

*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 ЗА ЧАСІВ УКРАЇНСЬКОЇ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ**

*Досліджується механізм формування правових норм як регулятора суспільних відносин у сфері банківської діяльності за часів Української Центральної ради.*

*Ключові слова: нормативно-правова діяльність, законодавча процедура, законодавчий процес, Українська Центральна Рада, Мала рада, Генеральний секретаріат.*

*Исследуется механизм формирования правовых норм как регулятора общественных отношений в сфере банковской деятельности во времена Украинской Центральной Рады.*

*Ключевые слова: нормативно-правовая деятельность, законодательная процедура, законодательный процесс, Украинская Центральная Рада, Малая рада, Генеральный секретариат.*

**Постановка проблеми.** Утворення Української Центральної Ради (далі – УЦР) започаткувало процес формування державності в Україні і актуалізувало значення соціальних регуляторів суспільних відносин, особливе місце серед яких посідали норми банківського права. За їх допомогою намагались не лише врегулювати суспільні відносини у сфері банківської діяльності, але й використати їх як засіб реалізації політики держави. Формування норм банківського права і розбудова державності концептуально були взаємопов'язані, що передбачало поступове перетворення права на головний важіль регулювання правовідносин у кредитно-банківській сфері. Тому основними умовами формування норм банківського права стало відображення в правових розпорядженнях закономірностей державно-правової надбудови в умовах її становлення. Виходячи із зазначеного, видається цікавим дослідити процес формування правових норм у сфері банківської діяльності УЦР в умовах державотворення. А з урахуванням певних аналогій, окремих споріднених процесів періоду УЦР і сьогодення досліджувана тема є досить актуальною в контексті сучасної вітчизняної правової думки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** дає підстави констатувати про значний науковий інтерес істориків права до досліджуваного періоду загалом, окремих аспектів, пов'язаних з розбудовою фінансової і банківської системи як предмета наукових пошуків [1–7], проте ґрунтовні дослідження, зміст яких стосувався б формування правових норм у сфері банківських правовідносин, все ще відсутні.

**Невирішеними раніше частинами проблеми** лишаються як чинники, умови та порядок формування правових норм у банківській сфері, так і аналіз природи норм через владну діяльність держави, їх загальний характер та наскільки вони відповідали у цей період критеріям свободи і справедливості.

**Мета** дослідження полягає у встановленні стадій процесу формування правових норм у сфері банківської діяльності та їх характеристики у період діяльності УЦР.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Первинними елементами структури банківського права є окремі нормативні юридичні положення (норми, розпорядження), що врегульовують банківську діяльність [8, с. 122]. У нормах концентрується регулююча дія права, тому їх формування у розумінні їх створення, надання якоїсь структури, організації, форми [9, с. 1329] здійснювалось УЦР задля виникнення банківської системи держави, забезпечення фінансової безпеки, вирішення низки соціальних завдань.

У тогочасному перехідному суспільстві, при високій соціальній динаміці, нестійкості тенденцій, незрілості політичної системи процес формування юридичних норм знаходився у досить складному співвідношенні до політичних, економічних та інших реалій. На становлення і розвиток норм банківського права впливала низка факторів і, передусім, радикальна зміна правил економічної діяльності. Відбулось порушення принципу захисту приватної власності на капітал, який невдовзі буде оголошено поза законом.

Негативним соціальним чинником була відсутність власної буржуазії і нечисленність національної еліти, що не забезпечувало у суспільстві рівня цивілізованого розуміння кредитно-банківських інструментів для розвитку національної економіки. Істотно впливали на банківську діяльність соціальні інтереси<sup>1</sup> [10, с. 7]. Якщо раніше у цій сфері виключні преференції надавались прошарку буржуазії і підприємцям, то у досліджуваний період акценти змінились. УЦР своєю соціальною базою вважала трудові класи, у свідомості яких формувалось негативне ставлення до банків як засобу експлуатації.

На правотворчість щодо банків впливала також ідеологія. Формування норм банківського права відбувалось в умовах неоднозначного ставлення політичних партій до проблем банківської діяльності. Головні політичні партії, що увійшли до складу УЦР – УПСР, УСДРП, УПСФ, УТП – у своїх програмах не визначали диспозиції щодо кредитно-банківської діяльності [11, с. 197–198]. Проте усі вони програмно відстоювали ідею скасування права приватної власності [12, с. 123–151; 13, с. 133; 14, с. 8, 15, 36, 59], що взагалі виключало кредитно-банківську діяльність із сфери соціальних відносин. Політичні партії в Україні відстоювали соціалістичну ідею, заперечували здійснення кредитних операцій, чим ревізували саму суть банківської діяльності. Багатьом здавалося, що “банки”, “капітал”, “кредит”, “дивіденд” та інші атрибути буржуазної реальності вже несумісні з новою епохою. Зловживання соціалістичними експериментами вело до згорання банківських інструментів.

Формування норм банківського права залежало від домінанти державотворення, соціально-економічних і політичних умов, політичних, ідеологічних, моральних установок, рівня загальної й правової культури, інших факторів. Таким чином, поліструктурність матеріального світу, поліваріативність тенденцій його розвитку у 1917 р. вирішальним чином впливали на нормативність соціальних зв'язків і відносин, явищ і процесів, у тому числі правових з приводу здійснення банківської діяльності. Формування норм банківського права за часів УЦР в умовах розбудови державності відбувалось щодо банківських установ державної форми власності.

З набуттям ознак державності формування норм здійснювалось компетентними державними органами. Прийняття компетентним органом державної влади рішення про залучення до певного виду правовідносин конкретних суб'єктів банківського права можна кваліфікувати як стадію формування його норм. Такі рішення приймалися на засіданнях та сесіях УЦР, засіданнях комітету УЦР. Важливою інстанцією у прийнятті правових рішень була Мала рада, яка здійснювала підготовку матеріалів до загальних зборів УЦР, вирішувала питання у т.ч. банківської діяльності, у період між сесіями УЦР. Для розгляду законопроектів Мала рада створила у листопаді 1917 р. комісію, яка розробляла окремі нормативні акти. Однак її робота щодо банківської діяльності не носила системного характеру [15, с. 527].

Правові рішення щодо банківської діяльності приймав і Генеральний секретаріат (далі – ГС), проте його законопроекти згідно з законодавчою процедурою почали включатись у програму роботи сесії УЦР лише у кінці жовтня 1917 р. З 29 червня по 9 грудня 1917 р. ГС прийняв 13 актів, що містили норми банківського права. Пік активності прийняття правових актів щодо банків і їх діяльності припадає на кінець листопада – початок грудня 1917 р., коли було прийнято 10 законодавчих актів. Це були постанови, рідше ухвали і рішення. Загальні збори УЦР також приймали відповідні постанови, але їх була незначна кількість і далеко не всі вони мали нормативний характер. За формою це були резолюції і ухвали. Важливою ланкою у механізмі формування норм банківської діяльності могла стати Головна економічна рада, у якій офіційно були представлені банки. Їй надавалось право попереднього розгляду законопроектів, що вносились Радою народних міністрів (далі – РНМ), членами УЦР або її фракціями. 9 місць з її складу (усього – 36) надавалось представникам від банків, організацій і підприємств [16, с. 308]. Але її діяльність в умовах економічної кризи виявилась неефективною.

Процес формування норм банківського права не виключав їх суперечливість. Особливо це проявилось у діяльності УЦР щодо створення центральної банківської установи держави. 29 вересня 1917 р. ГС задекларував необхідність підготовки законопроекту про Національний український банк, який мав стати на чолі всіх кредитних установ України [17]. Його діяльність мала бути узгодженою з діяльністю другої центральної кредитної установи – Українського народного банку. 10 листопада 1917 р. ГС прийняв постанову про тимчасове перетворення

---

<sup>1</sup>Населення України у 1920 р. становило 25,654 тис. громадян. Селянство становило 81,9 % населення. Індивідуальні селянські господарства становили 96,5 % на Правобережній Україні, 82,1 % на Полтавщині і 68 % на Чернігівщині.

Київської контори Державного банку в Центральний банк України [22, арк. 70]. Це створювало, на наш погляд, прецедент з колізією норм, оскільки відтепер мова йшла про декілька центральних банківських установ, функції яких не були визначені [6, с. 21–22]. З теорії банківського права відомо, що правовий статус національних і центральних банківських установ тотожний, оскільки основна їх функція полягає у здійсненні емісії грошової одиниці. Не виключено, що обидва банки створювались як комерційні установи державної форми власності. Центральний банк України створювався тимчасово. Права банку визначались його статусом як центральної установи, уповноваженої приймати прибутки від усіх урядових установ та підприємств.

2 грудня 1917 р. на засіданні ГС була прийнята постанова про перетворення Київської контори Державного банку на Український Державний банк (далі – УДБ) і ухвалено відповідний законопроект [22, арк. 70], додаток з яким не виявлено, що унеможливило його аналіз. 9 грудня 1917 р. Мала Рада прийняла закон про УДБ, унормувавши механізм його утворення. Такого роду нормативна суперечливість щодо створення центральної банківської установи держави, поряд з іншими обставинами часу, так і не привела тоді до її створення. Отже, виходячи з того, що формування норм права передбачає системність, коли норми пов'язані між собою і не суперечать одна одній, є підстави констатувати певні проблеми при формуванні норм права.

Процес формування правових норм поступово збагачувався. Але через те, що не було ухвалено закон про уряд УНР, який мав визначити його структуру, чітко окреслити компетенцію, регламентувати взаємовідносини із законодавчим органом, не були затверджені положення про окремі народні міністерства, процес формування правових норм, у тому числі й з банківської проблематики, невиправдано затягувався, що призводило до необхідності оперативного врегулювання банківських відносин за допомогою “підзаконних” актів, обіжників, індивідуально-правових розпоряджень.

Вміст норм права в правових актах УЦР та ГС виявився незначний, що, очевидно, було зумовлено процесом зародження правової системи, нестачею фахівців та недоліками діяльності органів влади й управління. Доволі значний масив правового матеріалу, представлений обов'язковими постановами (циркулярами, обіжниками) у більшості випадків у своєму змісті не містив правових норм, оскільки носив індивідуально-розпорядчий характер, не виражав загальносоціальних правил поведінки, що не мали адресантів, хоча тип документа передбачав їх вираження (норм права) саме у такій формі. Швидше виключенням із цього правила були строкові положення про правочини конкретних органів, які містили у своєму змісті норми права. Характерною рисою формування норм права стало використання в імперативних нормах словосполучень “пропонується”, “можуть бути зроблені” [18, арк. 172].

Починаючи з грудня 1917 р., серед правових рішень УЦР стали переважати постанови фінансового характеру. За цей час з досліджуваної проблематики було прийнято 15 законопроектів, постанов та інших нормативно-правових рішень. 9 грудня 1917 р. на засіданні Малої ради було розглянуто два законопроекти з банківської тематики. Норми права формувалися у документі, який мав офіційну назву “Закони і постанови Центральної Ради і Генерального Секретаріату”. Самі ж нормативно-правові акти назви не мали. Вони нумерувалися римськими цифрами. У законі під номером III мова йшла про створення українського банку, а під номером IV – про ліквідацію відділів Дворянського і Селянського банків на території УНР [18, арк. 93–94]. Норми, що містились у законах, за характером правовідносин були матеріальними, за способом викладу – прямими, за методом регулювання – імперативними, за характером приписів – правонаділяючими [19, арк. 82–82 зв.].

Низку норм, які стосувалися банків, було сформовано у Тимчасовому Законі про випуск державних кредитних білетів УНР від 19 грудня 1917 р. Традиційна характеристика норм у Законі доповнюється тим, що у ньому зустрічаються процесуальні і зобов'язальні норми [18, арк. 172–172 зв.]. У IV Універсалі було сформовано норму, яка визначала функції банків [20, с. 72]. Її особливістю було те, що за характером приписів вона була зобов'язуюча, а за ціннісним призначенням належала до декларативних норм.

Загалом же формуванню норм щодо банків УЦР приділяла незначну увагу. Із 1991 акта, прийнятих нею, 116 (5,82 %) стосувалися банківської діяльності, але їх нормативний рівень був украй низький: законів, змін до законів, законопроектів було прийнято лише 11 з 116, що становило 9,48 % [15, 16]. ГС до 48 свого засідання прийняв усього 3 рішення, які стосувалися банківської діяльності. Проте норми права сформовані були лише у “Декларації” ГС України від

29 вересня 1917 р. [17]. За характером приписів вони були правонаділяючими, а за методом регулювання – імперативними.

УЦР не сформувала повноцінний механізм прийняття правових рішень, що регулювали банківську діяльність. Рішення приймалися безсистемно і стосувалися здебільшого окремих питань. Низький коефіцієнт прийняття законів у сфері банківського права на засіданнях УЦР, її комітеті і Малій раді можна пояснити відсутністю на їх засіданнях генерального секретаря фінансів і внесення Міністерством фінансів проектів законів. З 54 засідань Малої ради генеральний секретар фінансів був присутній лише на одному – надзвичайному, яке відбулось 26 жовтня 1917 р. Із семи сесій УЦР генеральні секретарі фінансів виступали лише на двох. Низька активність керівників фінансового відомства Х. А. Барановського і М. І. Туган-Барановського, відсутність відповідного статусу у В. П. Мазуренка, який довгий час був в. о. генерального секретаря фінансів, не створювали передумов для формування норм банківського права. УЦР до вирішення питань підходила непрофесійно, її рішення носили політичний характер. Вона не залучала кваліфікованих юристів, фахівців з банківського права. Так, при формуванні комісії по розробці статуту автономії України із 100 місць 30 було виділено фінансово-економічним установам, але лише одне було від банків.

Період між можливістю прийняття рішення, його прийняттям і фактичною реалізацією був непомірно розтягнутим. Зокрема, між ідеєю про утворення УДБ, задекларованою УЦР, і прийняттям відповідного закону пройшло 9 місяців (з початку березня до початку грудня 1917 р.), а між прийняттям закону про його створення, затвердженням статуту і фактичним відкриттям, тобто реалізацією норми – 8 місяців. Таким чином, реалізація норми розпочалась через 17 місяців. Така відтермінованість щодо реалізації зазначеної норми права несла загрозу і процесам державотворення.

На даному етапі формування норм слід звернути увагу на їх незначну кількість та імперативний характер за методом регулювання. Їх характеристика як матеріальних, прямих, декларативних визначалась, очевидно, новими умовами формування норм банківського права. До юридичних ознак правових норм слід віднести те, що виходили вони від держави, щоправда не завжди санкціонувались нею. Друкувались нормативно-правові документи в офіційних виданнях. У березні 1918 р. збільшилась кількість рішень Малої ради і РНМ щодо підготовки законів. РНМ почала застосовувати такі форми прийняття рішень, як внесення. За період функціонування РНМ збільшилась кількість запитів, майже в 4 рази зменшилась кількість ухвал, втричі зменшилась кількість законопроектів і збільшилось число прийнятих законів (з 2 до 11). З середини квітня 1918 р. почастишали внесення Міністерства фінансів на засідання РНМ, та законопроектів на розгляд УЦР. Зменшилась кількість ухвал і збільшилась кількість постанов [15, 16].

Чіткіше і виразніше у процесі формування правових норм стали проявлятися їх ознаки. Так у нормативно-правовому документі від 1 березня 1918 р. про українізацію фінансових установ унормовувався загальнообов'язковий характер переведення українською мовою у банківських установах “діловодства, справоздання і листування”, виготовлення бланків, розрахункових книг, печаток, штампелів та ін., а також порядок її вивчення службовцями банків [21, арк. 21–21 зв.]. Загалом з початку березня і до 20 квітня 1918 р. РНМ ухвалила 16 нормативно-правових документів, що стосувалися банківської сфери. Окремі з них обговорювались за спрощеною процедурою. Формування норм відбувалося щодо визначення функцій УДБ, його прав і повноважень у частині забезпечення зобов'язань Державної Скарбниці, операцій з валютою тощо. Усі норми залежно від характеру правовідносин були матеріальними, характеризувались прямим способом викладу. За методом регулювання імперативними виявилась більшість норм, значно рідше зустрічаються диспозитивні норми. За характером приписів зустрічаються правонаділяючі, зобов'язуючі та забороняючі норми.

**Висновки.** Таким чином, формування норм банківського права здійснювалось у різних законах і підзаконних нормативних актах, статутних документах, циркулярах (обіжниках), що були легітимним юридичним джерелом. Але якщо до процесу державотворення актуальним було питання утворення механізму розробки й реалізації норм, який міг би збалансувати часто протилежні підходи і погляди [23, с. 14], то до формування нормативної бази банківського законодавства назрілим залишалось усвідомлення цінності банківських інструментів у розбудові державності, розвитку її економіки.

Водночас саме за УЦР було започатковано формування норм щодо створення банків державної форми власності. У документах переважають правонаділяючі та зобов'язуючі норми. Більше

також диспозитивних норм, хоча чисельно переважають імперативні. Такий підхід був зумовлений необхідністю чіткого визначення прав і обов'язків учасників правовідносин, їх компетенції, оскільки, як правило, мова йшла про посадових осіб, зокрема про міністра фінансів. Забороняючих норм найменше.

Негативно впливала на формування правових норм у сфері банківської діяльності нерозвиненість та недосконалість законотворчого процесу, переважання у структурі банківського законодавства масиву підзаконних актів. Законодавцю не вдавалось дотримуватись належної процедури прийняття правових актів. Не вдавалось також забезпечити належну якість юридичної техніки. Законодавчому процесу була притаманна казуїстика, оскільки продовжували діяти норми попереднього банківського права, які часто-густо не узгоджувались з поточним законодавством. У інших випадках закони, що стосувалися банківської діяльності, містили надто загальні формули за відсутності будь-якого їх розкриття змісту понять. Окремі акти, прийняті УЦР, набрали чинності уже за наступного державно-політичного режиму.

Негативну роль у формуванні системи законодавства відіграла передусім недосконалість законодавча техніка. Більшість норм банківського права сформовані лише з диспозиції, інколи – гіпотези і ще рідше – санкції. Це є свідченням того, що юридична техніка була далекою від досконалості, оскільки законодавець не використовував можливість деталізувати окремі випадки та наповнювати норми гіпотезами для більшого регулювання окремих процесів у банківській сфері. Законодавча техніка формування норм складалася шляхом урегулювання нагальних питань поточного (конкретного) моменту [24, с. 497]. Відсутня була системність. Негативну роль відігравали й зовнішні чинники, зокрема постійний натиск і відверта агресія більшовицької Росії супроти українських державних утворень, негативне ставлення союзників Заходу до справи української незалежності.

### *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 / П. П. Гай-Нижник. – К., 2007. – 340 с.
3. 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.
4. Ткаченко А. О. Історико-правове дослідження банківської діяльності за часів Української Центральної Ради / А. О. Ткаченко // Держава і право: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Спецвипуск. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2005. – Т. 1. – С. 235–240.
5. Ткаченко А. О. Формування фінансово-кредитної системи як фактор державотворення (на прикладі Української Центральної Ради) / А. О. Ткаченко // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: матеріали XII регіональної науково-практичної конференції, 9–10 лютого 2006 р. – Львів: Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2006. – С. 104–106.
6. Ткаченко А. О. Правове регулювання банківської діяльності Українською Центральною Радою / А. О. Ткаченко // Часопис Київського університету права. – 2006. – № 3. – С. 21–22.
7. Енциклопедія банківської справи України / Редкол.: В. С. Стельмах (голова) та ін. – К.: Молодь, Ін Юре, 2001. – 680 с.
8. Тосунян Г. А. Банковское право Российской Федерации. Общая часть: учебник / Г. А. Тосунян, А. Ю. Викулин, А. М. Экмалян; под общ. ред. акад. Б. Н. Топорнина. – М.: Юристъ, 1999. – 448 с.
9. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2003. – С. 1329.
10. Танатар М. И. Народное хозяйство Украины в 1921/1922 г. / М. И. Танатар // Народное хозяйство Украины в 1921/1922 г. – Харьков, 1923. – С. 7.
11. Мироненко О. М. Українська Центральна Рада / Мироненко О. М. // Юридична енциклопедія: у 6 т. / [редкол. Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.]. – К.: Укр. енцикл., 2004. Т. 6: Т–Я. – 2004. – С. 197–198.
12. Українські політичні партії кінця XIX – початку XX ст.: Програмові і довідкові матеріали / [упоряд. В. Ф. Шевченко та ін.]. – К.: Консалтинг: Фенікс, 1993. – С. 123, 151.
13. Українська суспільно-політична думка в 20 столітті: Документи і матеріали. – Т. 1. / [упоряд. Т. Гунчак, Р. Сольчаник]. – Б/м: Сучасність, 1983. – С. 333.
14. Багатопартійна українська держава на початку XX ст. – К., 1992. – С. 8, 15, 36, 59.
15. Українська Центральна рада: Документи і матеріали у 2-х т. – Т. 1: 4 березня – 9 грудня 1917 р. – К.: Наукова думка, 1996. – 589 с.
16. Українська Центральна рада: Документи і матеріали у 2-х т. – Т. 2: 10 грудня 1917 р. – 29 квітня 1918 р. – К.: Наукова думка, 1997. – 423 с.

17. Нова Рада. – 1717. – 30 вересня.
18. ЦДАВО України. Ф. 1115. Українська Центральна Рада (УЦР) Київ, Житомир 1917–1918. Оп. 1, спр. 1.
19. ЦДАВО України. Ф. 1509. Міністерство фінансів Української Народної Республіки Київ, Вінниця Рівне, Кам'янець Подільський 1918–1925. Оп. 5, спр. 8.
20. IV Універсал Української Центральної Ради // Конституційні акти України 1917–1920 рр. Невідомі конституції України. – К. : Філософ. і соціол. думка, 1992. – С. 70–72.
21. ЦДАВО України. Ф. 2199. Міністерство фінансів Української Держави Київ 1918. Оп. 1, спр. 40.
22. ЦДАВО України, Ф. 1063. Рада народних міністрів Української Народної Республіки Житомир, Київ 1917–1918. Оп. 3, спр. 1.
23. Подковенко Т. О. Становлення системи законодавства України в 1917–1920 роках (Українська Центральна Рада, Гетьманат П. Скоропадського, Директорія УНР) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 “Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень” / Т. О. Подковенко. – К., 2004. – 18 с.
24. Історія державної служби в Україні : у 5 т. / [О. Г. Аркуша, О. В. Бойко, Є. І. Бородін та ін. ; відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; редкол.: С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін.] ; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. – К. : Ніка-Центр, 2009. – Т. 1. – 544 с.

### *Summary*

It is investigated the mechanism of the formation of the legal norms as the regulator of social relations in the sphere of banking activity in the period of Ukrainian Central'na Rada.

Отримано 01.02.2011

Ткаченко, А.О. Формування правових норм у сфері банківської діяльності за часів Української Центральної Ради / А.О. Ткаченко // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2011. – № 1 (4). – С. 13–18.