX в.*

**Рецензент:** Ресент О.П. – д.і.н., проф., член-кореспондент НАН України, заступник директора Інституту історії України НАН України.

<sup>1</sup> Дружкова І.С. Кредитно-банківські установи на Півдні України в XIX – на початку XX ст. (історичний аспект): Дис.канд.іст.наук: 07.00.01/ Одеський національний ун-т ім. І.І. Мечникова. – О., 2004.

<sup>2</sup> Устав торговый // Свод законов Российской империи (Далі – СЗ). – СПб., 1857. – Т. 11, Ч. 2. – ст. 2.

<sup>3</sup> Устав о пошлинах // СЗ. – СПб., 1857. – Т. 5. – ст. 484–489; Полное собрание законов Российской империи (Далі – ПСЗ). Собрание 2-е. – Т. 38. – № 39118; Т. 40. – № 41779; Положение о пошлинах за право торговли и других промыслов. – Т.5. – СПб., 1886. – ст. 24, 36.

<sup>4</sup> Галаган А.А. История предпринимательства российского. От купца до банкира. – М., 1997. – С. 98.

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> Ананьич Б.В. Банкирские дома в России 1860-1914 гг. Очерки истории частного предпринимательства. – Л., 1991. – С. 24.

<sup>7</sup> Там же. – С. 25.

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> ПСЗ. – Собр. 3. – Т. 10. – № 6137. – п. I.

<sup>11</sup> Ананьич Б.В. Указ. соч. – С. 26.

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> ПСЗ. – Собр. 3. – Т. 13. – № 9741.

<sup>14</sup> Ананьич Б.В. Указ. соч. – С. 26.

<sup>15</sup> ПСЗ. – Собр. 3. – Т. 14. – № 10711.

<sup>16</sup> Гурьев А. Очерк развития кредитных учреждений в России. – СПб., 1904. – С. 212–213.

<sup>17</sup> Ананьич Б.В. Указ. соч. – С. 26–27.

<sup>18</sup> ПСЗ. – Собр. 3. – Т. 15. – № 11733.

<sup>19</sup> ПСЗ. – Собр. 3. – Т. 15. – № 11698.

<sup>20</sup> Устав кредитный // СЗ. – СПб., 1903. – Т. 11, ч. 2. – ст. 10–13.

<sup>21</sup> Ананьич Б.В. Указ. соч. – С. 28.

<sup>22</sup> Там же.

<sup>23</sup> Там же. – С. 29.

<sup>24</sup> Там же.

<sup>25</sup> Варшавский Л.М. Банки и банкирские конторы Российской империи. – Одесса, 1910. – С. 148.

<sup>26</sup> Ананьич Б.В. Указ. соч. – С. 31.

<sup>27</sup> Там же. – С. 32.

<sup>28</sup> Жуковський В.В. – голова Ради з'їздів представників промисловості і торгівлі; Новосьолов С.С. – підприємець.

<sup>29</sup> Ананьич Б.В. Указ. соч. – С. 33.

<sup>30</sup> Там же.

<sup>31</sup> Там же. – С. 34–35.