

Юрий ГРУЗИЦКИЙ,  
доцент БГЭУ,  
кандидат исторических наук

# Под чьим «Смотрением» БАНК?

## ОРГАНИЗАЦИЯ КОНТРОЛЯ НАД КРЕДИТНЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ В ДОРЕВОЛЮЦИОННЫЙ ПЕРИОД

**П**ервые банки в России появились намного позже, чем в европейских государствах. Процесс их учреждения начался во второй половине XVIII в., и банковские институты были в основном государственного, казенного происхождения. Это предопределило строгий правительственный контроль над кредитной сферой на многие годы. Вместе с тем степень вмешательства властных структур в сферу кредитных отношений не всегда была одинаковой.

Вначале деятельность появившихся на свет казенных банков регулировалась императорскими указами и решениями правительства. К тому же первые кредитные институты существовали при государственных учреждениях, что предполагало не столько надзор, сколько непосредственное управление банками. Так, созданный в 1754 г. Государственный заемный банк фактически представлял собой два самостоятельных кредитных учреждения: Банк для дворянства при Сенате и Сенатской конторе, а также «Банк для поправления» при Санкт-Петербургском порте коммерции, который находился под управлением президента Коммерц-коллегии, получивший название Коммерческого, или Купеческого.

Коммерческий банк предоставлял кредиты купцам под залог товаров, драгоценных металлов, однако ссуды здесь в отличие от дворянского банка имели краткосрочный характер — до шести месяцев под 6 % годовых. Под давлением нарождавшейся буржуазии в том же 1754 г. вышел указ, разрешивший предоставление ссуд на срок до одного года.

С появлением в денежном обращении страны такого вида денег, как ассигнации — бумажных знаков стоимости, возник новый тип кредитных уч-

*Во все времена кредитная система играла важную роль в экономической жизни общества. Всегда существовала тесная и неразрывная связь между развитием хозяйства и состоянием кредитно-финансовых учреждений. Поэтому банковское дело должно быть объектом тщательного контроля со стороны государства. В этой связи представляет интерес система надзора за кредитной сферой, действовавшая в Российской империи с момента возникновения банковских учреждений до октября 1917 г.*

реждений — так называемые «променные банки». В Санкт-Петербурге и Москве в 1769 г. учреждаются такие банки, которые фактически представляли единый эмиссионный банк империи с сетью контор в ряде городов России. Конторы банка находились под «смотрением» губернаторов, которые обязаны были раз в месяц проверять в них денежную и ассигнационную наличность.

В 1798 г. в связи с развитием международных финансово-кредитных отношений была открыта контора придворных банкиров. Она осуществляла переводы казенных средств за границу, платежи правительственных учреждений. Операции конторы находились под непосредственным надзором государственного казначея. Специальный контролер должен был каждую неделю проверять состояние счетов и кассы. Вся документация конторы придворных банкиров была открыта перед контролером. В конце года банкиры и комиссионеры конторы представляли баланс государственному казначею, который проверял его в присутствии контролера.

Контора придворных банкиров существовала до 1811 г. и была упразднена в связи с появлением Министерства финансов. Однако фактически ее операции продолжались почти до середины 1816 г.

В начале XIX в. кредитная сфера становится важной частью экономической политики царского правительства. Это было в первую очередь обусловлено потребностями вступающего в свои права капитализма. В 1817 г. вышел императорский манифест о создании Государственного коммерческого банка, который должен был кредитовать купцов посредством учета векселей и предоставления ссуд под залог товаров.

С учреждением Государственного коммерческого банка, а затем и сети его отделений в ряде городов империи, был образован Совет государственных кредитных установлений. Целью своей деятельности эта структура ставила координацию работы всех существовавших в стране кредитных учреждений.

В Совете наряду с тремя представителями от правительства (председатель Государственного совета, ми-

нистр финансов и государственный контролер) участвовали и выборные члены: 6 депутатов от дворянства и 5 — от купечества.

Совет государственных кредитных установлений был торжественно открыт в феврале 1818 г. Однако, не имея ясно очерченных задач и административных прав, он фактически должен был выполнять только чисто наблюдательные функции. Едва ли не важнейшим делом этого надзорного органа было ежегодное издание отчета с балансами банков. Поэтому Совет так и не стал действенным фактором кредитной политики государства, хотя и просуществовал почти до конца XIX в.

Между тем реальным органом надзора за кредитными учреждениями становится Министерство финансов. В его составе формируются подразделения, осуществлявшие контроль над кредитной сферой империи.

Первоначально при министерстве была образована Экспедиция для внешних «денежных дел» и для «заведывания» государственными банками. Но с 1811 г. вместо экспедиции начало действовать Третье отделение Канцелярии по кредитной части. Оно состояло из начальника и трех отделов («столов»). В отделение были переданы все дела по кредитной части из Экспедиции государственных доходов и расходов с 1769 по 1803 годы.

Дальнейшее развитие кредита, расширение сети банковских учреждений потребовали создания более солидного органа для осуществления контроля над кредитной сферой. В 1824 г. Министр финансов Е. Ф. Канкрин «всеподданнейше» предложил расширить третье отделение до масштабов департамента. Однако эта инициатива из-за возможных дополнительных расходов поддержки императора не получила.

Несмотря на это, было решено преобразовать Третье отделение в Особенную канцелярию по кредитной части (сокращенно — Кредитную канцелярию). Управляющий получил статус директора, а его помощники — начальни-

ков отделений. Кредитной канцелярии предстояла долгая жизнь. Она прекратила свое существование только после Октября 1917 г.

Кредитная канцелярия контролировала деятельность казенных банков и государственной комиссии погашения долгов, а также заграничные платежи, проводимые придворными банкирами до конца 50-х гг. XIX в.

В 1859—1860 гг. в Российской империи начинаются подготовка и проведение реформы банковского дела, положившей начало новому этапу истории кредита — капиталистическому, в рамках которого утверждаются акционерные банки, формируется кредитная сфера на коммерческой основе.

Специальная комиссия, разрабатывавшая концепцию реформирования банковской системы, которая состояла из авторитетных ученых-финансистов того времени, предложила либеральную модель государственного контроля над кредитными учреждениями. «Надзор правительства, — отмечалось в «Трудах комиссии», — нисколько не нарушая самостоятельности действий земских (земельных. — Ю. Г.) кредитных обществ, будет заключаться лишь в наблюдении, чтобы они не выходили из круга деятельности, обозначенного в их уставах».

Однако предложения комиссии не получили поддержки правительства и государя. В 1861 г. ее деятельность была прекращена. Вся работа, связанная с учреждением новых банков и других кредитных учреждений, перешла в ведение Кредитной канцелярии.

В 60-е гг. XIX в. в Кредитную канцелярию передается целый ряд дел, связанных с предоставлением ссуд, выпуском ценных бумаг, контролем за эмиссией облигаций бурно строящихся железных дорог, погашением кредитов, предоставленных в разное время государством, и др.

В этот период по распоряжению императора из отделения государственного банка, занимавшегося заграничными операциями, было образовано соответствующее отделение Кредитной канце-

лярии, получившее название «иностранный».

В 1860 г. был создан Государственный банк, который вместе с Кредитной канцелярией стал важным органом контроля над кредитной сферой.

Однако российский Государственный банк, являясь «банком банков» и формально действуя на коммерческих началах, был, по сути, департаментом Министерства финансов. По новому уставу Госбанка, введенному в 1895 г., еще более усиливалась его зависимость от финансового ведомства. «Государственный банк подчиняется непосредственно министру финансов, — констатировал устав, — министру финансов принадлежит высшее руководство деятельностью банка». Управляющий банком, совет банка назначались Министерством финансов. О своей деятельности Госбанк отчитывался перед Государственным советом и государственным контролем.

В этой связи взаимоотношения, складывавшиеся между Государственным и акционерными банками Российской империи, должны рассматриваться в качестве составной и нераздельной части хозяйственной политики Министерства финансов.

Пожалуй, ни в одной европейской стране рассматриваемого периода финансовое ведомство не контролировало так жестко деятельность банковской сферы, как в России. Это проявлялось в искусственном сдерживании учреждения новых банков, создании монопольного положения банковским учреждениям, пользующимся поддержкой правительства.

Так, например, после бурного этапа банковского учредительства конца 60-х — начала 70-х гг. XIX в., когда намечилось даже некоторое «перепроизводство» банков и обозначились симптомы биржевого кризиса, Министерство финансов ввело запрет на создание новых коммерческих кредитных учреждений, отмененный только через десятилетие. ■

*Продолжение  
в следующем номере.*