

На правах рукописи

Рашидов Омар Широнович
ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КРЕДИТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ
В ДОСОВЕТСКОЙ РОССИИ

Специальность: 12.00.01 – теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Н. Новгород – 2007

Работа выполнена на кафедре государственно-правовых дисциплин
Негосударственного образовательного учреждения высшего
профессионального образования «Нижегородская правовая академия»
(институт)

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Юрий Григорьевич Галай

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Валерий Георгиевич Тимофеев;
кандидат юридических наук, доцент
Николай Владимирович Макарейко

Ведущая организация: ГОУ ВПО «Пензенский государственный
университет»

Защита состоится «30» октября 2007 года в 9 часов на заседании
диссертационного совета К–212.166.03 по защите диссертации на соискание
ученой степени кандидата юридических наук при ГОУ ВПО «Нижегородский
государственный университет им. Н.И. Лобачевского» по адресу: 603115, г.
Нижний Новгород, ул. Ашхабадская, д.4. Зал ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУ ВПО
«Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» по
адресу: 603022, г. Нижний Новгород, пр. Ю. Гагарина д.23, корп. 1.

Автореферат разослан « » сентября 2007 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

В.С. Сэруа

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В современной России быстро развивается банковская система и рынок кредитных услуг, но практика показала, что имеется ряд существенных проблем в сфере финансовых правоотношений, что вызывает необходимость законодательного совершенствования деятельности кредитных организаций.

Наши финансовые круги активно используют зарубежный опыт, который можно только приветствовать. Однако некритическое и механическое перенесение его на российскую почву без учета отечественной специфики не всегда дает ожидаемые результаты.

Современная отечественная практика проведения реформ показала, что ориентация исключительно на мировой опыт недостаточна, в особенности в плане совершенствования законодательного регулирования тех или иных сложных социально – ориентированных проектов. Без изучения и адаптации своего историко–правового опыта в той или иной отрасли права невозможно построить жизнеспособную и эффективную законодательную систему и разрешить сложные проблемы современности. Кроме того, тщательное изучение основных тенденций, проблем, путей их решения в прошлом позволяет избежать ошибок в настоящем.

Это со всей определенностью относится и к банковскому законодательству и банковской системе. Дореволюционное банковское законодательство в советский период было забыто. Потому в современных условиях весьма актуально становится изучение основных тенденций, проблем и путей становления и развития банковского законодательства и кредитной системы в дореволюционной России, т.к. это позволяет оказать позитивное влияние на формирование современного банковского права. Например, в Российской Федерации отсутствуют специализированные банковские учреждения, обеспечивающие недорогим кредитом сельское хозяйство. Существуют и проблемы привлечения инвестиций в эту сферу. В

императорской России действовала довольно слаженная и несложная система государственного и ипотечного кредитования, которую можно и нужно изучать и заимствовать.

Таким образом, формирование «цивилизованного» банковского законодательства, сокращение количества пробелов в банковском праве и ошибок могут быть решены более успешно при использовании опыта отечественного дореволюционного банковского законодательства.

Указанные обстоятельства, по мнению автора, и определяют актуальность выбранной темы диссертации.

Степень научной разработанности темы. Основные работы по тематике исследования в основном относятся к XIX – началу XX столетия. К числу наиболее известных можно отнести работы П.П. Мигулина «Наша банковская полтика», А.Н. Гурьева «Очерк развития кредитных учреждений в России», Я.И. Печерина «Исторический обзор правительственных, общественных и частных кредитных установлений в России», которые анализируют основные этапы развития банковской системы России, В.Т. Судейкина «Государственный банк. Исследование его устройства, экономического и финансового значения» и Л. Яснопольского «Государственный банк», исследовавших деятельность Государственного банка Российской империи. Деятельности Крестьянского поземельного банка были посвящены труды А.Н. Зака «Крестьянский поземельный банк» и А.Н. Гурьева «К реформе Крестьянского банка», а позднее – Д.А. Батурина «Аграрная политика царского правительства и Крестьянский поземельный банк» и Д.И. Рихтера «Государственные земельные банки и их дальнейшая судьба». Проблемы развития городских банков рассматривал В.Т. Судейкин¹.

¹ Мигулин, П.П. Наша банковая политика (1729–1903 гг.) / П.П. Мигулин. – Харьков: Типография «Печатное дело» кн. К.Н. Гагарина, 1904; Гурьев, А.Н. Очерк развития кредитных учреждений в России / А.Н. Гурьев. – СПб.: Типография «Якорь», 1904; Печерин, Я.И. Исторический обзор правительственных, общественных и частных кредитных установлений в России / Я.И. Печерин. – СПб.: Типография В.Ф. Киришабаума, 1904; Судейкин, В.Т. Государственный банк. Исследование его устройства, экономического и финансового значения / В.Т. Судейкин. – СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1891; Яснопольский, Л.Н. Государственный банк / Л.Н. Яснопольский // Вопросы

В советский период банковское право и история кредитных учреждений в дореволюционной России ученых почти не интересовали. После 1990 года интерес к истории финансового права возрос. Об этом свидетельствует появление первых публикаций по исследуемой теме. В диссертации О.Е. Финогентовой¹ одна из глав посвящена основным направлениям банковского законодательства, в которой автор акцентировал свое внимание на деятельности самих банков, а не на вопросах законодательства, что не позволяет достаточно подробно рассмотреть проблему. В диссертациях Л.К. Кардановой² и Д.А. Пашенцева³ в историко-правовом аспекте исследовано правовое регулирование банковской деятельности в Российской империи. Причем, Д.А. Пашенцев рассмотрел в своем исследовании узкий временной период – со второй половины XIX – начало XX века. В исследовании Л.К. Кардановой основной упор сделан на советский период, а также на период радикальных реформ банковской системы и развития законодательства Российской Федерации о банках и иных кредитных организациях в 1990-2002 гг. Однако в них не дано обобщающего комплексного историко-правового анализа банковского законодательства, финансовой деятельности банков и кредитных учреждений.

Это позволяет сделать вывод, что в современной отечественной историографии проблема законодательного регулирования банковской

государственного хозяйства и бюджетного права. – СПб., 1907; *Зак, А.Н.* Крестьянский поземельный банк. 1883–1910 гг. / А.Н. Зак. – М.: Типография Н. Карбасникова, 1911; *Батурицкий, Д.И.* Аграрная политика царского правительства и Крестьянский поземельный банк / Д.И. Батурицкий. – М.: Издательство «Новая деревня», 1925; *Рихтер, Д.И.* Государственные земельные банки и их дальнейшая судьба / Д.И. Рихтер. – Пг.: Типография В.Ф. Кишбаума, 1917; *Судейкин, В.Т.* Наши общественные городские банки и их экономическое значение / В.Т. Судейкин. – СПб.: Типолитография Дома призрения малолетних бедных, 1884.

¹ *Финогентова О.Е.* Законодательное регулирование банковской деятельности в России. Первая половина XVIII – начало XX века: Дис... д-ра юрид. наук. – Самара, 2004.

² *Карданова Л.К.* Развитие законодательства о банках и иных кредитных организациях в России: историко-правовой аспект: Дис... канд. юрид. наук. – Ставрополь, 2004.

³ *Пашенцев Д.А.* Правовое регулирование банковской деятельности в Российской империи, вторая половина XIX – начало XX века: Дис... канд. юрид. наук. – М., 2002.

деятельности в Российской империи до сих пор остается недостаточно исследованной.

Объектом диссертационного исследования является совокупность общественных отношений в области становления, формирования и функционирования банковской и кредитной системы в исследуемый период.

Предметом диссертационного исследования является законодательство о кредитных организациях в 1729–1917 годах, выявление закономерностей и основных тенденций процесса правового регулирования банковской деятельности, практика его реализации на разных этапах развития отечественной кредитной системы рассматриваемого периода.

Цель диссертационного исследования – на основе системного анализа нормативно-правовых документов воссоздать историю российского дореволюционного банковского законодательства, исследовать эволюцию банковской и кредитной системы России исследуемого периода, содержание, формы и методы правового регулирования банковской деятельности, рассмотреть особенности правового регулирования банковских операций в исследуемый период.

Указанная цель определила в соответствии с допустимым объемом диссертации следующие **задачи исследования**:

- определить факторы, повлиявшие на возникновение кредитных организаций в России;
- исследовать эволюцию банковской и кредитной системы императорской России;
- проанализировать структуру и систему органов управления отечественных кредитных организаций на разных этапах своего развития;
- определить и проанализировать основные этапы формирования законодательной базы банковской деятельности;
- раскрыть эволюцию правовых норм, регулирующих различные формы кредитных учреждений;

– выявить основные операции кредитных учреждений, специфические черты правового регулирования приема вкладов, выдачи ссуд и учета векселей.

Методологической основой исследования послужили методы, традиционно используемые в юридической науке: философский (диалектико-материалистический метод познания); общенаучные (формально-логический, анализ, синтез, индукция, дедукция); частнонаучные (исторический, сравнительно-правовой, конкретно-социологический, статистический). Применение указанных методов в совокупности позволило комплексно исследовать избранную проблему, сделать конструктивные выводы.

Теоретической базой исследования послужили труды отечественных ученых – специалистов в области теории и истории государства и права, финансового права, банковского дела - В.М. Баранова, С.Я. Борового, В. Вдовина, А.Ю. Викулина, Ю.Г. Галая, И.Ф. Гиндина, И.А. Исаева, В.В. Лазарева, В.А. Толстика, А.В. Малько, Н.И. Матузова, О.М. Олейника, Ю.В. Сорокиной, Г.А. Тосуняна, О.Е. Финогентовой, Н.И. Химичевой, П.П. Цитовича, Н.Д. Эриашвили и др.

Источниковую базу исследования составили указы и законы, сосредоточенные в Полном собрании законов Российской империи (I-III издания.), Своде Законов Российской империи (том XI), а также Свод учреждений и уставов государственных кредитных установлений; указы, положения, указы, наказания, доклады и мнения Государственного совета, удостоенные высочайшего утверждения, а также временные правила, постановления Совета министров и разъяснения Сената.

Научная новизна настоящего диссертационного исследования заключается в следующем:

– представляет собой одно из первых историко-правовых исследований в сфере возникновения и развития законодательства о кредитных учреждениях в дореволюционный период. Рассмотрено законодательство о

кредитных учреждениях в период реформирования банковских учреждений второй половины XVIII – начала XX века;

– выработана и предложена авторская периодизация возникновения и развития законодательства о кредитных учреждениях на разных этапах развития банковской системы. Впервые четко уяснены особенности законодательства, пробелы и противоречия норм права, регулирующих деятельность кредитных учреждений; досконально проанализирована банковская деятельность на каждом из выявленных этапов и их соответствие реальным социально-экономическим процессам, а также влияние законодательных актов на финансовую деятельность исследуемого периода;

– в диссертации разработаны и предложены подходы к решению некоторых проблем банковского законодательства, которые могут иметь важное значение для развития банковской системы современной России. Например, создание специализированных ипотечных банковских учреждений по кредитованию сельского хозяйства.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Историко – правовое исследование генезиса и эволюции кредитных учреждений России до 1917 года позволяет выделить четыре этапа развития банковской системы, которые характеризовались качественно-количественными свойствами банковской системы, а также способами их правового регулирования.

Хронологические рамки первого этапа (вторая половина XVIII в.) обусловлены возникновением по инициативе государства первых кредитных учреждений. На данном этапе возникают первые кредитные учреждения, кредитующие крепостническое землевладение, а также торговлю и промышленность.

На втором этапе (1800–1820 гг.) банки разделяются по сферам деятельности на ипотечные, кредитные, эмиссионные, увеличивается количество банковских операций и появляются новые кредитные учреждения, кредитующие торговлю и промышленность.

На третьем этапе (20–50 гг. XIX в.) кредитные учреждения начинают разделяться по сферам деятельности, возрастает количество банковских операций, появляются новые кредитные учреждения.

Четвертый этап (вторая половина XIX – начало XX в.) – период кардинальных преобразований в кредитной системе, связанный с созданием Государственного банка России: возникают государственные ипотечные банки, открываются первые коммерческие банки, начинает развиваться система мелкого кредита. Происходит процесс реформирования и изменения существующего банковского законодательства.

2. Манифесты, положения, уставы, именные указы Сенату являлись законодательными актами, которые регулировали деятельность первых кредитных учреждений, содержали ограниченный набор банковских операций, имели низкий уровень регулирования деятельности кредитных учреждений в части системы проверки кредитоспособности клиентов, системы возврата ссуд.

3. Банком России исследуемого периода назывались как организации, занимающиеся комплексной деятельностью, так и учреждения, выполнявшие одну из банковских операций.

4. Государственный банк Российской империи к 1914 году превратился в наиболее устойчивое и надежное кредитное учреждение, способствовавшее введению новых банковских операций в практику деятельности кредитных учреждений, кредитовавшее акционерные банки и способствовавшее развитию банковского дела.

5. В уставах Государственного банка 1860 и 1894 годов прослеживается отсутствие полной самостоятельности в сфере управления банковской системой, контролем министра финансов над банком, выполнение контрольных функций над частными кредитными учреждениями, выполнение несвойственных государственному банку коммерческих операций, то есть стремление правительства жестко контролировать происходящие в стране экономические процессы. Это проявлялось также в практике

Государственного банка по выдаче неуставных ссуд для финансирования и поддержки капиталоемких отраслей промышленности, что ослабляло стабильность денежного обращения в стране, но позволяло контролировать практически все стороны ее экономической жизни.

6. Ипотечное кредитование крестьянства появилось в 1861 году, с созданием Крестьянского поземельного банка. Согласно Положению о Крестьянском поземельном банке, условия по выдаче и погашению ссуд были крайне обременительны для большей части крестьянства. Принятый в 1895 году Устав Крестьянского поземельного банка закрепил новые операции банка, расширил круг лиц, получателей кредита, изменил систему оценки земли, нормы возврата ссуд и взыскания задолженностей. Банк получал право покупки земли, вследствие чего он стал выступать как инициатор процесса мобилизации земли. Деятельность Крестьянского поземельного банка содействовала Столыпинской аграрной реформе.

7. Возникновение и развитие системы мелкого кредита происходило за счет сбережений населения, что способствовало массовому вовлечению последнего в товарное производство. Учреждения мелкого кредита руководствовались в своей деятельности уставами, утверждавшимися Министерством финансов. В свою очередь общего законодательства в данной сфере не имелось.

8. Соглашаясь с выводами, сделанными исследователями относительно трехзвенной кредитно-банковской системы России исследуемого периода, предлагается двухуровневая классификация кредитных учреждений, основанием которой является объем выполняемых ими функций. Соответственно к первому, верхнему, уровню отнесем банки (*Государственный банк*), к нижнему – иные кредитные учреждения.

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в том, что сформулированные в работе выводы дополняют ряд разделов отечественной истории права и государства. Они расширяют сферу научного знания, определяя ряд важных аспектов возникновения, развития и

реализации законодательства о банках и иных кредитных учреждениях. Разработанные в диссертации проблемы позволят дать объективную оценку как прошлого, так и возможно современного правового статуса банковской системы.

Полученные в процессе диссертационного исследования положения и выводы могут быть использованы в преподавании курсов истории отечественного права и государства, банковского права, финансового права, предпринимательского права России, в подготовке учебно–методических пособий, а также могут быть использованы при совершенствовании современного российского банковского законодательства.

Апробация результатов исследования. Материалы диссертационного исследования обсуждались на заседаниях кафедры Государственно-правовых дисциплин и кафедры Предпринимательского и финансового права НОУ ВПО «Нижегородская правовая академия» (институт). Основные положения и выводы исследования были изложены в лекциях и научных публикациях автора, а также в выступлениях на научных конференциях: «Судебная реформа России: история и современность». – Н. Новгород: Нижегородская правовая академия, 24 декабря 2004г.; «Проблемы правового регулирования общественных отношений в сфере экономики». – Н.Новгород: Нижегородская правовая академия, 20 декабря 2005 г.; «Общественная палата как институт юридической системы РФ». – Н.Новгород: Нижегородский филиал Международного юридического института при Министерстве юстиции РФ, 19 апреля 2007г.; «Проблемы правового обеспечения социальных реформ в России и за рубежом». – Н.Новгород: Нижегородская правовая академия, 17 мая 2007 г.

Структура работы подчинена поставленным задачам и целям исследования. Диссертация состоит из введения, двух исследовательских глав, включающих семь параграфов, заключения и библиографии.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновываются выбор темы диссертации, актуальность, определяются объект и предмет исследования, его цели, задачи и хронология. Приводятся методологическая, эмпирическая и теоретическая основы работы, формируются научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, определяется практическая значимость, а также дается обзор основных источников и существующей историографии вопроса.

Первая глава «Правовое положение российских кредитных организаций в XVIII–XIX веках» состоит из двух параграфов и посвящена процессам возникновения первых банковских учреждений дореформенной России, а также развитию законодательства в указанной сфере.

В первом параграфе «Правовой режим отечественных кредитных организаций до XIX века» автор исследует процессы возникновения первых кредитных учреждений, раскрывает их структуру и основные направления их деятельности, законодательное регулирование.

Первые банковские учреждения России создавались в виде казенных банков, поддерживающих государственные и сословные интересы, которые просуществовали вплоть до создания Государственного банка России.

Монетная контора - первый официальный кредитный орган - была создана во второй четверти XVIII века. Монетная контора, занимаясь чеканкой монет, имела право выкупать по просьбе несостоятельных должников утварь из драгоценных металлов, заложенную у заимодавцев, выдавать ссуды из 8% годовых под залог золота и серебра. Услугами указанного учреждения пользовались исключительно узкий круг придворной знати. Вместе с тем, знатные заемщики получали ссуды без предоставления залога, которые в большинстве случаев оставались невозмещенными. Операции Монетной конторы были очень незначительными и вскоре были прекращены.

Государственный заемный банк для дворянства в Москве и Санкт-Петербурге при Сенате и Сенатской конторе, Банк для поправления при Санкт-Петербургском порте коммерции и купечества в Санкт-Петербурге при Коммерц-коллегии были учреждены Указом от 12 мая 1754 г. Данные кредитные учреждения создавались императрицей Елизаветой Петровной для предотвращения разорения дворянских имений.

С возникновением данных кредитных учреждений начинает развиваться ипотечный и коммерческий кредит. Задачей названных кредитных учреждений являлось поддержание разоряющегося дворянства как основы феодального строя. Их деятельность носила классовый характер. Казенные капиталы, выданные ими для оборота, были розданы в первые годы в сравнительно немногие руки, в которых деньги и продолжали оставаться; помещики не только не возвращали в срок ссуды, но большей частью не платили и процентов; предписанная законом продажа просроченных залогов на деле не применялась; правильного счетоводства не было; отчеты, представляемые императрице, были приблизительными.

В 1785 году Санкт-Петербургский и Московский дворянские банки были закрыты, а их дела переданы вновь созданному Государственному заемному банку. Однако практическая деятельность банка не принесла тех результатов, которые ожидалась. В первую очередь это явилось следствием усиленных расходов на армию и флот в годы Турецкой войны (1787–1791 гг.), а в последующем и войны со Швецией, и осложнений, связанных с французской буржуазной революцией 1789 года.

В первом параграфе автором рассмотрена деятельность «Медного банка» и Банка артиллерийского и инженерного корпусов. Они не способствовали денежному обращению, а лишь незавуалированно расхищали государственные средства. На протяжении XVIII века, богатого фактами расхищения господствующим классом народных денег, вряд ли что может сравниться с тем размером казнокрадства, какое существовало при деятельности указанных банков.

При Екатерине II деятельность в кредитной сфере была направлена в основном на устройство земельного и ломбардного кредита. В 1772 году в Ведомстве опекунских советов были открыты кредитные учреждения – сохранные и ссудные кассы. Их собранные вклады обращались в ссуды под залог фабрик, недвижимых имений, каменных домов, следовательно, дополнили список учреждений, кредитующих дворян. Они также превратились в учреждения поземельного кредита.

В 1775 году во всех губернских городах появились приказы общественного призрения, которые выполняли благотворительные функции (управление больницами, приютами и т. д.), причем для увеличения средств приказов они имели право принимать вклады на проценты и выдавать ссуды под залог недвижимых имений.

В 1797 году была сделана попытка организовать земельный кредит на новых началах, для чего был создан Вспомогательный для дворянства банк. Перед ним была поставлена только одна, исключительно важная, с точки зрения дворянского государства задача – облегчить тяжесть долгов дворян, уже попавших в зависимость к ростовщикам. Вспомогательный банк был задуман как средство помощи дворянам, а не как постоянно действующее учреждение. Поскольку Устав Вспомогательного банка не предусматривал какого-либо ограничения выдачи ссуд, влиятельные лица воспользовались этим, чтобы получить из банка огромные ссуды, что и осуществлялось на практике деятельности банка.

Таким образом, рассмотренный период характеризуется отсутствием стройной кредитной системы. В немалой степени этому способствовала политика правительства России. Деятельность банков указанного периода следует охарактеризовать как имеющую крепостническо-классовую направленность и откровенно паразитарные потребительские цели их кредитных операций. Данный период характеризуется фактами расхищения господствующим классом народных средств. Деятельность правительства в области организации кредита была направлена исключительно на устройство

земельного кредита, для организации же коммерческого ничего сделано не было.

Во втором параграфе «Кредитные учреждения в первой половине XIX века» диссертантом рассматриваются деятельность и правовое регулирование как ранее существовавших, так и вновь создаваемых кредитных учреждений.

К первой половине XIX века не было органа, кредитовавшего торговлю. Между тем в последние годы XVIII века курс ассигнаций начал быстро падать, снижался и вексельный курс. В этих условиях появилась острая необходимость улучшить внешнеторговый баланс. Вместе с тем, важным средством улучшения внешнеторгового баланса являлось создание банка, помогающего ссудами купцам-экспортерам. Это являлось важнейшей государственной задачей.

В 1817 году происходит перестройка кредитной системы и превращение ее в более эффективное орудие кредитной политики. Для этого были проведены два важных мероприятия: реорганизация учетных контор в Коммерческий банк и создание Совета государственных кредитных установлений. Создание Коммерческого банка было связано с решением больших проблем экономической политики, с вопросом о том, должна ли Россия развиваться преимущественно как аграрная страна или как промышленная держава. То или иное его решение должно было заметным образом отразиться на характере хозяйственного развития страны и по-разному сказаться на социальных и экономических позициях различных классов.

По своей организации Коммерческий банк представлял собой учреждение, отвечающее нуждам коммерческого и промышленного кредита, но уже с начала своей деятельности этот банк стал функционировать как учреждение, отвечающее интересам дворянства. Роль Коммерческого банка сводилась к аккумуляции средств, направленных в распоряжение Заемного банка. С ростом товарооборота в стране операции Коммерческого банка

развивались в противоположном направлении – ресурсы банка увеличивались, а кредитование торговли уменьшалось.

Совет государственных кредитных установлений, открытый в 1818 году не оказался реальным фактором экономической политики, он не имел ясно очерченных задач или административных прав и должен был выполнять чисто наблюдательные функции.

Отсутствие банков, которые могли бы удовлетворить возросшие нужды торговли и промышленности, привели к созданию частных банкирских домов, операции которых сводились в основном к выполнению поручений правительства.

В рассматриваемый период началось формирование низшего звена кредитной системы в виде сберегательных касс и «мирских капиталов». Их возникновение свидетельствовало о развитии товарно-денежных отношений, все сильнее «подтачивающих» натурально-хозяйственную основу крепостнического строя.

Основной задачей сберегательных касс было сосредоточение мелких сбережений для использования их в интересах правительства. Они созданы были для способствования созданию зажиточных групп населения среди городских и сельских обывателей.

В течение всего рассматриваемого диссертантом периода не было осуществлено «требования подчинить капитал, приносящий проценты, промышленному капиталу» и не было создано «органических образований, осуществивших эти условия капиталистического производства в форме современного банковского дела»¹.

Глава вторая «Реформирование деятельности кредитных организаций в конце XIX – начале XX века» состоит из пяти параграфов.

В первом параграфе «Кредитные учреждения во второй половине XIX века» диссертантом проанализирован процесс образования новых видов кредитных организаций, результатом чего послужило постепенное

¹ Маркс К. Капитал. – М., 1970. – Т. 3. – Ч. 2. – С. 617.

формирование банковской системы. Вторая половина XIX века была периодом кардинальных преобразований в банковской системе. Создается Государственный банк России, государственные ипотечные банки (Крестьянский поземельный банк, Государственный дворянский земельный банк), открываются первые коммерческие банки, начинает развиваться система мелкого кредита. На этом этапе происходит процесс реформирования и изменения уже существующего банковского законодательства. Роль государства в процессе регулирования и контроля деятельности частных коммерческих банков значительно возрастает.

Но все же процесс формирования банковской системы остался незавершенным, причиной тому послужило отсутствие единого закона о банках и банковской деятельности.

Все кредитные учреждения рассматриваемого периода делились не по объему выполняемых ими функций, а по форме собственности. Соответственно выделялась трехзвенная кредитно-банковская система: государственные, общественные и частные кредитные учреждения¹. К государственным кредитным учреждениям относился Государственный банк и государственные сберегательные кассы. Одним из подвидов государственных кредитных учреждений являлись Государственный дворянский земельный банк и Крестьянский поземельный банк, которые из смысла выполняемых ими общественно значимых функций можно отнести к государственным ипотечным кредитным учреждениям. К общественным кредитным учреждениям относились общества взаимного поземельного кредита, городские общественные банки, общества взаимного кредита, ссудо-сберегательные товарищества, кредитные товарищества, сельские волостные и станичные банки. К частным кредитным учреждениям – акционерные

¹ Указанных выводов придерживаются и современные российские исследователи: *Финогентова О.Е.* Указ. соч.; *Пашенцев Д.А.* Правовое регулирование банковской деятельности в Российской империи, вторая половина XIX – начало XX века: Дис... канд. юрид. наук: М., 2002; *Карданова Л.К.* Развитие законодательства о банках и иных кредитных организациях в России: историко-правовой аспект: Дис... канд. юрид. наук. – Ставрополь, 2004.

коммерческие банки, городские кредитные общества, акционерные земельные банки.

Соглашаясь с выводами, сделанными исследователями относительно трехзвенной кредитно-банковской системы, диссертант позволил себе предложить двухуровневую классификацию кредитных учреждений рассматриваемого периода, деля их по объему выполняемых ими функций. Соответственно к первому, верхнему, уровню отнес банки, к нижнему – иные кредитные учреждения. Исходя из комплексной банковской деятельности кредитных учреждений, диссертант полагает, что понятие «банк» можно употребить лишь к одной кредитной организации того периода – Государственному банку – «Банку банков» Российской империи. Даже те кредитные учреждения, которые и назывались банками, например Крестьянский и Дворянский банки, не претендуют на наименование «банк» в силу выполнения ими, в сущности, только одной банковской операции. Таким образом, в предложенной классификации кредитных учреждений практически все учреждения того времени относятся к разного рода кредитным учреждениям.

Законодательство рассматриваемого периода предусматривало существование значительного числа самых различных видов кредитных учреждений. Каждый вид имел свои особенности, свою структуру, функции и назначение и, соответственно, каждому виду были посвящены отдельные правовые акты. Хотя дореволюционная банковская и кредитная системы России полностью были разрушены большевиками, тем не менее они содержали немало поучительного, нажитого профессионализма, глубокой компетентности для своего времени в организации и осуществлении финансово-кредитной деятельности в условиях многоукладной экономики.

Во втором параграфе «Система законодательства о банках и иных кредитных учреждениях» диссертантом исследуется структура законодательства о банках и иных кредитных учреждениях Российской империи, которая находилась на достаточно высоком уровне. Система

законодательства отличалась достаточным многообразием видов нормативно-правовых актов, которые охватывали процедуры организации, деятельности и ликвидации банков и иных кредитных учреждений. Ведущими в этой системе являлись законы и уставы. Законы могли издаваться в виде уложений, уставов, учреждений, грамот, положений, наказов (инструкций), манифестов, указов, мнений Государственного совета, докладов, удостоенных высочайшего утверждения, указы Сената. Подзаконные нормативные акты, в свою очередь, играли существенную роль – конкретизировали общие нормы применительно к меняющейся ситуации, отличались оперативностью их принятия. К числу подзаконных нормативных актов относились инструкции и циркуляры Министерства финансов кредитным учреждениям, а также внутренние акты, такие как циркуляры и инструкции Государственного банка своим конторам и отделениям, большая часть которых была посвящена техническим вопросам деятельности кредитных учреждений.

Рассматривая законодательство о банках и банковской деятельности, диссертант коснулся также вопроса, о принятии законодательных актов рассматриваемого периода в силу того, что характер правового акта во многом определяется особенностями его принятия.

В третьем параграфе «Развитие Государственного банка» диссертантом исследована деятельность Государственного банка по новому уставу, утвержденному 6 июня 1894 года. Согласно данному закону учреждалось Центральное управление во главе с советом и управляющим банком. В Центральное управление вошел судейский отдел, который был создан впервые и осуществлял составление договоров и прочих гражданских актов и документов, общее наблюдение за производством взысканий по просроченным банку долгам, а также залогами и закладными.

Согласно новому уставу банка, его основная задача состояла в обеспечении денежных оборотов и содействии торгового оборота, промышленности и сельского хозяйства при помощи кратковременного кредитования.

В результате реформирования Государственный банк был наделен правом эмиссии, получил право осуществлять операции по условным текущим счетам. Государственным банком были снижены проценты по текущим счетам, а затем проценты вообще перестали начисляться.

Государственным Банком осуществлялись следующие операции: учет векселей; открытие кредитов по специальным текущим счетам; выдача ссуд различного предназначения; покупка и продажа иностранных трат; покупка и продажа за свой счет процентных бумаг; прием вкладов – срочных и бессрочных; перевод сумм между пунктами, в которых есть учреждения Банка; расчет между железными дорогами и другие.

Объем предоставленных новым уставом операций банка говорит о том, что Государственный Банк одновременно выполнял функции центрального банка страны и коммерческого банка.

Но все же Государственный банк находился под контролем государства, а именно в ведении Министерства финансов под наблюдением Совета государственных кредитных установлений. Операции банка по счетам клиентов контролировали представители Государственного контроля и Совета государственных кредитных установлений.

К 1917 году Государственный банк осуществлял регулирование денежного обращения и валютных расчетов России и через коммерческие банки принимал активное участие в кредитовании промышленности и торговли.

В четвертом параграфе «Эволюция деятельности Крестьянского поземельного банка» автором анализируется деятельность Крестьянского поземельного банка в соответствии с принятым 27 ноября 1895 года нового устава банка, а также многочисленными законодательными актами издаваемые правительством в целях развития его операций.

Реформирование Крестьянского поземельного банка связанная с принятием нового устава являлась не полной ввиду того, что правительство больше всего заботилось о дворянах-помещиках а не о крестьянстве.

В период аграрной реформы П.А. Столыпина Крестьянский поземельный банк стал инструментом правительства в проведении земельной политики.

С принятием Указа «Об облегчении задачи Крестьянского поземельного банка к увеличению площади малоземельных крестьян» банк получил право путем неограниченного выпуска закладных листов приобретать земли, а также продавать землю в единоличную собственность.

По Высочайшему повелению от 12 августа 1906 года удельное ведомство передавало банку для продажи крестьянам лесные участки.

В августе 1906 года банку передаются земли императорской семьи. В этом же году ему было разрешено выдавать ссуды под надельные земли. Данный факт говорит о фактическом признании за крестьянами права собственности на свой участок.

На банк были возложены землеустроительные функции, в частности Крестьянскому поземельному банку для продажи передавались казенные и удельные земли, выделялись средства для покупки частных земель.

Утвержденная в 1908 года Временная инструкция об основаниях и порядке ликвидации земель, принадлежащих Крестьянскому поземельному банку, давала предпочтение продажи земли хозяйствам способным стать действительно прочными и были недостаточно обеспеченными землей.

В 1908 году утверждены Правила о порядке согласования посреднической деятельности Крестьянского поземельного банка с общими землеустроительными мероприятиями правительства.

Все законодательные акты, принятые после принятия нового устава банка создавали благоприятные условия для покупки зажиточными крестьянами земли в единоличное пользование.

В начале XX века итогом деятельности банка крестьянская частная собственность на землю стала второй по размерам формой землевладения.

В 1917 году Крестьянский поземельный банк прекратил свое существование в связи с принятием декретов об уничтожении сословных учреждений.

В пятом параграфе «Совершенствование функционирования мелких кредитных учреждений» диссертантом рассматривается формирование волостных и сельских банков, ссудо-сберегательных и кредитных товариществ в связи с утвержденным в 1895 году Положением об учреждениях мелкого кредита. Принятое положение прежде всего закрепило существование новой формы учреждений мелкого кредита – кредитное товарищество, которое предполагало отсутствие паевых взносов, и основной капитал которых формировался из средств казны. Основной целью кредитных товариществ являлось облегчение и улучшение членам товарищества хозяйственной деятельности, услуги оказывались лишь членам товарищества.

Ссудо-сберегательные товарищества по-прежнему пользовались определенной автономией в делах самоуправления. Наряду с краткосрочными ссудами разрешались и долгосрочные, на срок до 5 лет. Ссуды обеспечивались залогом движимого и отчасти недвижимого имущества, личным доверием и поручительством.

К началу XX века в России были созданы первые союзы учреждений мелкого кредита, которым не хватало правительственной поддержки.

7 июня 1904 года Государственным советом России было принято Положение об учреждениях мелкого кредита, которым создано было Управление по делам мелкого кредита, заведовавшего учреждениями мелкого кредита.

После издания данного нормативно правового акта к 1905 году в системе мелкого кредита имелись следующие заведения мелкого кредита: вспомогательные и сберегательные кассы; мирские заемные капиталы; сельский банк бывших удельных крестьян; волостные и сельские банки; земские кассы, региональные союзы кредитных кооперативов и другие.

После Положения от 7 июня 1904 года были приняты законы и нормативные акты расширившие уставную деятельность учреждений мелкого кредита. Изменения коснулись кредитных и ссудо-сберегательных товариществ.

С учетом новых изменений законодательства уставы мелких кредитных учреждений предоставляли право участникам принимать денежные вклады и заключать займы с Государственным банком; выдавать ссуды на оборотные средства, приобретение инвентаря и иные операции.

С изданием Положения об учреждениях мелкого кредита общее заведование системой мелкого кредита находилось под полным контролем Государственного банка в лице Управления по делам мелкого кредита, которое контролировало деятельность учреждений мелкого кредита издаваемыми уставами и правилами.

Таким образом, до 1917 года мелкий кредит в России не пользовался особым вниманием властей, не имел единого центра и общего законодательства. Учреждения мелкого кредита руководствовались утвержденными Министерством финансов уставами. Становление и развитие системы кредитной кооперации происходило за счет внутренних сбережений населения, что способствовало массовому вовлечению населения в товарное производство.

В заключении подводятся итоги диссертационного исследования, теоретические обобщения, посвященные анализу государственно-правового регулирования деятельности кредитных учреждений в досоветской России.

Основные положения диссертации изложены в следующих работах автора:

Статьи в рецензируемых изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки России для публикации результатов диссертационных исследований:

1. Рашидов О.Ш. Законодательное регулирование деятельности мелких кредитных учреждений после 1860 г. // Закон и право. – 2007. – №8. – С.118-119.

Иные публикации:

2. *Рашидов О.Ш.* Государственный банк в период реформ конца XIX века // Судебная реформа в России: история и современность: сборник межвузовской научной конференции. – Н.Новгород: Нижегородская правовая академия, 2005. – С. 141-153.
3. *Рашидов О.Ш.* Возникновение и развитие отношений в банковской сфере России XVIII-XIX века // Современные проблемы государства и права: Сборник научных трудов / Под ред. В.М. Баранова, В.А. Толстика, А.В. Никитина. – Н.Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2006. – Вып. 10. – С. 71-79.
4. *Рашидов О.Ш.* Ипотечное кредитование в России: проблемы правового регулирования // Проблемы правового регулирования общественных отношений в сфере экономики: сборник научных статей / под ред. к.ю.н., доцента А.М. Архипова. – Н.Новгород: Нижегородская правовая академия, 2006. – С. 84-89.
5. *Рашидов О.Ш.* Виды отечественных кредитных организаций XVIII – XIX веков // Общественная палата как институт юридической системы РФ – М.: Н.Новгород: Нижегородский филиал Международного юридического института при Министерстве юстиции РФ, 2007. – С.145-152
6. *Рашидов О.Ш.* Локальные нормативные акты в деятельности кредитных учреждений досоветской России // Проблемы правового обеспечения современных социальных реформ России: сборник научных статей. – Н.Новгород, 2007. – С. 152-155.

Общий объем опубликованных работ – 2, 37 п. л.