

С.О.Борисевич*

ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ІПОТЕЧНОЇ ПОЛІТИКИ В ПЕРШІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ ст.

У статті проаналізовано законодавчі акти Російської імперії першої половини ХІХ ст., які сприяли розвитку державної іпотечної політики. Її особливість полягала в забезпеченні матеріального інтересу лише дворянства й гальмуванні розорення поміщицьких господарств. Аналіз здійснено в контексті поземельної політики Російської імперії в Правобережній Україні.

Для дослідження автор використав законодавчі акти, що містяться в першому й другому виданнях «Полного собрания законов Российской империи» (далі – ПСЗ). Вони набували чинності лише після підпису імператором. Існували ще й сенатські укази, які видавались за розпорядженням чи погодженням з імператором і мали характер інструктивного підзаконного законодавчого акту.

Відсутність формалізації у справі укладання законів у перших десятиріччях ХІХ ст. зумовлювала фіксацію в них перебігу подій, принагідні міркування автора законопроекту й лише наприкінці подавалось рішення, яке схвалював імператор¹. Відтак вони містять величезний фактичний матеріал, важливий для історичного дослідження. Із кінця 1830-х рр. законодавчі акти набувають складнішої форми, проте до 1880-х рр. не існувало як чіткого визначення «юридичного закону», так і формалізації його укладання.

В історіографії відсутні спеціальні праці, в яких би на підставі аналізу законодавчих актів, досліджувалося законодавче регулювання державної іпотечної політики в першій половині ХІХ ст. Утім, цій тематиці принагідно приділяли увагу царські чиновники.

Так, чиновник з особливих доручень при київському генерал-губернаторі В.І.Корчак-Савицький, який контролював укладання інвентарів у

* Борисевич Сергій Олександрович – канд. іст. наук, доцент кафедри управління суспільним розвитком Національної академії державного управління при Президентові України (Київ).

1847–1848 рр., опублікував статистику історичних форм землеволодіння в краї, а також висвітлив іпотечну політику держави й окреслив питання її законодавчого регулювання². Чиновник міністерств внутрішніх справ і державних маєтностей, публіцист А.П.Заблоцький-Десятовський присвятив свою 4-томну працю реформуванню графом П.Д.Кисельовим становища державних селян та способів управління казенними маєтками, а також аналізу іпотечної політики самодержавства в першій половині XIX ст. У контексті його дослідження фіксувались усі законодавчі новації з аналізованих питань³.

Отже, законодавче регулювання державної іпотечної політики в Російській імперії досліджувалось неісториками. Піонерами в цій справі в XIX ст. були чиновники, які виконали певну аналітичну роботу.

Слід відзначити, що хоча до 1797 р. в Російській імперії функціонував Державний позичковий банк, але системної й цілеспрямованої державної іпотечної політики не було.

Імператорський маніфест від 18 грудня 1797 р. проголосив створення державного допоміжного банку для дворян. Цим заходом самодержавство продемонструвало стурбованість розоренням поміщицьких маєтків. В акті наголошувалось: «...з великою скорботою бачимо, що багато дворянських родів перебувають під тягарем боргів, які успадковуються, і не багато хто з них спромоглися позбутися цього тягара за допомогою державних банків, навпаки, більша їх частина збільшує свої борги, потрапили в залежність від жадібних та корисних лихварів ... і готують жебрацький жереб невинним своїм нащадкам»⁴.

Створивши банк, який отримав статус державного, влада запропонувала фінансову допомогу імперському дворянству. Кредит призначався лише дворянам, які володіли обтяженими боргами маєтностями, від яких вони неспроможні були позбутися. Він видавався під заставу, але не землі, а кріпаків, записаних за останньою ревізією (тобто без кріпаків земельні угіддя не становили значної цінності). У різних місцевостях імперії ціна ревізьких душ різнилася. Відтак у законі всі губернії імперії поділялися на 4 категорії, від цього визначалась і ціна селян. У губерніях 1-ї категорії кріпаки оцінювались у 75 руб., 2-ї – 65, 3-ї – 50, 4-ї – 40⁵. Отже, поділ губерній залежав від дефіцитності кріпацьких рук.

Банк виплачував допомогу банківськими білетами, які вільно обертались. Проте невдовзі міністерство фінансів визнало за доцільне розраховуватися лише коштами, адже банківські білети не виправдали себе як кредитно-розрахунковий фінансовий засіб, не користуючись довірою приватних осіб⁶.

Позичальник повинен був розпочати повертати борг за 5 років, адже кредит видавався на 25 років. Його можна було повернути й раніше визначеного строку, але все ж слід було сплатити всі відсотки, котрі нарахувалися б за 25 років. Заставлений у банку маєток не дозволялось описувати для продажу або піддавати стягненню за казенні чи приватні судові позови. Позичальник мав право з дозволу банку продати маєток іншим дворянам, якщо покупець брав на себе всі зобов'язання стосовно застави. Запроваджувалась система пільг щодо погашення недоїмки з поточного повернення іпотечного кредиту⁷.

У маніфесті відкриття банку проголошувалося з 1 березня 1798 р.⁸, а його статут імператор затвердив 17 лютого 1798 р.⁹ Таким чином, маніфест був одним із перших своєрідних свідчень визнання існування кризи феодално-кріпосницьких соціально-економічних відносин. Ним ініціювались заходи стримування процесу розорення поміщицьких маєтків, як основи пануючої соціально-політичної системи, та прилаштування їх до поширення товарно-грошових відносин, котрі руйнували натуральне господарство «дворянських гнізд». У Правобережній Україні ці процеси стримувалися панщиною як найбільш жорстокою формою кріпацького примусу та особливостями етнорелігійної ситу-

ації. Відкриття державного допоміжного банку для дворян було першою фінансовою спробою держави призупинити кризу кріпосництва.

У розвиток положень маніфесту указ від 7 серпня 1798 р. дозволив оцінювати поміщицькі маєтки, що потрапили в заставу до державного допоміжного банку для дворян, не за кількістю ревізьких душ, а за прибутковістю маєтку. Така законодавча традиція існувала в Речі Посполитій, яку використали в Росії й поширили лише на новоприєднані території¹⁰. Її варто було б поширити на всю імперію, адже вона дозволяла більш вірно оцінити спроможність маєтку. Цей факт ілюстрував нерозуміння правлячими колами ситуації, адже в 1840-х рр. усе ж повернулися до цієї практики.

Головний директор державного допоміжного банку для дворян граф М.П.Румянцев звернувся з доповіддю до імператора. У ній він привертав увагу монарха до того факту, що поміщики, котрі брали кредит на 25 років, мали можливість і бажали повернути його та викупити свій маєток з-під заборони раніше визначеного кредитним контрактом терміну. Вони не бажали платити банку відсотки за всі 25 років. Граф запропонував вихід із цієї ситуації. Із метою покриття відповідних банківських збитків, які з'являлись від недоплати відсотків, пропонувалось на місце попередніх позичальників приймати інших, які б погоджувались брати цей самий кредит, але на кількість років, що не вистачало до 25-річного терміну. Отже, за будь-яких умов банк отримував 167 руб. прибутку з кожної 1000 руб. кредиту. Павло I пристав на цю пропозицію й 10 травня 1799 р. підписав указ¹¹. Це законодавче нововведення надавало більшій гнучкості в кредитній діяльності державного банку.

Продовжуючи новації в іпотечній політиці держави, імператор затвердив у квітні 1800 р. зміни до правил отримання позики з ощадної та позичкової казни – дозволялося видавати позики не тільки на 5–6 років, а на 8¹². Правила збільшували тривалість контрактів державної позики. На відміну від державного допоміжного банку для дворян ці кредитні державні установи видавали значно менші за розміром позики. Це був черговий захід у збільшенні терміновості державних іпотечних кредитів, порівняно з останньою третинною XVIII ст.

Державний допоміжний банк для дворянства за 4 роки кредитування поміщиків опинився у скрутній фінансовій ситуації. Попит на банківську позику під заставу поміщицьких маєтків був настільки великий, що активів банку не вистачало. З огляду на це уряд удався до його ліквідації (указ від 19 липня 1802 р.). Банк як кредитно-фінансову організацію приєднали у формі 25-річної експедиції до позичкового банку. Це зумовлювалося потребою концентрації кредитних ресурсів¹³. Попри це, статут ліквідованого банку не втратив чинності.

Міністр фінансів у своїй доповіді на ім'я імператора запропонував доповнити статут реорганізованого банку, дозволивши його неплатоспроможним боржникам, маєтки яких перебували в опіці, перекласти свій борг на іншу особу, яка погоджувалась на передачу в заставу свого маєтку. У цьому випадку маєток боржника звільнявся від опіки, а банк отримував платоспроможного позичальника. 23 березня 1803 р. імператор затвердив доповнення до статуту¹⁴. Проте скористатись можливостями, що їх надавало статутне доповнення, було вкрай складно – допомогти боржнику таким чином могли лише родичі або занадто вдячні йому за щось особи.

19 лютого 1803 р. Сенат затвердив правила видачі кредитів із позичкового банку мешканцям колишніх польських територій. Правила не порушували місцевих традицій, законодавчо закріплених сеймовими конституціями 1588, 1726 та 1784 рр. За російським законодавством, усі операції з нерухомістю повинні були реєструватись протягом одного року та 6 тижнів у земському або головному суді. До їх реєстрації вони не визнавались законом і не захищались ним. У Правобережній Україні з реєстрацією таких операцій виникали склад-

ності. Справа в тому, що межі губерній і повітів із 1793 р. багато раз змінювались¹⁵. Старі судові реєстраційні книги були втрачені або залишилися у судових інстанціях інших повітів. Виникла плутанина з видачею довідок для інформації позичкового банку про стан поміщицького господарства та право власності на маєтки, котрі мали потрапити в банківську заставу. Унаслідок цього власники різноманітних кріпосних актів, контрактів, розписок стосовно нерухомості повинні були перереєструвати їх. Це стосувалося всіх власників документів про права на маєтки, навіть тих, котрі не бажали брати банківську позику. Усі приватні кредитори поміщиків, котрі не вважали за потрібне відкривати свої позичкові угоди, не могли мати надію на захист своїх прав державою в разі невиконання землевласниками боргових зобов'язань. На Правобережжі існували місцеві традиції не реєструвати різноманітні операції з поміщицькими маєтками, аби уникнути сплати мита. Російська влада стала на шлях боротьби з цією традицією¹⁶. Відтак затверджені Сенатом правила видачі банківських кредитів були першим кроком у цьому напрямку. Підкреслювалось, що Російська держава не визнавала родових прав польських поміщиків на маєтки, якщо вони не реєстрували в судових установах акти на право володіння ними та не платили за це мито. Правила дозволили російському самодержавству здійснити заходи щодо з'ясування критеріїв належності польської шляхти до привілейованого стану імперії.

Поява царського маніфесту (2 квітня 1812 р.) була зумовлена стурбованістю правлячих кіл імперії розоренням дворянських маєтностей та зростанням їх перманентної заборгованості. Визнавалось, що 8-річні позики в державному позичковому банку не поліпшували фінансового стану поміщицького господарства. Дворяни були неспроможні повернути кредити, і їх майно потрапляло в опіку. Тому на рівні Державної ради було прийнято декілька рішень. Несплачені 8-річні кредити відстрочувались на 12 років, починаючи з 1 січня 1812 р. міністерству фінансів доручалось підготувати таблиці щорічних платежів позичальника. Маєтки поміщиків, котрі не були спроможні вчасно надсилати щорічний платіж до банку, продавалися з торгів. Позичальникам дозволялось на власний розсуд або скористатись відстрочкою платежу, або продовжувати користуватись правилами 8-річних кредитів. Маєтки, які призначалися на продаж за борги, бралися в опіку, але у випадку повернення позичальником відсотків на капітал та сплати пені, йому надавалась відстрочка на 12 років і майно звільнялось від опіки. Встановлювався трирічний термін, протягом якого поміщики мали право визначитися, чи скористатись відстрочкою з повернення позики, чи залишитися на попередніх умовах кредитування¹⁷. Сьогодні подібний законодавчий акт назвали б умовами реструктуризації боргів, які сприяли пошуку нових джерел для їх ліквідації. На початку XIX ст. на зміну приватним лихварям прийшла державна банківська система. Державні банки надавали пільгові умови кредитування на різноманітні терміни з відстрочками повернення боргів, але лише для дворян. Державне кредитування інших соціальних станів імперії не здійснювалось. Але й ці заходи не могли звільнити поміщицьку власність від пут лихварів, адже банківське кредитування теж відбувалось за відсоткову премію й, до того ж, не передбачало отримання нового кредиту. Такого обмеження не було в лихварів. Отже, хоча доля державного банківського кредитування весь час зростала, але приватний кредитор займав значне місце в борговій експлуатації поміщицької земельної власності, що відбивалось на матеріальному стані поміщицьких селян та їх господарстві.

Із кінця 1812 р. до Сенату та на височайше ім'я посипалися прохання про полегшення умов погашення поміщицьких боргів перед державним позичковим банком, що зумовило появу положення Комітету міністрів від 21 січня 1813 р. про пільги позичальникам банку. Держава визнала, що багато поміщиків не-

спроможні сплатити свої борги внаслідок війни з наполеонівською Францією. Позичальників банку було поділено на 2 категорії. До першої належали поміщики, маєтки яких були розорені окупантами. Другій категорії відповідали: а) власники маєтків, які не мали можливості брати участь в управлінні ними, оскільки вони перебували в ополченні або на військовій службі; б) поміщики, які «принесли на користь держави пожертвування»; в) боржники, що не мали змоги вчасно внести до банку чергові платежі через перешкоди з поштовим зв'язком (до цієї категорії належали поміщики Правобережної України). На підставі такої градації міністр фінансів розпорядився звільнити цих позичальників від платежу пені за кожний місяць 1811 р. на користь приказу громадської опіки¹⁸. Це положення не надавало нових пільг кредитування, адже вони надавались вибірково, хоча, враховуючи чиновницький менталітет, неможливо відкидати випадки, що пільги могли отримувати не ті особи, які мали на них право. Держава й, зокрема, державний банк потребували коштів для покриття значних збитків від військової кампанії 1812–1814 рр. Тож урядові кола не мали можливості проголосити досить вагомі пільги для поміщиків. Доволі незначна кількість землевласників Правобережної України мала підстави скористатися нагодою полегшити умови повернення боргів, особливо враховуючи те, що багато з них перебували за кордоном і навіть у складі військ, ворожих Російській імперії.

Для уніфікації законодавства указом від 4 липня 1817 р. на всі губернії Російської імперії поширювався принцип оцінки поміщицьких маєтків, які передавались у заставу за кредит приказів громадської опіки у великоросійських губерніях. У приказах кріпак оцінювався в 100 руб. асигнаціями. Нові позики мали видаватися з розрахунку останньої ревізії. Якщо кредит був узятий до видання цього закону й позичальник хотів, щоб йому надали додатковий кредит, оскільки підвищувалася ціна кріпака, тоді додаток дозволялось видавати лише на стільки років, скільки залишилось до остаточного погашення основного кредиту й у випадку відсутності в позичальника нових кредитів. Зміна умов оцінки поміщицьких маєтків обумовила підвищення розмірів кредитів для дворян у державних кредитних установах¹⁹.

З одного боку, здавалося б, що цей новий захід держави полегшував фінансовий стан дворянства. З іншого ж, він відтягував крах феодално-кріпосницького господарства дворян, оскільки не звільняв їх від боргів та відсотків за них, а, навпаки, дозволив ще певний час зволікати з докорінними змінами у способі господарювання та зяттяванні боргового зашморгу на поміщицькому господарстві. Цей законодавчий акт стосувався Правобережної України у тому сенсі, що автоматично поширювався принцип оцінки маєтків для вирахування мінімальної їх ціни під час продажу, стягнення державного мита й надання кредитів позичкового банку.

Початок 1820-х рр. відзначився неврожами в різних регіонах європейської частини Російської імперії. Урядові кола, попри надзвичайний дефіцит державного бюджету, вирішили надати дворянству фінансову допомогу. Її узаконив указ від 9 червня 1823 р., за яким із бюджету державному позичковому банку виділялось 5 млн руб., які передбачалось за певними правилами надавати бажаним. Ця позика видавалась на 12 років. Для того, щоб таким кредитом могло скористатись якомога більше дворян, його розмір обмежили 30 000 руб. Позика не видавалась під заставу маєтків, які вже перебували в кредитній заставі²⁰. Це був черговий захід держави в напрямку полегшення матеріального стану поміщицьких маєтків, що також спрямовувався на поліпшення умов розвитку сільського господарства в поміщицьких економіях. Державна кредитна лінія запровадила нову форму державної позики, спрямовану на відновлення обігових коштів поміщиків після декількох років неврожаю. Але практика показала, що «...небагато поміщиків спроможні були надати в заставу взагалі вільні від

боргів маєтки...». Тому для полегшення умов отримання поміщиками цих кредитів Комітет міністрів дозволив їх видачу, але з відрахуванням суми несплаченого попереднього кредитного боргу державному позичковому банку й ошадній казни. Указ від 23 січня 1824 р. легалізував це рішення уряду²¹.

У Російській імперії існувало 2 ошадні казни – у Санкт-Петербурзі й Москві. Мати імператора – Марія Федорівна, яка керувала виховним будинком, що фінансувався з ошадної казни, оприлюднила думку опікунських рад, з якою погодився Олександр I, підписавши 3 червня 1824 р. відповідний закон. Казна мала видавати іпотечні позики асигнаціями строком на 24 роки під 6% річних і одноразової 1% премії на користь виховного будинку. Попередні 8- та 12-річні позики залишалися чинними. У неспроможних боржників, якщо недоїмка не ліквідовувалась протягом пільгового строку, маєток брався в опіку і його описували. Під час опікунського управління поміщицьким майном із його прибутків гасилась недоїмка. Торги розпочинались через 4 місяці з дня появи оголошень про них. Заставлені на 8 та 12 років поміщицькі маєтки дозволялось перезаставляти на 24-річний термін із додатком капітальної суми кредиту залежно від категорії губернії. За цим законом губернії поділялись на 2 категорії з огляду на оцінку ревізької душі. До першої категорії губерній, де ревізька душа оцінювалась у 200 руб., належали Київська та Подільська губернії, а до другої, де кріпак цінився в 150 руб. – Волинська губернія²².

Отже, запровадження 24-річної іпотечної позики виявилось п'ятою фінансовою пільгою дворянству протягом першої чверті XIX ст. Термін позики збільшувався в 2–3 рази, що автоматично зменшувало у 2–3 рази щорічні платежі в рахунок повернення кредиту. Крім того, дозволялось перезаставити старі позики на нових умовах. Нова фінансова пільга дворянству свідчила про недостатню ефективність поміщицьких господарств та неплатоспроможність багатьох їх власників, які опинилися у вирі товарно-грошових відносин. Зростанню дворянської заборгованості сприяла незбалансованість прибутків поміщицьких маєтків із непомірними витратами їх власників. Тому все нові й нові фінансові пільги поміщикам не були ефективними, а, навпаки, пришвидшували їхнє розорення та ротацію власників поміщицьких маєтків.

Наступного дня, 4 червня 1824 р., Олександр I підписав правила надання 24-річних кредитів державним позичковим банком. Цей закон був скоординований із попереднім²³. Щоправда, умови банківського кредиту були більш жорсткі та регламентовані, ніж у казни, обмежуючи можливість спекуляцій і зловживань із ними. Передбачались усі відомі ситуації кредитної практики. Відмінність банківських правил, зокрема, полягала в тому, що відсотки та частина капіталу за кредити сплачувались відповідно до розрахункових таблиць. За 8-річну позику дозволялось сплачувати лише відсотки, а капітальну суму боргу повернути в кінці кредитного періоду або частинами. Визначались граничні розміри кредиту (не менше 5000 руб. і не більше 500 000 руб.). Дозволялось передчасно повертати позику, а відсотки сплачувати лише за період до її повернення. Заставлений у банку маєток можна було продати за умови переведення на покупця позики на залишок її терміну. Під час видачі кредиту банк відсилав кошти з його суми для погашення приватних та державних боргів. Заставлений маєток дозволялось ділити між спадкоємцями й за неплатоспроможності одного з них перед банком відповідали й інші спадкоємці. Якщо запропонована на торгах ціна за протрочену заставу не ліквідувала всього боргу позичальника або на торги не з'являлись бажані торгуватись, тоді маєток переходив у повну власність банку й претензії до позичальника припинялись. У банківському маєтку управління мав здійснювати призначений чиновник або він здавався в оренду з дозволу міністра фінансів, який дозволяв новий його продаж²⁴. Отже, 24-річні кредити, які запроваджували ошадна казна та держав-

ний позичковий банк, спрямовувались на досягнення однієї мети – надання позичкових пільг дворянству. Відбулась уніфікація правил видачі іпотечних позик державними кредитними установами (конфірмовані висновки Державної ради від 16 березня 1827 р.).

Того ж таки 1827 р. міністр юстиції звернувся до Державної ради з поданням, в якому висловив позицію щодо недоцільності продовження чинності правил продажу поміщицького маєтку, власник якого заборгував позичковому банку суму не меншу, ніж була оцінена нерухомість. Міністр аргументував свою думку тим, що нераціонально затягувати торги (проведення обов'язкових трьох торгів), адже це обтягувало додатковими відсотками боржника та ускладнювало грошовий обіг банку. Державна рада визнала слушними пропозиції міністра й запровадила правила, якими дозволялось затверджувати результати перших торгів, якщо найбільша запропонована сума була менше оцінки нерухомого маєтку, і з нею погоджувався банк та його боржник. За вимогою банку могли проводитись і наступні торги, але їхні результати мали бути вже остаточними. Висновок Державної ради 2 листопада 1827 р. затвердив Микола I. Відтепер скасовувалось правило обов'язкових трьох торгів, хоча й лише стосовно продажу поміщицьких маєтків, власники яких заборгували позичковому банку²⁵. Закон спрямовувався не тільки на усунення ускладнень фінансового становища банку та його боржника, але й умисного затягування чи зриву торгів для збереження прав власності на родову нерухомість. Ці нововведення змінювали попередній принцип проведення торгів та свідчили, що наявність грошей і прискорений їх обіг подекуди цінувались уже більше, аніж самі поміщицькі маєтки, а також окреслювали доволі значне проникнення капіталістичних елементів у феодаліні відносини.

Сенатський указ від 22 листопада 1827 р. розповсюдив конфірмований висновок Державної ради, який виявився продовженням попереднього закону. За указом, заставлені в позичковому банку поміщицькі маєтки, продаж котрих не відбувся, але які ще не стали власністю банку, спрямовувались на нові торги за новими правилами²⁶. Цей законодавчий акт лобіював уже інтереси кредитора та сприяв більш швидкій ротації власників поміщицьких маєтків.

У 9 параграфі положення про державний позичковий банк зазначалось, що через 3 роки дозволялось змінити деякі його норми, якщо цього вимагатимуть обставини. Виходячи з цього, міністр фінансів Є.Ф.Канкрін запропонував Державній раді доповнити деякі статті положення, затверджені імператором 16 (26) січня 1828 р. Уперше фіксувався порядок залучення коштів на депозит. Це робилось для того, щоб стабілізувати ситуацію з ліквідністю банку. Поміщикам заборонили продавати заставлених селян із землею або переселяти їх без дозволу банку, адже такими діями багато землевласників прагнули нелегально звільнити з-під його застави власне нерухоме майно та селян і вберегти їх від продажу. Отже, відтепер накладалась офіційна заборона на заставлене в банку майно. Зміни в положенні збільшили пільговий термін гасіння поточних боргів позичальників. Із метою привабити потенційних покупців маєтків, які банк продавав із торгів через неплатоспроможність їх власника, їм дозволили заставляти куплений маєток на 8, 12 чи 24 роки. Фактично цим заходом банк мав змогу замінити неплатоспроможного позичальника на дисциплінованого. У змінах до положення визначався статус маєтків, які банк не зміг продати з торгів. Якщо цей маєток переходив у власність банку, який був державний, селяни, що мешкали в ньому, усе ж залишались у статусі поміщицьких. Це обумовлювалось тим, що банк уважався неперспективним власником населених селянами маєтків, тому в подальшому їх передбачалось продати або здати в оренду, що успішно можна було зробити лише за умови перебування селян на поміщицькому праві. Маєтки, які не продавались із торгів, потрапляли в уп-

равління казенних палат за рахунок банку чи казначейства. Якщо не було бажаних взяти їх в оренду, до них призначали адміністратора або, у крайньому випадку, він здавався в управління навколишніх казенних селян²⁷. У Правобережній Україні державним селянам не могли б передати подібні маєтки в управління, адже вони самі перебували в селах, якими тимчасово володіли польські шляхтичі. Отже, доповнення до положення про надання кредиту позичковим банком свідчили, що держава черговий раз запроваджувала додаткові заходи всебічного сприяння поміщикам у поверненні кредиту та заборгованості з поточних платежів. Була з'ясована недоцільність переведення непродаваних заставлених поміщицьких маєтків у власність банку, тому їх продаж повторювався. Держава вважала кориснішим для себе повернути кредитні кошти, аніж залишати у своїй власності нерухомість, адже гроші мали змогу обертатись і принести прибуток. А це було вже більш привабливим порівняно з невизначеними прибутками від нерухомих населених маєтків, якими управляли адміністратори чи орендарі, що свідчило про досить сильний вплив товарно-грошових відносин на економічні процеси.

16 (2) жовтня 1828 р. імператор затвердив кредитні правила, які стосувались суто губерній Правобережної України. Дозволялось продавати на київських контрактах заставлені в державному позиковому банку маєтки без попереднього повідомлення кредитної установи. При цьому враховувалось, що банк повинен був щорічно, до 1 листопада, скласти докладну відомість усіх заставлених поміщицьких маєтків, власники яких протягом року зверталися до цієї кредитної установи з проханням про продаж застави, і надіслати до Київського головного суду цю відомість, а той визначав, хто з їх власників мав право продавати їх із торгів²⁸. Отже, суд, як місцева державна установа, зобов'язувався наглядати за фінансовим та господарським станом заставлених маєтків і бути для банку гарантом його майнових інтересів. Це робилось і для того, щоб унеможливити продаж поміщицьких маєтків у краї без реєстрації в державних установах та сплати мита. Таким чином, законодавчий дозвіл поміщикам Правобережної України продавати на контрактах свої, заставлені в банку маєтки, мав обмежений характер. Право на відповідний дозвіл встановлював Київський головний суд, який не контролювався польськими землевласниками. Нововведення скоротило час продажу маєтку неспроможного боржника, сприяло зменшенню накладних видатків і прискорило ротацію польських землевласників, перетворюючи родові маєтки на товар.

Ці правила згідно з указом від 3 (16) листопада 1828 р. поширились на поміщицькі маєтки краю, заставлені в ошадній казні²⁹, а через рік, 27 жовтня 1829 р., були запроваджені нові правила іпотечної діяльності³⁰. Порівняно з правилами 1824 р., вони створили більш ліберальні умови кредитування поміщиків, що зумовлювалось кризою феодального способу виробництва й стрімким падінням рентабельності поміщицьких маєтків з огляду на те, що їх господарство все більше втягувалось у товарно-грошові відносини, які прискорювали процес розорення поміщицьких економій, у першу чергу дрібнопомісних, а частково й середньопомісних. Саме тому державна кредитна політика лише відтягувала процес остаточного розорення, від якого могла врятувати лише зміна способу ведення господарювання та все більша орієнтація поміщицьких економій на виготовлення товарної продукції. Щоправда, поміщики ще остаточно не зрозуміли, що основним їх багатством на той період уже були не кріпаки, а земля.

Прогалину в державній кредитній політиці виявила Тверська рекрутська канцелярія, яка звернулася із рапортом до Сенату, зазначаючи, що деякі поміщики, маєтки яких були заставлені в державних кредитних установах, віддавали своїх кріпаків у рекрути для заліку майбутніх наборів. За це вони от-

римували залікові квитанції, які на підставі указів від 7 вересня 1804 р., 22 жовтня 1809 р. і 4 лютого 1810 р. передавались до казни й ті отримували по 500 руб. за кожного рекрута. Унаслідок таких дій втрачалась цінність заставленого маєтку. Управляючий міністерством внутрішніх справ А.А.Закревський запропонував Сенату запобіжні заходи, затверджені імператором 5 квітня 1828 р. Передбачалось видавати поміщикам за залікові квитанції всі належні кошти лише у випадку, коли вони документально доводили, що здані в рекрути селяни не заставлені в державних кредитних установах. Якщо вільних від застави кріпаків не існувало, тоді кошти, які поміщики мали отримати за квитанціями, спрямовувались на погашення кредиту³¹.

Зміни в умовах надання позик із посиленням пільгового кредитування поміщиків тривали й у 1830 р. Із 1 січня 1830 р. впроваджувались нові правила державного кредитування, які дозволили видавати позики не лише на 24 роки, а на 26 із зменшенням на 1% (до 5%) кредитної ставки. На цих же підставах започатковувалась і 37-річна позика. Дозволялось переоформлювати на такі строки й попередні 8-річні кредити. У разі переоформлення платіж зменшеної 5% ставки починався лише через один рік, і цей період називався строком переведення позики. До правил додавались таблиці розрахунків щорічних платежів по 26- та 37-річним кредитам (додаток 2). Переведення позик починалось із 1 січня 1831 р. До цього часу відсоткові ставки залишались у розмірі 6%. Видача чи переведення на 37-річні позики в наказах громадської опіки заборонялась. Прикази зберігали 8-річні кредити з 6% інтересом, які ліквідувались у банку й ощадній казни³². Отже, в державних кредитних установах запроваджувались нові, більш тривалі, терміни позик для поміщиків зі зниженням кредитної ставки. Боржникам дозволялось у черговий раз переоформити попередні позики на нових пільгових умовах. Фактично держава ставала кредитором вічних позичальників, які мали змогу передавати свою заборгованість у спадщину. Держава змушена була йти на подібні заходи, адже цього вимагали інтереси дворянства.

Отже, у першу третину XIX ст. в Російській імперії в законодавчому порядку було приділено значну увагу питанням державного кредитування поміщиків, що зумовлювалось усім ходом соціально-економічного розвитку. Проникнення товарно-грошових відносин у майже всі сфери суспільного життя обумовило розвиток і поглиблення кризових явищ у поміщицькому господарстві різних регіонів Російської імперії. Державна іпотечна політика поширилась на терени Правобережної України. Запроваджуючи все нові й нові правила видачі іпотечних позик, держава вдосконалювала їх регламентацію з метою охорони інтересів казни, а боржники отримали право перезаставляти свої позики на більш тривалий термін, чим відстрочувався момент продажу їхнього майна з торгів.

У період кризи кріпосницької системи господарювання в поміщицьких маєтках як ніколи невпинно зростала заборгованість поміщиків. Це зумовило велику кількість законодавчих змін у державному кредитуванні поміщиків. Так, за поданням С.Ф.Канкріна, Державна рада розглядала питання дозволу конкурсам продавати заставлені в позичковому банку маєтки неспроможних боржників, з переводом на покупця банківського боргу. На підставі конфірмованого висновку Державної ради від 12 листопада (17 грудня) 1830 р. за конкурсами залишалось право втручатися в усі права боржника й розпоряджатися його майном. Кредитна установа передавала майно боржника конкурсам і банкрут позбувався права розпоряджатися ним. Конкурсам дозволили продавати заставлене в банку майно, що прискорило вирішення колізій припиненням процесу розорення маєтності боржника та поверненням кредитного боргу. Їм дозволили передавати заставу в повне володіння особи, яка наважилася взяти на себе обов'язок повернути борги попереднього власника застави, хоча в такому випадку борг і не повертався, але створювалась нова можливість його перспективно-

го повернення, що було вигідно кредиторам (він усе одно спрямовував кошти на новий кредит для отримання прибутків). Фактично створювалась можливість кредиторам оформляти нову кредитну угоду з більш дисциплінованим позичальником та обмежити руйнівний вплив на заставлений маєток конкурсного управління³³. Імператорський указ від 15 лютого (7 березня) 1831 р. поширив чинність цього закону також і на маєтки, заставлені в ощадній казні³⁴.

На прохання Петербурзької опікунської ради ощадної казни імператор заборонив продавати маєтність боржника казни на трьох торгах – їх замінили одними. Це робилось для того, щоб перекрити канали авантюризм діям боржників, які за допомогою підставних осіб на перших двох торгах піднімали ціну до такого рівня, що на третіх торгах не було бажаючих торгуватися³⁵.

Конфірмованим висновком Державної ради від 6 жовтня 1828 р. поміщикам Правобережної України дозволялось укладати купчі на маєтки, заставлені в позичковому банку, у місцевих цивільних палатах, а не на київських контрактах чи в столиці. Із цього приводу імператор затвердив 3 лютого 1835 р. доповідь Петербурзької опікунської ради³⁶. Отже, лише поміщикам Правобережної України дозволили укладати купчі в місцевих цивільних палатах. Правила їх укладання спрямовувались не на запобігання розоренню землевласників, а на зменшення шансів завдання збитків державним кредитним установам унаслідок банкрутства позичальників.

Закон від 1 жовтня 1836 р. вніс зміни в існуючий порядок фіксації свідоцтв у позичковому банку під час переходу прав власності на заставлений маєток для уніфікації цього правила в банку й ощадній казні³⁷. Ці зміни дозволяли порушувати закон шляхом надання хабара чиновникам цивільної палати від нового власника заставленого маєтку задля невідсилки належного свідоцтва до кредитної установи. Порушуючи закон, чиновники ризикували лише переведенням по службі, а банківський борг залишався на продавці маєтку, який мав у судовому порядку доводити свою правоту.

Указ від 12 січня 1838 р. запровадив більш просту форму опису поміщицьких маєтків, призначених для продажу за несправність платежів державним кредитним установам³⁸. Конфірмований висновок Державної ради від 1 листопада 1839 р. встановив 5-місячний строк для проведення опису поміщицьких маєтків. Визначались точні строки проведення торгів для кожної кредитної установи³⁹. Установлення чітко зафіксованого часу проведення торгів дозволяло бажаючим торгуватися з'являтися на них і без ознайомлення з відповідним оголошенням. Цим заходом передбачалось збільшити кількість бажаючих брати участь у торгах і прискорити фінансове задоволення інтересів державних кредитних установ.

1841 р. влада вдалася до нового заходу з метою запобігти розоренню поміщицьких маєтків. 16 квітня 1841 р. побачив світ маніфест про розмір позик державних кредитних установ. Така імператорська милість зумовлювалася шлюбом спадкоємця престолу – великого князя Олександра. Відтепер розмір позик державних кредитних установ залежав від категорії губерній. У губерніях I категорії видавалась позика, якщо придатної землі припадало не менше 4 дес., по 70, у протилежному випадку – по 60 руб. сріблом, а у другій вона дорівнювало 60 руб. сріблом. Маєтки дозволялось перезаставляти за новими свідоцтвами цивільних палат та отримувати додатковий кредит, що залежав від різниці цін ревізьких душ⁴⁰. Раніше в Київській і Подільській губерніях кріпак оцінювався у 200 руб. асигнаціями. Після грошової реформи 1839–1843 рр. 1 руб. сріблом був дорожчий ніж 1 руб. асигнаціями в 3,5 рази. Асигнації, запроваджені в 1769 р., досягли 20% своєї ціни й поступово виводились з обігу та замінювалися металевими грошима й казначейськими кредитними білетами. Отже, ціна однієї ревізької души збільшилась не набагато. У Подільській і

Київській губерніях, де вона дорівнювала 200 руб. асигнаціями, почала оцінюватися у 245 руб. асигнаціями, у Волинській відповідно збільшилась зі 150 до 210 руб. асигнаціями. Тобто ціна кріпака на Волині збільшилась на більший відсоток, ніж в інших двох губерніях Правобережної України. Але якщо помножити різницю в ціні на велику кількість кріпаків, то виходила доволі значна цифра. І все ж у маніфесті більше заслуговує на увагу те, що в маєтках, які належали до однієї й тієї ж категорії, ціна ревізької душі залежала від кількості земельних угідь. У Подільській і Київській губерніях, які вважались малоземельними щодо кількості населення, траплялося не дуже багато випадків, коли на кожного кріпака в земельному наділі припадало 4 дес. земельних угідь. Не рідко сім'я кріпака мала від 7 до 15 дес. землі. Ця її кількість складалась із присадибної ділянки, оранки, сіножаті та громадського вигону. Але якщо врахувати, що таку кількість земельних угідь спроможна була мати велика родина (більше 4 осіб чоловічої статі), то на одного кріпака ніяк не припадало 4 дес. землі. Необхідно також узяти до уваги, що існувало багато дрібнопомісних поміщиків, які володіли частиною села. Селяни цих поміщиків не мали й 2 дес. на одну ревізьку душу. Таким чином, велика кількість землевласників Київської й Подільської губерній мали право отримати надбавку до переоформлених позик на рівні поміщиків Волинської губернії. Маніфест також свідчив, що земля все більше ставала товаром, і ціна її невпинно зростала.

Указ від 26 лютого 1848 р. привів законодавство з продажу поміщицьких маєтків боржників державних кредитних установ у відповідність до указу від 8 листопада 1847 р., який надавав місцевим селянам перевагу в купівлі поміщицьких маєтків⁴¹. Але він відштовхував дворян від участі у торгах, оскільки їх витрати не покривалися відсотками, які нараховувалися на суму задатку, у разі бажання селян викупити відповідний маєток.

Навесні 1852 р. в Сенаті слухалась доповідь управляючого міністерством фінансів П.Ф.Брока, в якій наголошувалось, що до банківських установ надійшло багато прохань про перезаставу поміщицьких маєтків на підставі результатів останньої 9 ревізії 1851 р. за правилами, схваленими імператором 11 листопада 1836 р. Управляючий запропонував установити нові правила перезастави поміщицьких маєтків, які імператор узаконив 29 липня 1852 р. Поміщики мали нову нагоду отримати додаткову державну позику⁴².

Іпотечна політика Російської імперії у другій третині XIX ст. мала два вектори розвитку. По-перше, держава вдосконалила законодавство зі збереження й захисту своїх фінансових інтересів в особі державних кредитних установ. По-друге, влада знизила кредитні ставки для поміщиків та декілька разів переоформлювала позики в бік грошових доплат позичальникам унаслідок проведення загальноімперської ревізії й грошової реформи. Усе це зумовлювалось значними соціально-економічними змінами в суспільстві, яке швидкими темпами рухалось до епохи реформ 1860-х рр.

Таким чином, з кінця XVIII – початку XIX ст. відбувались суттєві зміни в поземельних стосунках у краю, зумовлені розвитком товарно-грошових відносин. Витрати поміщиків зростали, а прибутків від маєтків не вистачало на їх відшкодування, що штовхало землевласників на збільшення приватних запозичень. Унаслідок цього поміщики опинялися в стані перманентної й усе зростаючої заборгованості перед приватними кредиторами, що зумовило масовість продажу родових маєтностей у рахунок її покриття. Ці процеси змусили владу вжити законодавчих заходів для призупинення зростаючої ротації власників поміщицьких маєтків і звільнення їх від пут лихварського капіталу за допомогою державного іпотечного кредитування дворянства. Його розвиток відбувався в напрямку збільшення терміну запозичень, урізноманітнення умов пільгового повернення кредитних боргів та їх відстрочки й розстрочки.

- ¹ Шандра В.С. Генерал-губернаторства в Україні: XIX – початок XX ст. – К., 2005. – С.16.
- ² Корчак-Савицкий В.И. Об ипотечной системе вообще и о пользе введения её в Юго-Западном крае России и о мирской земле в Киевской, Подольской и Волынской губерниях. – К., 1879.
- ³ Заблоцкий-Десятовский А. Граф П.Д.Киселёв и его время. – Т.І–ІV. – Санкт-Петербург, 1882.
- ⁴ Полное собрание законов Российской империи (далі – ПСЗ). – Т.24. – №18274. – С.823.
- ⁵ Там же. – С.824–825.
- ⁶ Там же. – Т.25. – №18788. – С.485–486.
- ⁷ Там же. – Т.24. – №18274. – С.826–829.
- ⁸ Там же. – С.823–829.
- ⁹ Там же. – Т.25. – №18383. – С.78–89.
- ¹⁰ Там же. – №18612. – С.331.
- ¹¹ Там же. – Т.25. – №18961. – С.647–648.
- ¹² Там же. – Т.26. – №19366. – С.113.
- ¹³ Там же. – Т.27. – №20336. – С.196.
- ¹⁴ Там же. – Т.27. – №20679. – С.507–508.
- ¹⁵ Рудакова Ю.К. Формування територіально-адміністративного устрою на землях Правобережної України в 1793–1801 рр. // Наукові записки: Історичні науки. – Т.41. – К., 2005. – С.4–12.
- ¹⁶ ПСЗ. – Т.27. – №20619. – С.460–462.
- ¹⁷ Там же. – Т.32. – №25072. – С.274–275.
- ¹⁸ Там же. – Т.32. – №25324. – С.515–516.
- ¹⁹ Там же. – Т.34. – №26955. – С.440–441.
- ²⁰ Там же. – Т.38. – №29503. – С.1031.
- ²¹ Там же. – Т.39. – №29734. – С.12.
- ²² Там же. – №29937. – С.344–347.
- ²³ Там же. – №29940. – С.354–365.
- ²⁴ 2 ПСЗ. – Т.2. – №964. – С.244–247.
- ²⁵ Там же. – №1503. – С.934–935.
- ²⁶ Там же. – №1554. – С.996–997.
- ²⁷ Там же. – Т.3. – №1710. – С.31–35.
- ²⁸ Там же. – №2348. – С.908–909.
- ²⁹ Там же. – №2402. – С.973.
- ³⁰ Там же. – Т.4. – №3262. – С.754–766.
- ³¹ Там же. – Т.3. – №1920. – С.362–363.
- ³² Там же. – Т.5. – Отд.1. – №3399. – С.3–7; Доп. к тому. – С.1.
- ³³ Там же. – Отд.2. – №4090. – С.370–371.
- ³⁴ Там же. – Т.6. – Отд.1. – №4356. – С.163–164.
- ³⁵ Там же. – Т.7. – №5614. – С.619–620.
- ³⁶ Там же. – Т.10. – Отд.1. – №7826. – С.93–95.
- ³⁷ Там же. – Т.11. – Отд.2. – №9571. – С.65.
- ³⁸ Там же. – Т.13. – Отд.1. – №10879. – С.17–18.
- ³⁹ Там же. – Т.14. – Отд.2. – №12843. – С.821–822.
- ⁴⁰ Там же. – Т.16. – Отд.1. – №14461. – С.313–314.
- ⁴¹ Там же. – Т.23. – Отд.1. – №22026. – С.150–151.
- ⁴² Там же. – Т.27. – Отд.1. – №26492. – С.494.

The article analyzes legislative acts of the Russian Empire of the first half of the XIX century that contributed to the development of the state hypothecary policy. Its peculiarity was in ensuring of only nobility's financial interest and in delaying of ruining of landowners' farming. The analysis is made in context of land policy of the Russian Empire in Right-Bank Ukraine.