

УДК 347.734(091)(477)

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

ФОРМУВАННЯ ПРАВОВИХ НОРМ У СФЕРІ БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНСЬКІЙ ДЕРЖАВІ (ГЕТЬМАНАТІ П. П. СКОРОПАДСЬКОГО)

Досліджується механізм формування правових норм у сфері банківської діяльності в Українській Державі (Гетьманаті П. П. Скоропадського).

Ключові слова: нормативно-правова діяльність, законодавча процедура, кредитна канцелярія, фінансова рада, рада міністрів, з'їзди правління, з'їзди представників банківських установ, законодавчий процес, законодавча техніка.

Исследуется механизм формирования правовых норм в сфере банковской деятельности в Украинской Державе (Гетьманате П. П. Скоропадского).

Ключевые слова: нормативно-правовая деятельность, законодательная процедура, кредитная канцелярия, финансовый совет, совет министров, съезды правлений, съезды представителей банковских учреждений, законодательный процесс, законодательная техника.

Постановка проблеми. З приходом до влади 29 квітня 1918 р. П. П. Скоропадського процес формування норм банківського права збагатився, розширилася сфера діяльності банків, що вимагало відповідного правового регулювання. Змінився порядок формування норм, що врегульовували діяльність банків. Становлення банківського права супроводжувалось формуванням значного масиву правових норм, потребою їх узгодження між собою, розширенням сфери правового регулювання, розвитком і оновленням методів правової дії. Тому існує потреба всебічного осмислення історико-правового матеріалу та використання набутого досвіду на сучасному етапі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчать про стійкий інтерес у науковців, у тому числі й істориків права, до досліджуваної проблематики [1; 9; 11; 12;]. Проте значна частина історичних процесів у розвитку банківського права досліджені ще недостатньо.

Невирішеними раніше частинами проблеми залишається нормотворча діяльність суб'єктів права, порядок формування правових норм, спрямованих на регулювання відносин у банківській сфері досліджуваного періоду.

Мета дослідження полягає у встановленні суб'єктів законодавчої ініціативи, спробі класифікації норм банківського права, їх видів, здійсненні аналізу елементів структури.

Виклад основного матеріалу дослідження. Законодавча діяльність гетьманської адміністрації здійснювалась у відповідності до чітко встановленої процедури [10]. За короткий період було прийнято 10 законів, які містили норми банківського права. Також було прийнято близько 100 об'їзників, які стосувалися банківської діяльності. В Українській державі було прийнято 2 закони по інституціях короткострокового кредиту і 5 законів по інституціях довгострокового кредиту [22, арк. 2–9]. Але так і не було видано єдиного узагальнюючого акта, що врегульовував банківську діяльність.

Прийняття правових рішень здійснювалось на підставі подань Кредитної канцелярії, яка проводила наради з представниками фінансово-банківської установ. Одна із таких нарад відбулась у кінці квітня 1918 р., на якій було розглянуто проблему відповідальності уряду перед вкладниками Державного банку за вивезені більшовиками цінності. Важливу роль у прийнятті правових рішень відіграла юридична та фінансова ради. Перша здійснювала фаховий аналіз законопроектів, які розробляв департамент законодавчих справ. Фінансова рада здійснювала попередній розгляд справ по фінансовій частині, які належало вирішити у законодавчому порядку.

Значний масив правових норм банківської діяльності формувался Радою міністрів. Формування правових норм здійснювалось у процесі створення центральної банківської установи держави, якою став Український державний банк (УДБ). УЦР і Українська Держава проявили щодо його створення єдину державну волю. 10 серпня 1918 р. РМ ухвалила Закон про затвердження Статуту УДБ і асигнування коштів до його основного капіталу. Відповідно до існуючої законодавчої процедури Закон було затверджено гетьманом П. П. Скоропадським. За ціннісним призначенням низка норм

належала до оперативних. У Статуті норми формувалися по главах, розділах, які мали свою назву, і статтях. У розділі першому “Загальні постанови” були сформовані норми щодо призначення банку, його капіталів, прав і привілеїв; видатків банку, справоздання (звітності) і контролю; урядових осіб банку, їх прав і обов’язків. У розділі другому “Центральне керування банку” були визначені норми щодо загального управління банком; повноваження директора банку; інституції, які належать до центрального керування банку [14].

Оскільки Статут УДБ містив лише 43 статті, його нормативне забезпечення формувалось, на наш погляд, недостатньо повно. Так і не було сформовано норм, що врегульовували операційну діяльність банку, роботу місцевих відділень, здійснення контрольних функцій тощо. Окремі норми були запозичені із “Устава Государственного Банка” [13; 14]. Загалом закон містив низку норм установчого характеру. Норми мали матеріальний характер, були прямі за способом викладу, зобов’язуючими за характером приписів, імперативними за методом регулювання.

23 серпня 1918 р. гетьман П. П. Скоропадський затвердив статут ДЗБ [6]. У ньому норми права формувались за наступною систематикою: загальні положення; засоби банку; свідоцтва й іменні зобов’язання банку; операції банку; позички на купівлю землі; управління банком тощо. Всього у Статуті нараховувалось більше 30 розділів та 138 статей. Окремі із них супроводжувались примітками (зокрема, ст. ст. 101, 102). Специфіка ДЗБ викладена в уставі з деталізованим позначенням тих чи інших правочинів. За класифікацією норм права переважна більшість їх є імперативними. Досить мало норм мають гіпотезу, ще менше – санкцію. Більшість норм визначали права і свободи суб’єктів даного виду правочинів, однак зустрічалися процесуальні, декларативні і оперативні норми.

З діяльністю ДЗБ був пов’язаний окремих напрямком формування норм банківського права. Створення норм було зумовлено розширенням практики здійснення операцій з землею, зокрема купівлі нерухомих маєтностей сільськогосподарського призначення [15, арк. 68]. Зазначені норми носили імперативний, зобов’язальний характер. Проте короткі терміни існування цього державно-політичного режиму не дали змоги сформувати норми, які змогли врегульовувати весь спектр правовідносин, об’єктом яких була земля.

Динамічніше відбувалося формування норм, які врегульовували діяльність УДБ. В ухваленій РМ постанові про зміну п. 3 Закону від 28 вересня 1918 р. було сформовано норми, що надавали низку повноважень Міністру фінансів і УДБ у частині продовження строку для заяви УДБ паперів тих позик, які випущено або гарантовано колишнім Російським Урядом [8]. Норми належали до оперативних, а залежно від характеру правовідносин вони були процесуальними.

Іншим напрямком формування даного виду норм став затверджений 4 жовтня 1918 р. Радою міністрів Закон про обов’язкове штемпелювання в установах УДБ 5 % зобов’язань “Российского Государственного Казначейства”. Норми були прийняті на зміну Закону від 4 грудня 1917 р. про обертання нарівні з грошовими знаками 5 % зобов’язань. Норми формувались в основному як матеріальні, за способом викладу – прямі, а за характером приписів – правонаділяючі [17, арк. 28–28 зв.].

У Законі, підготовленому Радою міністрів, “Про випуск серій білетів Державної Скарбниці” від 27 травня 1918 р. було сформовано декілька норм, які регламентували діяльність УДБ у частині прийому білетів, способу розрахунку банку з Державною Скарбницею, виплати капіталу по білетах і відсотків по купонах [20, арк. 4–4 зв.]. Усі норми за методом регулювання були імперативними, а за характером приписів – правонаділяючими. До особливостей формування зазначених норм слід віднести той факт, що окремі норми були продубльовані у Постанові Ради Міністрів про білети Державної Скарбниці, затвердженої гетьманом 9 липня 1918 р.

12 листопада 1918 р. було ухвалено Радою Міністрів Закон про підстави випуску кредитних білетів Державної Скарбниці. Закон вносив зміни і доповнення до існуючого законодавства у частині повноважень УДБ щодо випуску кредитних білетів, порядку розрахунків Державної Скарбниці з банком, а також звітності банку [18, арк. 85–85 зв.]. Усі норми були сформовані залежно від характеру правовідносин як матеріальні, за характером приписів – правонаділяючі, за методом регулювання – імперативні, за способом викладу переважав прямий.

Формування норм здійснювали банківські установи, зокрема, з’їзди правлінь, їх бюро і з’їзди представників банківських установ. З’їзд правлінь земельних банків 11-15 травня 1918 р. прийняв близько 20 рішень щодо поліпшення діяльності банків, порушив клопотання перед РНМ і Міністром фінансів. Бюро з’їздів правлінь українських земельних банків 16 листопада 1918 р. порушило клопотання перед міністром фінансів про видання сепаратного закону, яким врегульовувалась необхідність усім позичальникам сплачувати особливу премію на користь банку у розмірі ½ % в рік із

суми отриманої позики з 31 грудня 1918 р. і запропонували на затвердження відповідний проект закону [4, арк. 65–66].

Окремі норми, що врегульовували банківську діяльність, формувались на підставі рішень з'їздів представників банківських установ. Так, Перший з'їзд представників українських земельних банків порушив клопотання про збільшення співвідношення закладних паперів до розміру їх складкового і запасного капіталів; Другий з'їзд порушив клопотання про видання закону, згідно з яким позичальники мали сплачувати особливу премію на користь банку; уповноважив Голову з'їзду звернутись до Міністерства фінансів з проханням про дозвіл Земельним банкам здійснювати видачу дивіденду по безкупонним акціям і отримав на це дозвіл.

Зросла роль банківських установ у прийнятті правових рішень. Ради банків мали право свої постанови подавати на ухвалу міністра фінансів [19, арк. 4 зв.]; вносити зміни до Статутів банків, видавати накази, встановлювати окремі правила. Так, Рада Союзбанку приймала рішення щодо кредитування, приймання внесків, надання позик тощо. Банківські установи направляли звернення, на підставі яких міністр фінансів приймав відповідні рішення. Так, Харківський земельний банк 6 серпня 1918 р. звернувся з поданням щодо дозволу у Криму відступати від циркулярних розпоряджень по кредитуванню через 6-10-кратну дорожнечу на міську нерухомість.

Загальні збори були уповноважені вносити зміни до статутних документів, після чого вони направлялись до судової установи на реєстрацію. Згідно з зазначеною процедурою були прийняті зміни до Статуту Союзбанку 12–13 липня 1918 р. [3, арк. 90]. Помітний вплив на формування правових норм мали громадські та представницькі організації, що опікувались банківською сферою. Так, зокрема, Бюро з'їздів представників українських земельних банків 16 листопада 1918 р. зробило два подання про тимчасове призупинення дії правил про п'ятирічний термін отримання додаткової позички, розмір якої не мав перевищувати 20 % початкової позички і можливості отримання банками особливої премії розміром 0,5 % із суми позички у рік, що засвідчує про Міністерство фінансів як про компетентний орган, який приймав нормативно-правові рішення, та Бюро з'їздів, компетенція якого включала право законодавчої ініціативи [4, арк. 1–2; 65–66].

Значна частина норм була сформована в обіжниках УДБ, підготовлених відділом місцевих інституцій. Лише по організації і діяльності УДБ було їх видано 112 [2]. В обіжнику від 10 червня 1918 р. “Про випуск в обертання українських розмінних марок” містились норми, які уповноважували контори, відділи УДБ і Скарбниці приймати розмінні марки та платежі і здійснювати вільний випуск марок. 8 липня 1918 р. розмінні марки були прирівняні до кредитних білетів. Випуск в обіг з 18 жовтня 1918 р. українських кредитних білетів викликав необхідність у формуванні норм, які врегульовували діяльність банківських установ у частині постачання зазначених білетів Скарбницям. Зазначені норми були сформульовані в обіжнику від 30 жовтня 1918 р. За методом регулювання це були імперативні норми, а за характером приписів – зобов'язуючі.

В обіжнику від 23 липня 1918 р. про порядок провадження в УДБ по рахунках валюти було врегульовано порядок здійснення операцій з валютою. Видовими ознаками норми були процесуальний, імперативний характер. За ціннісним призначенням вона належала до оперативних норм. Постановою Міністерства фінансів від 1 липня 1918 р. були визначені правила купівлі і продажу іноземних грошових знаків з метою недопущення спекуляції іноземною валютою, кредитні установи, що порушували встановлені правила, втрачали за рішенням міністра фінансів права продажу іноземних грошових знаків [21, арк. 61–61 зв.]. 8 липня 1918 р. в ухваленій постанові було сформульовано декілька забороняючих норм, які встановлювали міру покарання за спекуляцію закордонною валютою [16, арк. 2]. Отже, порушення меж можливої і належної поведінки, встановлених правовою нормою з метою регулювання діяльності кредитних установ, тягло за собою юридичну відповідальність, реалізація якої покладалась на відповідні державні органи. Саме це забезпечувало правовій нормі дієвість і ефективність. У постанові містилось посилання на “Уложение о наказаниях уголовных и исправительных”. Іншим прикладом може бути Статут УДБ, у якому зокрема містились посилання на Карний Статут, Статут Цивільного Судівництва.

В обіжнику від 27 липня 1918 р. у справі розміщення у відсоткові папери відрахувань, які робились з відсотків 1918 р., було сформовано зобов'язуючі норми для кредитних установ держави, згідно з якими їх належало розміщати у відсоткові папери держави. Затверджений 28 вересня 1918 р. і ухвалений Радою Міністрів Закон про операції з цінними паперами, який дозволяв видавати безвідсоткові аванси під забезпечення паперів, містив норми, які за способом викладу були переважно прямого характеру, а за методом регулювання були імперативними. Пункт 5 закону містив норму, яка встановлювала санкції до клієнтів банку, які подавали неправдиві відомості [7].

В обіжнику від 5 жовтня 1918 р. врегульовувалось приймання бонів установами УДБ. Більшість норм були сформовані як зобов'язуючі, імперативні, а залежно від характеру правовідносин – процесуальні.

Таким чином, за відсутності досконалого законодавства правова система була змушена закріплювати основні положення в постановах, а вже згодом реалізовувати їх шляхом закріплення в законах. Тому дане явище можна вважати необхідним задля формування правочинів. Так, у постанові від 16 липня 1918 р., якою було ухвалено Статут ДЗБ, у ст. 6 викладено декларативне, програмне положення, а далі – визначено норму, що згодом повинна бути закріплена в законі.

Нормативно-правові розпорядження знаходились в одній з правовою нормою сфері юридичної реальності, бо ними позначалися логічно завершені нормативні положення, прямо сформульовані в якомусь відносно відособленому підрозділі нормативно-правового акта. Наприклад, у Постанові Ради міністрів, прийнятій 16 липня 1918 р., у 17 статтях унормовувались питання створення та діяльності ДЗБ. Водночас у статті 18 містилось розпорядження міністру фінансів терміново привести у дію Статут банку та всі викладені положення. Прикладом іншого характеру може слугувати циркуляр УДБ від 13 серпня 1918 р. Положення циркуляра унормовували питання кредитування приватних банків, водночас у одному із пунктів документа було викладено позицію міністра фінансів щодо питання про подальше кредитування УДБ приватних банків.

У нормативно-правових документах часом об'єднувалися гіпотези норм і вказівки на їх суб'єктні склади. Санкції, розраховані на забезпечення різних норм, зосереджувалися в якій-небудь одній статті нормативно-правового акта. Банківському праву була притаманна варіативність при формуванні норм за їх структурою. Так, різні елементи однієї норми викладені в декількох параграфах. Можливий протилежний варіант, коли в одній статті закону містяться елементи двох і більше норм права.

Зважаючи на логічний взаємозв'язок між різними нормами, обумовлений особливостями формування упорядковуваних ними суспільних відносин у банківській сфері, часом об'єднуються їх гіпотези і вказівки на їх суб'єктні склади. Ще частіше санкції, розраховані на забезпечення різних норм, зосереджуються в якій-небудь одній статті нормативно-правового акта [23, арк. 5].

Формування норм права мали особливості, які стосувалися юридичної техніки. Зокрема, в них зустрічаються комбінації норм – одна або декілька норм, які пов'язуються між собою смислово за превалюванням однієї з них. Процес формування норм характеризувався певним їх групуванням – об'єднанням кількох рівносильних правил. Зустрічалися також випадки, за яких формування норм відбувалось шляхом їх зрощення. Зокрема, всередині однієї норми містились інші, які були тісно пов'язані одна з одною, причому конкретизували положення пунктів вихідної норми. Окремі статті документів містили декілька норм, пов'язаних між собою диспозицією, пунктом і посиланням. При цьому якщо навіть вилучити пояснення, смисл норми не змінювався. Відносно завершені формулювання в тексті закону або підзаконного нормативного акта, що носили загальний характер, утворювали нормативні правові розпорядження і знаходились у одній площині з нормою права. Такі розпорядження або містили всі необхідні елементи відповідної норми права, або, принаймні, були “прив'язані” до них. Так, зокрема, 23 липня 1918 р. Міністерство фінансів відправило циркуляр, який містив розпорядження про надання УДБ права відкривати ДЗБ та його відділенням кредити терміном не більше року під забезпечення для оплати купонів і тиражних аркушів. УДБ доручалось сплачувати по купонах ДЗБ, термін яких минав 1 січня 1919 р., за рахунок наданого кредиту [5, арк. 8].

Нормативно-правові розпорядження знаходились в одній з правовою нормою сфері юридичної реальності, бо ними позначалися логічно завершені нормативні положення, прямо сформульовані в якомусь відносно відособленому підрозділі нормативно-правового акта. Норми, сформовані у статутних документах досліджуваного періоду, частково містили зайві словосполучення, які обтяжували текст, або застосовувались терміни з особливостями тогочасної стилістики (наприклад, такі терміни, як “справоздання”, “правіка”, “кляси” тощо).

Висновки. В Українській Державі формування норм у сфері кредитно-банківських відносин відбувалось активніше, ніж за часів Української Центральної Ради, більш якісною була і змістовна сторона справи. Цей період – найбільш успішний щодо прийняття нормативно-правових актів з-поміж державно-політичних режимів, що існували в період 1917–1921 рр.

Список літератури

1. Гай-Нижник П. П. Теоретичні засади фінансової системи Української держави у 1917–1919 рр. / П. П. Гай-Нижник // Український історичний журнал. – 1998. – № 4. – С. 3–17.
2. Гай-Нижник П. П. Український Державний банк: історія становлення (1917–1918 рр.). Документи і матеріали / Гай-Нижник П. П. – К. : Цифра-друк, 2007. – 340 с. – С. 92–272.

3. Державний архів Вінницької області. Ф. Р-988. Подольский губернский союз кредитных и ссудо-сберегательных товариществ украинского центрального кооперативного банка ("Союзбанк"). Оп. 2, спр. 2.
4. Державний архів Харківської області. Ф. 71. Харьковский земельный банк. 1877–1919 гг. Оп. 1, спр. 92.
5. Державний архів Харківської області. Ф. 71. Харьковский земельный банк. 1877–1919 гг. Оп. 1, спр. 364.
6. Державний Вістник. – 1918. – 6 вересня.
7. Державний Вістник. – 1918. – 5 жовтня.
8. Державний Вістник. – 1918. – 31 жовтня.
9. Дзейко Ж. О. Становлення законодавчої техніки в нормотворчості Української Держави (29 квітня – 14 грудня 1918 р.) / Ж. О. Дзейко // Українське право. – 2005. – № 1. – С. 123–134.
10. Закон про тимчасовий державний устрій України (квітень 1918 р.) // Державний Вістник. – 1918. – 16 травня. – № 1.
11. Іванова А. Ю. Законодавчий процес і законодавча техніка в період Центральної Ради, Гетьманату П. П. Скоропадського та Директорії / Іванова А. Ю. – К. : Наукова думка, 2011. – 223 с.
12. Комаринська З. М. Банківська система України періоду державності 1917–1920 рр. : становлення та реалії функціонування / З. М. Комаринська // Вісник НБУ. – 2002. – № 2. – С. 56–59.
13. Свод законов Российской империи. – Т. XI. – Ч. 2: Устав кредитный. – М., 1903. Раздел XI. – С. 65–92.
14. Статут Українського Державного банку. – К.: Видання "Державного Вістника", 1918. – С. 5–11.
15. Центральний державний архів вищих органів влади і органів управління України (далі – ЦДАВО України), Ф. 1064. Рада міністрів Української Держави Київ. Оп. 1, спр. 14.
16. ЦДАВО України. Ф. 1064. Рада міністрів Української Держави Київ. Оп. 1, спр. 45.
17. ЦДАВО України. Ф. 1509. Міністерство фінансів Української Народної Республіки Київ, Вінниця Рівне, Кам'янець Подільський 1918–1925. Оп. 5, спр. 6.
18. ЦДАВО України. Ф. 1509. Міністерство фінансів Української Народної Республіки Київ, Вінниця Рівне, Кам'янець Подільський 1918–1925. Оп. 5, спр. 8.
19. ЦДАВО України. Ф. 1509. Міністерство фінансів Української Народної Республіки Київ, Вінниця Рівне, Кам'янець Подільський 1918–1925. Оп. 5, спр. 11.
20. ЦДАВО України. Ф. 1509. Міністерство фінансів Української Народної Республіки Київ, Вінниця Рівне, Кам'янець Подільський 1918–1925. Оп. 5, спр. 20.
21. ЦДАВО України. Ф. 2199. Міністерство фінансів Української Держави Київ 1918. Оп. 1, спр. 33.
22. ЦДАВО України. Ф. 2199. Міністерство фінансів Української Держави Київ 1918. Оп. 1, спр. 72.
23. ЦДАВО України. Ф. 4191. Державний земельний банк Київ 1918–1919 гг. Оп. 1, спр. 3.

Summary

In the article the mechanism of rules of banking law formation in the "Ukrainian State" (Hetmanat of P.P. Skoropadsky) is investigated.

Отримано 28.10.2011