Сергей Анатольевич ПАВЛОВ,
специалист по финансовой истории НФ «Центр инвестиционного просвещения»,
s.pavlov@invest-prosvet.ru

Регулирование финансового рынка в царской России

Современный мир трудно представить себе без банков, бирж, страховых компаний и других организаций, которые являются участниками огромной системы под названием «финансовый рынок». Мы расскажем о регулировании финансового рынка в дореволюционной России – вопрос малоизученный и почти неизвестный широкому кругу читателей.

Начала наличности

Финансовый рынок в тех или иных формах существовал со времени появления денег. На Руси платежные средства появились еще в X веке: то были ювелирные украшения или монеты из драгоценных металлов. Так, договор *907 года* князя Олега (Вещего) с Византией упоминает в качестве дани для русских гривны (слитки).

Одним из первых документов, регулировавших финансовые отношения в стране, стал «Устав о резах» Владимира Мономаха, принятый два века спустя. Закон предусматривал ограничение ростовщичества 20% годовых или выплатой 100% долга сверх основной его суммы. Для того времени это был серьезный шаг вперед – прежде ростовщик имел право требовать любое возмещение, предусмотренное договором.

В средневековой Руси денежный оборот регулировался не только княжеской властью, но и купеческими объединениями, такими как знаменитое «Иванское сто». По уставу последнего, «иванские» купцы, помимо торговли, ведали сбором некоторых пошлин и хранением «мер и весов», в том числе и «рублевой гривенки».

На момент объединения русских земель приходится денежная реформа *1535 года*, когда появились общероссийские рубль и копейка.

Следует заметить, что помимо сделок купли-продажи государство регулировало и другие формы финансовых отношений, такие, например, как залог или заклад. О них упоминает Соборное уложение *1649 года*, ставшее первым печатным документом русского права. В XVII веке заклад недвижимых имуществ и продажа их были весьма развиты, при этом сделки должны были учитываться в казенных учреждениях, например в Поместном приказе.

В середине XVII века правительство предприняло одну из первых попыток замены драгоценных металлов другим платежным средством. По указу царя, монету решено было чеканить из меди. К сожалению, попытка наполнить казну за счет ничем не обеспеченного рубля потерпела неудачу, и после Медного бунта в столице новые деньги были заменены прежними серебряными.

К началу XVIII века связи между Россией и Европой были довольно слабы. Государство не вело на западе активной внешней политики и не было заинтересовано в развитии европейских финансовых учреждений, наподобие бирж и банков, о чем свидетельствовал и отказ от проекта кредитного учреждения в Пскове, предложенный в 1665 году А.Л.Ординым-Нащокиным.

Тем не менее завоевания России, постоянная нехватка средств в казне, слабость отечественного купечества в сравнении с иностранными торговцами подталкивали правительство в сторону преобразований.

Проекты казны и козни прожектеров

Многие реформы XVIII века, проводимые Петром I и его преемниками в финансовой сфере, отличались неподготовленностью и не имели особого успеха. Однако причиной неудачи того или иного проекта нередко становились некомпетентность либо корыстные интересы его авторов или нерадение, а подчас и злоупотребления исполнителей.

Первая российская биржа (согласно распоряжению Петра I) возникла в Санкт-Петербурге в начале XVIII века и представляла собой собрания купцов под открытым небом, у торговых рядов (с 1725 года – в специально отстроенном здании). Долгое время биржа оставалась местом встреч в основном иностранных коммерсантов, составлявших острую конкуренцию русским купцам.

С образованием Коммерц-коллегии ей было поручено управление всеми торговыми делами, в том числе и биржей.

Устав Главного магистрата 1721 года призывал к созданию в России биржевых учреждений и вкратце описывал их задачи. Согласно документу, сделки должны были заключаться при посредничестве маклеров, которые вели запись каждого соглашения, тем самым гарантируя купцов от убытков (ст. 19).

Одновременно правительство специальными указами стремилось организовать в стране акционерные компании, наподобие европейских. Однако, опасаясь излишнего контроля со стороны государства, российские купцы долгое время противились нововведениям. В результате обязательное посещение купцами биржи было отменено к середине XVIII века, а первый удачный опыт акционирования пришелся на конец столетия, когда появилась знаменитая Русско-Американская компания.

Рынок ценных бумаг в указанный период почти целиком состоял из векселей (торговых обязательств). Их оборот осуществлялся на основании Вексельного устава *1729 года* и специальных правительственных указов.

Большее внимание законодатель уделял организации в стране банковского дела. Манифестом от *13 мая 1754* года в Петербурге учреждались Купеческий банк и Банк для дворянства (последний – с филиалом в Москве). Оба заведения были сословными. Один кредитовал столичных купцов под заклад товаров и драгоценных металлов, другой выдавал ссуды дворянам под залог недвижимых имений и крепостных.

Подобные банки учреждались и позднее (например, Артиллерийский, Астраханский), однако из-за большого числа нарушений и значительного объема невозвращенных кредитов все они оказались недолговечными.

В конце 50-х годов XVIII века правительством были учреждены «банковые конторы вексельного производства», которые осуществляли прием вкладов и кредитование под вексель. Благодаря созданию сети филиалов вводилась переводная операция (трансферт) между столицей и провинцией.

Особое развитие банковское дело получило при императрице Екатерине II.

Манифестом от *29 декабря 1768 года* в столицах учреждались государственные банки «для вымена ассигнаций». Закон положил начало эмиссии бумажных денег в России (так называемых «ассигнаций», которые ходили в обращении до 40-х годов XIX века).

В следующем десятилетии благодаря указу об «Учреждениях для управления губерний Всероссийской Империи» создавались структуры, регулировавшие финансово-хозяйственную деятельность на уровне губерний. К их числу относились казенная палата и приказ общественного призрения, занимавшийся вопросами здравоохранения, образования, общественного призрения и кредита.

Одновременно в Москве и Петербурге открывались казны при воспитательных домах. Одни из них, Сохранные, кредитовали население под залог каменных домов и фабрик, либо крепостных, другие, Ссудные, играли роль ломбарда.

Согласно «Грамоте на права и выгоды городам Российской империи», города получали право учреждать собственные банки. Спустя год, в 1786 году, был издан Устав Заемного банка. Последний создавался взамен упраздненного Банка для дворян и по замыслу организаторов должен был выдавать кредиты и городам, а заодно принимать вклады у купцов.

Тем не менее первостепенной задачей правительства оставалось «поддержание на плаву» опоры трона – дворянства. Примером такой политики стало создание при императоре Павле I Государственного вспомогательного банка для дворянства. Согласно его уставу, ставка по ссудам для помещиков равнялась 1% годовых, что даже для того времени было ничтожно мало.

Одновременно с развитием банковского дела зарождалось и страхование. Уже упомянутый устав Заемного банка предусматривал страхование от огня фабрик и каменных домов, заложенных заемщиками. Позднее, на рубеже XVIII и XIX веков, указом императора Павла I с учреждением при Ассигнационном банке учетных контор,

кредитовавших купечество, вводилось страхование движимого имущества – товаров.

В меньшей степени получило распространение страхование жизни – в уставах Вдовьих казен.

Финансовые реформы XVIII века, взятые из опыта буржуазной Европы, в России проводились прежде всего в интересах дворянства и крупного купечества. Тем не менее они определили то направление, в котором происходило дальнейшее развитие не только торговли и финансов, но и всего общества в целом.

Баланс или балансирование?

Главной задачей регуляторов в первой половине XIX века стало приведение в соответствие ограниченного предложения свободных денег на внутреннем рынке и растущего спроса на наличность. Законодатель предложил целый ряд мер к решению проблемы, в числе которых были создание инструментов внутреннего долга, организация сети сберегательных касс и единого общегосударственного банка, увеличение доли частного сектора на рынке финансов.

Тем не менее проведение необходимых реформ всякий раз наталкивалось на разного рода препоны, а успешному осуществлению того или иного проекта нередко предшествовали чрезвычайные события, наподобие войны, когда государство балансировало на грани «финансового краха».

При императоре Александре I началась подготовка дальнейших финансовых преобразований.

Вспомогательный банк для дворянства, обременявший казну значительными расходами, был ликвидирован, дела его передали Заемному банку. Одновременно расширялось кредитование торговли: вновь изданные уставы учетных контор предусматривали открытие их в Москве, Астрахани, Одессе, Таганроге и Феодосии. При этом страхование движимых имуществ было прекращено.

В это же время появились первые основополагающие законы об акционировании. Таковыми были Указ об ограниченной ответственности акционерных обществ и необходимости наличия устава акционерной компании и Манифест «О дарованных купечеству новых выгодах, отличиях, преимуществах и новых способах к распространению и усилению торговых предприятий». Законы утверждали принцип ограниченной ответственности акционеров по обязательствам общества и закрепляли разрешительный характер его учреждения.

Накануне Отечественной войны 1812 года были проведены важные преобразования в сфере государственных финансов. В ходе правительственной реформы, в 1802 – 1810 годах, Коммерц-коллегия была упразднена. Ее функции перешли ко вновь созданному Министерству финансов.

Указом от *25 марта 1809 года* утверждались правила заключения внутренних займов. Согласно закону, облигации должны были приниматься в залог по всем подрядам и поставкам.

Специальными манифестами правительство пыталось упорядочить обращение бумажной массы в стране. Ассигнации объявлялись долгом

государства, обеспеченным всем богатством Российской империи. В 1810 году по проекту М.М.Сперанского была учреждена Государственная комиссия погашения долгов. Ей поручалось составить капитал путем продажи некоторых государственных имуществ и открыть внутренний «публичный» заем для извлечения ассигнаций из обращения.

Война с Наполеоном и послевоенное урегулирование прервали ход проводимых реформ. Лишь спустя пять лет после Бородинского сражения появился Совет государственных кредитных установлений, задачей которого стало общее наблюдение за Комиссией погашения долгов и государственными банками и подготовка заключений по изменениям правил государственных кредитных установлений (учреждений).

Одновременно был издан Манифест об учреждении Государственного коммерческого банка. Банк должен был осуществлять прием вкладов на депозиты, трансферт (перевод) денег, учет векселей, выдачу ссуд под товары, продажу заложенных товаров при просрочке ссуд. Предусматривалось с закрытием провинциальных учетных контор учреждать в регионах его представительства.

Устав Петербургской биржи, утвержденный императором Николаем I в 1832 году, стал первым подобным документом в истории российского рынка. Закон регламентировал порядок работы заведения, определял состав участников биржи, функции биржевого Собрания и биржевого Комитета.

Через четыре года вышло «Положение о компаниях на акциях» – документ, создавший правовую основу для развития в стране акционерного дела. Закон содержал основные условия, необходимые для учреждения, функционирования и прекращения деятельности акционерных обществ: концессионный принцип организации предприятия (акционерные общества могли создаваться лишь с Высочайшего разрешения), наличие одного общего складочного капитала, ограниченная ответственность акционеров по обязательствам компании, единый размер вклада, цены акции, запрет предъявительских акций (бумаги должны были быть именными).

В тот же год, было утверждено ограничительное условие о запрещении покупки и продажи акций или предварительных расписок не за наличные деньги, а с поставкой к сроку (отменено в 1893 году).

В 1839 году появился указ о переходе на металлическое денежное обращение. Денежная реформа предусматривала введение банковских билетов, обеспеченных серебром, и постепенное изъятие из обращения ассигнаций. К сожалению, новая система продержалась лишь до середины XIX века, чуть более десяти лет.

К тому же времени относится и учреждение сберегательных касс. Согласно императорскому указу, кассы создавались «с целью доставления недостаточным всякого звания людям средств к сбережению верным и выгодным способом». Для пресечения доступа крупным вкладчикам размеры разовых взносов и остатка, по которому начислялись проценты, ограничивались.

В первой половине XIX века новый виток получило развитие страхования.

Уставы первых страховых акционерных обществ предусматривали различные льготы и привилегии (монополию на страхование в определенных регионах, на осуществление определенных видов операций). Названия таких учреждений четко отражали сферу их деятельности: «Российское страховое от огня общество», «Саламандра» (страхование имущества от огня), «Жизнь» (страхование жизни).

К 60-м годам XIX века в России уже сложились условия для дальнейшего проникновения частного капитала на финансовый рынок. Неудача Крымской войны продемонстрировала необходимость коренных преобразований, в том числе и в области финансов. Лишь с помощью реформ можно было устранить многочисленные препятствия к развитию в стране частной инициативы, главным из которых, без сомнения, являлось крепостничество.

Итоги капитального строительства

После «Великих реформ» Александра II, царя-освободителя, развитие капитализма в России шло «по нарастающей». Менялся и финансовый рынок. Его структура, так же как и система регулирования, на начало XX века представляла собой картину, схожую с современностью.

Тем не менее капитализм в России имел характерные особенности, отличавшие его от всех подобных мировых систем. Государство не просто играло роль регулятора, оно выступало в качестве активного игрока, при этом со своими же собственными, сословными интересами.

По сути, частному капиталу диктовались условия, на которых власть допускала его развитие. Так, до последних дней империи в России сохранялся разрешительный принцип акционерного учредительства, хотя в Европе уже во второй половине XIX века он был заменен уведомительным.

В 1860 году, еще до отмены крепостничества, был утвержден Устав нового Государственного банка. Документ предусматривал создание, взамен государственных Коммерческого и Заемного банков, общегосударственного кредитного учреждения, которое должно было оказывать «содействие отечественной торговле, промышленности и сельскому хозяйству». Кроме того, на банк была возложена задача по ликвидации прежних установлений государственного кредита.

В течение десятилетия с момента образования Госбанка на основе императорских указов учреждались первые акционерные коммерческие банки: Петербургский Частный коммерческий, Московский Купеческий и другие. Сферой их деятельности, согласно принятым уставам, становилось кредитование торговли и коммерции. При этом операции с недвижимостью фактически исключались из их портфеля. Напротив, ценным бумагам в активах таких банков отводилось видное место.

В указанный период появляются и негосударственные ипотечные банки.

В зависимости от их функций и формы организации, предусмотренных уставами, такие банки можно было разделить на несколько типов: городские кредитные общества, кредитовавшие под залог городской недвижимости, поземельные банки, выдававшие ссуды под сельскохозяйственные имения, и акционерные земельные банки,

которые помимо долгосрочного кредитования осуществляли и краткосрочные сделки (в последнем случае ссуда выдавалась не закладными листами банка, но наличными).

Несмотря на развитие частной инициативы, правительство не отказалось от идеи общегосударственного ипотечного банка. Так, в 1866 году было учреждено Общество взаимного поземельного кредита, в отличие от прочих подобных организаций проводившее операции в масштабах всей страны.

В середине 80-х годов XIX века создаются государственные Дворянский Земельный и Крестьянский Поземельный банки. Главной задачей первого стало кредитование дворян под залог их имений и выкуп земель у помещиков с целью перепродажи участков крестьянам. Задачей второго правительство определило «оказывать крестьянам содействие в приобретении в собственность предлагаемых для продажи земель».

Вне зависимости от формы банка, размеров его капиталов устав являлся едва ли не основным документом, регулировавшим деятельность кредитного учреждения.

В 1897 году с проведением знаменитой денежной реформы С.Ю.Витте Государственный банк, согласно распоряжениям министра финансов и указам императора Николая II, был наделен правом эмиссии денежных знаков. Банк начал выпуск золотых рублей и кредитных билетов, обеспеченных драгоценным металлом, что позволило ограничить объем бумажной денежной массы, укрепить национальную валюту и улучшить инвестиционный климат в стране.

Значительного развития достигло законодательство в сфере акционирования. В 80-е годы XIX века вышел целый ряд законов, соответствовавших духу времени. Среди них – закон о публичной отчетности, вводивший налогообложение прибыли компаний и с этой целью обязавший их публиковать краткие ежегодные балансы, положение о промысловом налоге, установившее двойное налогообложение акционерных обществ: с прибыли и капитала.

Отмена привычных привилегий акционерных обществ подчеркивала то значение, которое они приобрели в экономике страны, став одним из наиболее распространенных видов предприятий.

В начале XX века были приняты положения, узаконившие порядок проведения собраний акционеров, процедуры избрания правления и ревизионной комиссии, прочие вопросы регламента. С 1906 года уставы компаний, содержавшие изъятия из общих законов, должны были утверждаться Государственной думой в общем законодательном порядке.

Одновременно шло развитие биржевого законодательства.

В 1900 – 1902 годах издаются указы, регламентировавшие создание фондового отдела на Санкт-Петербургской бирже, правила составления котировального бюллетеня и допущения бумаг к котировке. Все фондовые операции попадали под контроль министра финансов. Закон предусматривал наказание за убытки, понесенные вкладчиками в результате сокрытия либо искажения информации об эмитенте.

За полвека с начала александровских реформ страхование также ушло далеко вперед. Появились общества взаимного страхования,

по уставам которых при наступлении страхового случая ущерб возмещался всеми участниками договора.

В 1874 году был заключен договор между несколькими страховыми обществами (Страховой синдикат), обусловивший для всех участников общие нормы тарифных ставок, однообразные приемы застрахования и перестрахования, одинаковые условия процентных скидок и надбавок по тарифу и равные штрафы за нарушение соглашения.

В 90-е годы XIX века происходит дальнейшее развитие страхового законодательства. Повышается предел процентных ставок по акциям страховых компаний (до 6 – 7%). Право на проведение каждого вида операций должно было обеспечиваться капиталом не менее чем в 500 тыс. руб.

Наконец, в начале XX века развивается страхование труда. Появляются «Правила о вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев рабочих и служащих, а равно членов их семейств в предприятиях фабрично-заводской, горной и горнозаводской промышленности».

К началу прошлого века регулирование российского рынка финансов достигло серьезных высот. Появились аналоги современных «саморегулируемых организаций» (Съезды представителей биржевых обществ (с 1906 года), Страховой синдикат и т.д.), развивалось законодательство, которое, откликаясь на вызовы времени, стремилось охватить всю финансовую систему страны.

Тем не менее неравномерность в развитии различных частей империи сказывалась и на общем уровне развития финансового рынка. Регуляторы вынуждены были учитывать этот аспект: например, до Октябрьской революции лишь в Петербурге появился особый фондовый отдел биржи. Кроме того, такая неравномерность создавала предпосылки для развития сепаратного законодательства. Так, по Высочайшему распоряжению Русско-Китайскому банку было разрешено приобретать недвижимость в Туркестанском крае, несмотря на общий запрет.

В целом, регулирование финансового рынка к концу существования Российской империи не уступало в своем развитии аналогичным законодательствам Западной Европы и Японии. Дальнейшее его формирование было прервано начавшейся Первой мировой войной, последовавшими революциями и Гражданской войной.

Литература

ПСЗ. Собрание первое. Т. XXVI. – СПб., 1830.
ПСЗ. Собрание второе. Т. VII. – СПб., 1835.
ПСЗ. Собрание второе. Т. XXXV. Отделение первое. – СПб., 1862.
ПСЗ. Собрание второе. Т. XXXV. Отделение второе. – СПб., 1862.
ПСЗ. Собрание третье. Т. XXXII. – Пг., 1915.
http://www.hist.msu.ru/ER/
http://www.ach.gov.ru/about/history/
http://civil.consultant.ru/code/
http://zakon.rin.ru/
http://www.hrono.ru