

УДК 347.734(091)(477)

*А. О. Ткаченко, канд. юрид. наук, канд. іст. наук, доц., зав. кафедри державно-правових дисциплін ДВНЗ “Українська академія банківської справи Національного банку України”*

## ФОРМУВАННЯ, ЗМІСТ І РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВОВИХ НОРМ У СФЕРІ БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ПЕРІОД ПРАВЛІННЯ ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ

*Досліджується механізм формування, зміст і реалізація правових норм у сфері банківської діяльності в період правління Західноукраїнської Народної Республіки.*

*Ключові слова: Західноукраїнська Народна Республіка, нормативно-правова діяльність, законодавча процедура, законодавчий процес, законодавча техніка, зміст норм, реалізація норм.*

**Постановка проблеми.** Західноукраїнська Народна Республіка (ЗУНР) – українська держава, створена в листопаді 1918 р. на західноукраїнських землях, які входили до Австро-Угорської імперії. Реальне існування протягом восьми з половиною місяців національної галицької державності поставило на практичний ґрунт гасло соборної української держави та формування економіко-правових інструментів її функціонування. Тому актуальною проблемою дослідження залишається аналіз норм права, що врегульовували грошово-кредитні відносини.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** свідчать про значне пожвавлення інтересу дослідників до вивчення державно-правової тематики. Проте кредитно-банківська сфера на рівні наукового дослідження представлена лише поодинокими працями. Перешкодою процесу дослідження є недостатня джерельна база, віддаленість архівних фондів тощо. Дотепер дослідники приділяли увагу історії окремих банківських установ [8], становленню, функціонуванню та правовому регулюванню діяльності банків [6; 7; 10]. Значна частина процесів у розвитку банківського права досліджені ще недостатньо.

**Невирішеними раніше частинами проблеми** залишаються нормотворча діяльність суб'єктів права, порядок формування правових норм, що врегульовували відносини у банківській сфері, їх зміст і реалізація на території ЗУНР.

**Мета** дослідження полягає у встановленні суб'єктів законодавчої ініціативи, порядку формування, аналізу змісту і проблемах реалізації норм банківського права на території ЗУНР.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** На території ЗУНР за короткий час було створено досить ефективну систему управління. Більшість депутатів Української Народної Ради (далі – УНРади), наділеної законодавчими функціями, віддавала перевагу розбудові держави. Проте ні в установчих документах – Статуті (18 жовтня 1918 р.), Прокламації (19 жовтня 1918 р.), Відозві (1 листопада 1918 р.), Тимчасовому основному законі про державну самостійність українських земель (13 листопада 1918 р.) жодної інформації щодо власності, чи фінансово-кредитної політики держави не містилося.

Прихильників застосування банківських інструментів не було і серед опозиційних організацій. Селянсько-робітничий союз – опозиційна до уряду організація, виступала з вимогою проведення політики націоналізації і конфіскації, у тому числі й банківській сфері. Українська

республіканська партія наполягала на проведенні соціалізації банків. Українська народно-трудова партія вимагала усупільнення кредиту [9, с. 248–250]. Подібне ставлення до таких важливих проблем, враховуючи те, що на території ЗУНР проживало 6 млн населення, змушує констатувати наявність суттєвих пробілів у законодавстві і неврегульованості соціально значимої фінансово-банківської проблематики.

Загалом же формування правових норм у сфері банківської діяльності визначала низка чинників. 9 листопада УНРадою сформовано Державний секретаріат (Рада державних секретарів), до складу якого входило і фінансове відомство, що мало опікуватись банківською справою. Його керівники К. Левицький і його наступник С. Голубович одночасно очолювали і фінансове відомство, що могло сприяти формуванню законодавчої бази у банківській сфері. Введення в обіг гривні мало б сприяти розвитку кредитно-банківських відносин та підготовки кодифікованих. Проте норми банківського права були розпорошені в законодавстві, що врегульовувало різнобічні суспільні відносини.

На території ЗУНР зберігали чинність правові акти Австро-Угорщини. Тут не було прийнято жодного нормативного акта, який би скасовував попереднє законодавство в частині, що стосувалася банківської діяльності. Формування норм, що стосувалися банківської сфери, не належало до першочергових. Водночас УНРада не мала соціалістичного спрямування і не декларувала негативного ставлення до банків.

Одним із суб'єктів формування норм банківського права була УНРада. 4 квітня 1919 р. вона прийняла закон про запровадження в обіг гривні та карбованця, згідно з яким гривня вводилась у законний обіг нарівні з кроною і прирівнювалася до неї за курсом [3, с. 331–332]. Закон поширював дію на банківські установи. Норми формувались як матеріальні, імперативні, уповноважуючі. Закон містив дві забороняючі норми й одну посилкову на Карний кодекс щодо відповідальності за встановлені правопорушення.

Окремі рішення, які містили норми банківського права, приймалися Президентом УНРади. Одним із них Є. Петрушевич дав вказівку Уповноваженому по фінансах здійснити окремі кредитні операції та розробити план їх здійснення [3, с. 582]. Проте мова йшла про економічний, а не юридичний бік справи.

Рада державних секретарів 20 лютого 1919 р. у зв'язку з випуском грошових бон по 20 гривень зобов'язувала всі банківські установи здійснювати операції з ними. 24 березня 1919 р. вона

прийняла рішення ввести законодавчим шляхом примусовий курс гривні [3, с. 91].

Державний секретаріат внутрішніх справ 1 травня 1919 р. видав акт, яким підтверджував курс гривні до крони (1:1) і курс карбованця до крони (1:2). Документ містив зобов'язуючі норми, які вимагали здійснювати операції з гривнею і карбованцем і вводив санкції за порушення встановленого курсу [3, с. 382].

Фінансова комісія УНРади, п'ятеро членів якої були у складі законодавчої комісії [3, с. 357], що мало сприяти розробці законодавчих актів. З самого початку вона взяла під суворий облік грошові запаси у банках. Згодом запропонувала випустити внутрішню державну позику. У травні 1919 р. комісія ухвалила резолюції у справах державних фінансів, стабілізації гривні та діловодства, які стосувалися і кредитно-фінансових установ. Комісія намагалася також розробити загальний фінансовий план і скласти державний бюджет [4, с. 180], але в матеріалах відсутні згадки щодо банківських інструментів. Загалом же норм банківського права так і не з'явилися в окремому кодифікованому акті.

Значна частина норм банківського права містилася у статутних документах банків. При цьому у статутах Акціонерного товариства “Російський народний банк у м. Ужгород” (далі – АТ РНБ у м. Ужгород) і Акціонерного товариства “Підкарпатський банк у м. Ужгород” (далі – АТ ПБ у м. Ужгород) статті сформовано переважно з диспозицій норм. Спосіб їх викладу переважно прямий, мало було норм бланкетних, ще менше – відсилочних. За характером приписів уповноважуючі і зобов'язуючі норми формувалися приблизно рівномірно у статуті АТ РНБ у м. Ужгород, в іншому статуті їх сформовано удвічі менше. Обмаль норм забороняючих, вони формувалися до уповноважуючих і зобов'язуючих норм у співвідношенні 1:18 в одному статуті і 1:22 – в іншому. За методом регулювання переважна більшість норм імперативних, у разі менше норм диспозитивних. У статутах незначна кількість охоронних і декларативних норм [2, арк. 1–25].

Норми права врегульовували грошово-кредитні відносини, визначали правила діяльності банків, порядок обліку грошових запасів та їх розподіл. Ці правовідносини врегульовувалися актами, прийнятими у листопаді 1918 р. Також було задекларовано норми, зміст яких передбачав випуск внутрішньої державної позики [5, с. 221].

Норми права врегульовували фінансово-банківські правовідносини. Оскільки власних грошей ЗУНР не мала, як і коштів на їх друку-

вання, у грудні 1918 р. на засіданні уряду було вирішено залишити в обігу австрійські крони. Після об'єднання ЗУНР і УНР вводилися в обіг гривні й карбованці УНР. У січні 1919 р. УНРада видала відповідний закон, норми якого визначали гривні й карбованці офіційною валютою на території ЗО УНР, а банки зобов'язані були приймати їх нарівні з кронами по курсу 1 крона=1 грн, 1 карб=2грн, або 2 кронам [5, с. 220].

Резолюцією від 16 травня 1919 р. фінансова комісія УНРади увела в обіг гривню як державну валюту і крони [4, с. 180]. Проте ситуація укладнювалась тим, що уряд ЗУНР не мав впливу на випуск і поширення крон на території ЗУНР. Тут не було необхідної кількості товару, котрий міг би бути викуплений за гривні. Приплив же гривні на в Галичину був незначний, оскільки випущено її було зовсім мало.

Установчі документи банків містили норми про порядок відкриття, мету діяльності, порядок набуття капіталів, органи управління, звітність. Статут АТ РНБ визначав мету товариства, яка полягала у створенні капіталу; розвитку банківських операцій; конвертації боргів; парцеляції землеволодінь; підтримці підприємств [2, арк. 2].

Основний капітал АТ ПБ в м. Ужгород становив 5 млн крон і набувався через випуск 10 тис. акцій вартістю 500 крон [1, арк. 1]. Власник акції мав оформити їх на своє ім'я, зареєструвавши у книзі акцій. У цій установі одна акція мала бути лише в одного власника. Вони могли переходити в іншу власність через спадщину і перепродаж з дозволу дирекції.

В АТ РНБ норми ч. 3 статуту містили правила щодо резервного фонду, який призначався для відшкодування непередбачених витрат або втрат. До нього перераховувалося 3 % чистого прибутку [2, арк. 4]. У банку утворювався і спеціальний резервний фонд з метою покриття втрат при зменшенні цін на нерухомість, цінні папери, несприятливій торговельній кон'юктурі.

Унормовувався також порядок відкриття банків. Нормою статуту АТ ПБ встановлювалося, що банк відкривався, якщо 30 % від суми його основного капіталу було сплачено [1, арк. 1].

Детально врегульовувався порядок діяльності органів управління. Одним із таких органів була управа (дирекція). Вона обиралась у складі 7–15 акціонерів [2, арк. 9], обирала голову і заступників. До її компетенції входило ведення справ, які виносилися на розгляд загальних зборів; ведення торгівлі, розміру відсотків на позички і внески; прийом і звільнення службовців; надання коштів. Вона обирала виконавчу комісію, уповноважену вирішувати всі торговельні справи. Ко-

місія перебирала на себе частину справ управи щодо ведення торгівлі.

Визначалися правила діяльності органу, який мав назву “вибор”. Зокрема, установлювався порядок обрання, його склад і функції. Його члени обиралися серед акціонерів у кількості 9–25 осіб і були уповноважені здійснювати контроль за торговельними операціями банку [1, арк. 7]. Визначалися повноваження наглядової ради, які включали контроль розпоряджень правління та діяльності товариства. Колегія обиралась на три роки у складі чотирьох осіб [2, арк. 14].

Загальні збори могла скликати управа (дирекція), контрольна комісія, акціонери. Збори уповноважені були обирати управу й контрольну комісію; визначати баланс основного капіталу і розподіл прибутків; укладення договорів; ліквідацію товариства; зміну статуту; визначення розміру заробітної плати [1, арк. 5]. Рішення загальних зборів приймалися більшістю голосів. При зміні статуту, закритті або злитті товариства з іншим потрібна була кваліфікована більшість голосів [2, арк. 8]. Передбачене було таємне голосування. Акціонери мали право голосу відповідно до кількості акцій. Статути містили правила ведення протоколу.

Урегульовували діяльність контрольних комісій, уповноважених контролювати діловодство, правильність ведення рахунків, баланс і розподіл прибутків. Комісія була самостійною у визначенні регламенту своєї діяльності, обирала голову й вела протокол [1, арк. 8].

Порядок звітності в АКБ і установах державної форми власності дещо відрізнялися. Правління готувало звіт акціонерних установ, який розглядали рада і ревізійна комісія. Їх зауваження мали бути надруковані в одній із місцевих газет [2, арк. 15], а матеріали роздані акціонерам для ознайомлення. Після розгляду на загальних зборах їх протокол передавався Міністру фінансів. Річний звіт про операції банку і щомісячні баланси друкувалися в “Державному віснику”.

Реалізація норм, що стосувалися кредитно-банківської сфери, характеризувалася незначною динамікою. Головною причиною такого стану було недостатнє усвідомлення значимості кредитно-банківської сфери в умовах державотворення. Лише окремі акти містили вимоги, що стосувалися реалізації норм банківського права. До таких слід віднести комюніке фінансової комісії УНРади про стан фінансів від 16 травня 1919 р., яке містило вимогу щодо реалізації норм, які стосувалися загального фінансового плану, податків тощо. Державною валютою оголошувалася гривня. У законному обігу частково

залишалась австро-угорська валюта, проте з метою збереження державної валюти створювався відповідний орган при Державному секретаріаті скарбниці. Для діяльності банківських установ важливим було рішення щодо зняття усіх заборон, які стосувалися приймання грошових знаків та реалізації норм, що створювали рівні можливості для операцій з валютою [4, с. 180].

УНРада і Державне секретарство фінансів взяли під суворий облік усі грошові запаси в банках, намагалися регулювати грошово-кредитні інструменти, здійснювати перерозподіл коштів тощо. Не завжди зазначені заходи були забезпечені нормативно, реалізація окремих напрямів здійснювалась “у ручному режимі”. Робилися також спроби випустити внутрішню державну позику та деякі інші заходи [5, с. 204–221], але ці наміри не набули належного нормативного забезпечення, а також блокувалися несприятливими для ЗУНР зовнішньополітичними та воєнними обставинами.

УНРада намагалася реалізувати норми закону “Про впровадження в ЗО УНР у законний обіг гривень і карбованців УНР”, виданого в січні

1919 р. Гривні й карбованці стали офіційною валютою на території ЗО УНР, які банківські установи зобов’язані були приймати нарівні з кронами.

**Висновки.** Таким чином, серйозною перешкодою щодо формування банківського законодавства на території ЗУНР були ідеологічні чинники, негативне ставлення до банківської діяльності провідних політичних партій. Секретаріат фінансів був розпорошений. Не вистачало спеціалістів. Дедалі більше загострювалася фінансова криза. За таких умов приймалися окремі законодавчі чи розпорядчі рішення, які врегульовували певні сторони кредитно-банківських відносин. На території західноукраїнських земель норми права врегульовували грошово-кредитні відносини, визначали загальні правила діяльності банків, деякі окремі сторони їх функціонування. Докладніше регулювалася діяльність банківських установ. Їх установчі документи містили норми, які визначали порядок відкриття банків, мету їх діяльності, порядок набуття капіталів, функціонування органів управління, порядок звітності тощо.

#### Список літератури

1. Державний архів Закарпатської області. Акціонерне товариство “Підкарпатський банк”, м. Ужгород (1920–1944). – Ф. 52. – Оп. 1. – Спр. 1.
2. ДАЗО. Акціонерне товариство “Підкарпатський банк”, м. Ужгород (1920–1944). – Ф. 52. – Оп. 1. – Спр. 2.
3. Західно-Українська Народна Республіка 1918–1923. Документи і матеріали. Т. 2 : Державотворчі й адміністративно-організаційні процеси. – Івано-Франківськ : Лілея НВ, 2001. – 712 с.
4. Західно-Українська Народна Республіка 1918–1923 рр. Документи і матеріали : у 5 т. Т. 3, кн. 2. Суспільно-політичні процеси. Національно-культурне відродження / [уклад. О. Карпенко, К. Мицан]. – Івано-Франківськ : Лілея-НВ, 2005. – 680 с.
5. Західно-Українська Народна Республіка. 1918–1923 : Історія / [кер. авт. кол. й відп. ред. О. Карпенко]. – Івано-Франківськ : Сіверсія, 2001. – 628 с.
6. Комаринська З. М. Банки та банківська справа в Західній Україні / Комаринська З. М. // Енциклопедія банківської справи України / голова редкол. В. С. Стельмах. – К. : Молодь, Ін Юре, 2001. – С. 50–53.
7. Комаринська З. М. Банківська система України періоду державності 1917–1920 рр. : становлення та реалії функціонування / Комаринська З. М. // Вісник НБУ. – 2002. – № 2. – С. 56–59.
8. Комаринська З. М. Земельний іпотечний банк / Комаринська З. М. // Енциклопедія банківської справи України / голова редкол. В. С. Стельмах. – К. : Молодь, Ін Юре, 2001. – С. 249.
9. Тищик Б. Й. Західна Українська Народна Республіка (1918–1923). Історія держави і права / Тищик Б. Й. – Львів : Тріада плюс, 2004. – 392 с.
10. Ткаченко А. О. Правове регулювання банківської діяльності на території Західноукраїнської Народної Республіки (тези) / Ткаченко А. О. // Наукова спадщина професора В. С. Кульчицького (1919–2009) і сучасність : XXIV Міжнар. істор.-прав. конф., 28 квіт. – 1 трав. 2011 р., м. Львів : матеріали конф. – Львів : ЛНУ ім. Івана Франка, 2011. – С. 318–323.

Отримано 24.10.2012

#### Анотація

*Исследуется механизм формирования правовых норм в сфере банковской деятельности, их содержание и реализация в период правления Западноукраинской Народной Республики.*

#### Summary

*The mechanism of the formation, maintenance and implementation of banking law rules during of West Ukrainian People's Republic are investigated.*