

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

МЕХАНІЗМ РОЗРОБКИ І ПРИЙНЯТТЯ ПРАВОВИХ АКТІВ ЩОДО БАНКІВ І БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНСЬКОЮ ЦЕНТРАЛЬНОЮ РАДОЮ

Досліджується механізм розробки і прийняття правових актів щодо банків Українською Центральною Радою у 1917–1918 рр. як елемент кредитно-банківської політики в умовах державотворення.

Ключові слова: політико-правова діяльність Української Центральної Ради, законодавча процедура, комітет, сесії, засідання Української Центральної Ради, Мала рада, Генеральний Секретаріат, фінансова та економічна комісії, Вища економічна рада.

Постановка проблеми. Спроби створення української державності за часів Української Центральної Ради (далі – УЦР) вимагали розробки концепції адекватної державної банківської політики. Її важливою складовою було формування механізму правового регулювання банківської діяльності, що передбачав участь вищих представницьких органів, наявність законодавчої процедури, політичне розуміння необхідності врегулювання зазначеного виду суспільних відносин. В Україні не було власного досвіду щодо регулювання діяльності центральних банківських установ, їх відносин із суб'єктами управління тощо. У суспільній свідомості право не вважалося основою соціального ладу, а в законах вбачався спосіб адміністративного управління. Ці обставини ускладнювали процес формування механізму розробки і прийняття правових актів щодо банків, зумовлюючи специфіку постановки досліджуваної проблеми та поліваріативність її вирішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про зростання наукового інтересу до діяльності УЦР [7; 9; 12; 13], системи її законодавства [4, 11], тематики банківського права [14; 15; 16]. Проте формування механізму розробки і прийняття правових актів щодо банків ще не розглядалося як окремий аспект банківської діяльності.

Невирішеними раніше частинами проблеми все ще залишаються питання формування механізму розробки і прийняття правових актів щодо банків, особливостей діяльності окремих його елементів, виявлення політико-ідеологічних факторів впливу на його функціонування.

Метою цієї статті є дослідження механізму розробки і прийняття правових актів щодо банків і банківської діяльності УЦР.

Виклад основного матеріалу. Політико-правова діяльність УЦР щодо правотворчого процесу у сфері банківської діяльності була зумовлена тим, що у кінці листопада 1917 р. вона визнала усі закони російського уряду, видані до 27 жовтня 1917 р., котрі не суперечили універсалам УЦР і не були змінені її законодавством [17, с. 475–476]. Щоправда, на думку проф. О. Л. Копиленка, Закон не підтвердив дію “всіх законів і постанов”, що засвідчує початок процесу формування власної правової системи [5, с. 67]. У законі “Про порядок видання законів” (8 грудня 1917 р.) виключне і неподільне право видавати закони для УНР належало УЦР, а право видавати розпорядження в обсягу урядування на основі законів належало Генеральним секретарям УНР. Процедура розгляду і прийняття правових актів була визначена постановою Генерального секретаріату (далі – ГС) від 18 грудня 1917 р. і Малої ради від 20 квітня 1918 р. Законопроекти вносились кожним секретарством у канцелярію ГС, розглядались на його засіданнях і вносились на розгляд УЦР. Кожен закон набував чинності з моменту, коли його затверджувала УЦР, після чого він передавався ГС для публікування у “Віснику Генерального Секретаріату”. 20 квітня 1918 р. Мала рада постановила, щоб законопроекти вносились міністерствами на засідання РНМ, потім направлялись на розгляд у фінансово-економічну комісію, після чого – на засідання Малої ради [21, арк. 27; 18, с. 293]. У розділі IV Конституції УНР було визначено порядок внесення законодавчих проектів, функції президії і комісії у законодавчому процесі, порядок прийняття і набуття чинності законів [6, с. 76].

Загальна законодавча процедура застосовувалась і щодо банківської діяльності. Тематика банківського законодавства розглядалась на двох (з 10) засіданнях УЦР (10 березня і 13 квітня

1918 р.); двох засіданнях (з 16) комітету УЦР; одній сесії УЦР (з 7). Законодавчу діяльність у банківській сфері здійснювала Мала рада шляхом підготовки доповідей і матеріалів до загальних зборів УЦР, вирішення питань, у т.ч. банківської діяльності, у період між сесіями УЦР. Для розгляду законопроектів Мала рада створила у листопаді 1917 р. комісію. Комісія 9 грудня 1917 р. прийняла два підзаконні акти, що стосувалися банківської діяльності. Вони були невеликі за обсягом, розглядалися пізно ввечері, а процедура їх обговорення була спрощеною. Проекти законодавчих актів роздавалися членам ради до засідання і обговорювалися лише після доповіді комісії. Усього відбулось 54 засідання Малої ради, на яких було розглянуто і прийнято 5 законів, що регулювали банківську діяльність.

Важливе значення у механізмі розробки і прийняття правових актів щодо банківської діяльності мав Генеральний секретаріат (далі – ГС), який безпосередньо опікувався цією сферою. Але спершу навіть не було визначено сферу його компетенції. Ставилось навіть питання про некоректність створення уряду за відсутності самостійної держави [1]. До середини липня 1917 р. не було розроблено його статуту. Проте і після його прийняття не було визначено напрямки щодо механізмів правового регулювання кредитно-банківської діяльності. Через це, головним чином, законопроекти ГС почали включатись у програму роботи сесії УЦР лише у кінці жовтня – на початку листопада 1917 р. Але досліджуваний механізм і в цих умовах був далекий від оптимального, оскільки прийняття законопроектів постійно відкладалось. Лише на початку грудня 1917 р. на засідання Малої ради було включено низку законопроектів ГС фінансів. Загалом з 29 червня 1917 р. по 9 грудня 1917 р. відбулось 59 засідань ГС, на яких було прийнято 13 актів щодо правового регулювання банківської діяльності. Як правило, це були постанови, рідше ухвали і рішення. Пік активності прийняття правових актів щодо банків і банківської діяльності припадає на кінець листопада – початок грудня 1917 р., коли було прийнято 10 законодавчих актів, що стосувалися досліджуваної проблематики.

ГС не завжди приймав необхідні рішення. На засіданні 7 грудня 1917 р. були озвучені проблеми банківської діяльності, але рішення так і не було прийняте. З 14 розглянутих питань не було прийняте рішення по двох, у т.ч. і по зазначеному [17, с. 519–523]. Така практика була непоодиноким. 26 березня 1918 р. на засіданні Ради Народних Міністрів (далі – РНМ) було заслухано проект закону про Державний банк, але розгляд проекту було відкладено на наступне засідання. Протокол засідання не містить інформації про процедуру розгляду законопроекту. На наступному засіданні РНМ була прийнята постанова проекту закону повернути Міністерству фінансів для остаточної редакції і доповнення [22, арк. 44–44 зв.]. У протоколі не вказано доповідача і виступаючих, не зафіксовано, які були висловлені поправки і доповнення, хоча у постанові на них чітко вказувалось.

Відкладались також прийняття рішень по поданих пропозиціях банківських установ. Без відповіді залишились як подання Київського Союзбанку з проханням про передачу Київському союзу установ дрібного кредиту справи ліквідації майна земського союзу [22, арк. 81], так і представників банківських установ м. Ромни з приводу вимог Ради Народних Комісарів (далі – РНК) щодо їх підпорядкування з пропозицією провести нараду по розробці заходів щодо невтручання у їх діяльність представників РНК [2, арк. 2 зв.].

Загалом УЦР не сформувала повноцінний законодавчий механізм щодо регулювання банківської діяльності, оскільки її рішення у цій сфері безсистемні і здебільшого стосувалися окремих питань. Очевидно це було однією із причин закликів формувати уряд на принципі діловому, а не партійно-політичному [18, с. 216]. Але і політико-правових рішень, у яких були б визначені принципи правового регулювання банківської діяльності, УЦР не мала. Лише 17 квітня 1918 р. РНМ доручила Міністерству фінансів, торгу і промисловості представити на найближче її засідання конкретний план фінансово-економічної політики.

УЦР не здійснювала контролю за роботою ГС фінансів. Так, на сьомій сесії УЦР було заслухано звіти п'яти генеральних секретарів, але фінансове відомство у їх числі не значилось, незважаючи на критичну ситуацію у фінансово-кредитній сфері. У листопаді 1917 р. ця тематика на засіданнях ГС почала озвучуватись Генеральним секретарем праці. Керівник фінансового відомства виконував політичні та інші невластиві профілю його діяльності функції. Фінансове секретарство, як жодне з інших, значний час залишалось без свого керівника, на що звертав увагу М. І. Шраг на восьмій сесії УЦР [10]. З кінця січня по 10 березня 1918 р. обов'язки міністра фінансів виконував міністр судових справ, після чого посада міністра фінансів деякий час залишалась вакантною. З кінця березня 1918 р. по досліджуваних питаннях на засіданнях РНМ доповідав міністр внутрішніх справ. З кінця січня по 10 березня 1918 р. обов'язки міністра фінансів виконував

Міністр судових справ, після чого посада міністра фінансів деякий час залишалась вакантною. З кінця березня 1918 р. по досліджуваних питаннях на засіданнях РНМ доповідав міністр внутрішніх справ.

Таким чином, вакансія посади міністра фінансів негативно впливала на роботу відомства. Предмети його ведення передоручались іншим секретарствам. Так, 20 грудня 1917 р. на засіданні ГС було заслухано доповідь ГС судових справ М. С. Ткаченка про бажання банків випустити відозву до населення у фінансовій справі і прийнято рішення щодо її видання [18, с. 54–55]. Усе це не дозволяло професійно вирішувати існуючі проблеми у банківській сфері. Лише у квітні 1918 р. було затверджено порядок розгляду фінансових питань, який розширив компетенцію і роль міністра фінансів. Так, за його дорученням було підготовлено доповідь щодо ситуації, яка склалась із Дворянським Земельним і Селянським Поземельним банками з рекомендаціями юрисконсульту міністерства підготувати законопроекти і обговорити на спеціальній нараді [20, арк. 19–20 зв.].

Низький коефіцієнт розгляду і прийняття законів у сфері банківського права на засіданнях УЦР, її комітету і Малої ради пояснюється відсутністю на їх засіданнях ГС фінансів і внесення відповідним міністерством проектів законів. З 54 засідань Малої ради ГС фінансів був присутній лише на одному – надзвичайному, яке відбулось 26 жовтня 1917 р. На семи сесіях УЦР ГС фінансів виступали лише на двох. Низька активність ГС фінансів Х.А. Барановського і М.І. Туган-Барановського, відсутність відповідного статусу у В.П. Мазуренка, який довгий час був в.о. ГС фінансів, не сприяли вирішенню проблем банківського права.

Певний досвід розвитку законодавчого механізму щодо банківської діяльності існував за Тимчасового Уряду (далі – ТУ). Так, за ТУ скликалися наради представників акціонерних комерційних банків. На одній із них, яка відбулась 16 липня 1917 р., були присутні й представники банківських установ України. На нараді йшла мова про створення механізмів зацікавленості приватних банків щодо їх участі у закупівельних і заготівельних операціях і запропоновано прийняти відповідний закон. 28 серпня 1917 р. відбулась нарада уряду з представниками банків щодо кредитування під вугілля. Банки мали подати свої висновки, які Комітет з'їздив представників акціонерних комерційних банків обіцяв включити у проект контракту. Позитивним був досвід діяльності Комітету у частині надання інструкцій банківським установам. УЦР належним чином цей досвід так і не був використаний. Не став повчальним для УЦР і негативний досвід ТУ у сфері банківського законодавства, зокрема його вузько класовий характер, видання законів без урахування пропозицій кредитних установ тощо [3, с. 285–286, 288, 293–294, 537, 591].

Окрім цього не були чітко витлумачені державно-правові відносини УЦР і ТУ, заперечувалось проходження його постанов через УЦР, оскільки у ній не було апарату для їх реалізації. Згодом ГС згідно з § 4 Тимчасової Інструкції надавалось право подавати законопроекти на затвердження ТУ, проте неврегульованим залишалось питання чи повинен ТУ їх затверджувати? Заклики “організувати роботу на нашому праві, а не на наказах з Петербурга” [17, с. 169] не були реалізовані відразу. Не сприяло формуванню досліджуваного механізму і те, що УЦР була наділена одночасно статусом вищого законодавчого і виконавчого органу. Негативним чинником стала невизначеність компетенції між УЦР, її Комітету і ГС.

Чи не найбільшою проблемою у механізмі розробки і прийняття правових актів щодо банківської діяльності була відсутність кваліфікованих юристів. Рішення, прийняті у цій сфері правовідносин, носили політичний характер. Юристи були швидше слугами державно-політичних режимів, ніж вузькоспеціалізованими професіоналами. Очевидною проблемою була відсутність фахівців у сфері банківських правовідносин при формуванні різноманітних комісій, у повноваження яких входила підготовка установчих документів. Так, при формуванні комісії по розробці статуту автономії України 30 місць (із 100) було виділено фінансовим і економічним установам. Але від банків до комісії було включено лише одного представника. У процесі реорганізації національного складу УЦР представництво від кредитно-фінансових установ у ній не передбачалось.

Правові акти, що стосувалися банківської діяльності, приймалися на загальних зборах УЦР. Їх було небагато, не всі вони мали нормативний характер, за формою це були резолюції і ухвали. У подальшому проблематика банківського права зустрічається у деклараціях, постановах, ухвалах, рішеннях, резолюціях, які не мали сили закону.

Значну роль у розробці правових актів щодо банків і банківської діяльності мала відіграти фінансова комісія Міністерства фінансів. Але комісія була сформована за партійно-політичним принципом, у коло повноважень якої були включені також питання оподаткування і пошуки коштів для потреб УЦР. Питання банківської діяльності комісія не розглядала. Лише 16 грудня

1917 р. ГС утворив комісію, якій доручалось вести фінансові справи від імені ГС [19, арк. 12]. У травні 1917 р. УЦР утворила економічну комісію, до якої увійшли представники партій, що мали свою економічну програму – УРДП, УСДП і УПСР. У грудні 1917 р. було створено економічний комітет. Окрім того, при УЦР діяла фінансово-економічна нарада, але її роль у розробці банківського законодавства була незначною. Досить інертними залишалися й інші економічні організації. Важливою ланкою механізму могли стати наради директорів банків, одна з яких відбулась у жовтні 1917 р., проте вони не стали систематичними.

Важливою ланкою у механізмі розробки і прийняття правових рішень щодо банківської діяльності могла стати Вища економічна рада УНР, яка мала об'єднати всі державно-господарські заходи уряду з правом попереднього розгляду всіх законопроектів фінансово-економічного характеру. Але її утворення було спершу відкладено [18, с. 293–294], а на наступному засіданні мова вже йшла про утворення Головної економічної ради (далі – ГЕР). Вона була затверджена на засіданні РНМ 9 березня 1918 р. у складі 36 чоловік, серед яких 9 місць надавалось представникам від банків та інших економічних установ. Після комісії по розробці статуту автономії України банки були офіційно представлені у одному з вищих органів держави, у сферу компетенції якого входило “виробити ... засоби державного контролю над банками...” [18, с. 309]. Законопроект про її утворення Мала рада прийняла лише 25 квітня 1918 р. Їй надавалось право попереднього розгляду законопроектів, проте її діяльність в умовах економічної кризи виявилась неефективною. Неефективною була й діяльність Економічної ради при ТУ, незважаючи на її статус як вищого державного органу, яка проіснувала з червня по жовтень 1917 р.

Негативний вплив на розвиток банківського законодавства у період УЦР мало рішення, прийняте під тиском фракції есерів у кінці червня 1917 р. щодо скасування представництва у складі УЦР товариств на тій підставі, що вони не мали чіткої політичної орієнтації. Незважаючи на те, що це рішення було скасоване, банківські установи не були представлені в УЦР і були відсторонені від законодавчого процесу.

Лише у квітні 1918 р. ГС дещо формалізував механізм проходження законопроектів. Усі законопроекти мали завчасно надсилатись до канцелярії, а фінансові – попередньо погоджувалися з Міністерством фінансів і державним контролером. Друкувалися закони в газеті “Вісти з УЦР” (квітень – листопад 1917), потім – у “Віснику Генерального секретаріату УНР” (листопад 1917 – січень 1918), а згодом – у “Віснику Ради народних міністрів УНР” (січень – травень 1918). Підписували їх голова УЦР, один із секретарів УЦР, а стверджував підписи Генеральний писар. Закони підписували також представники різних партій.

Законодавча техніка нормативних актів була вкрай недосконалою. Законодавчому процесу була притаманна казуїстика, оскільки продовжували діяти норми попереднього банківського права, які часто не узгоджувались з поточним законодавством. Невизначеність у підходах зумовлювала колізію сприйняття банківськими установами реальності, породжувала їх правову незахищеність. У інших випадках закони, що стосувались банківської діяльності, містили надто загальні формули за відсутності будь-якого розкриття змісту. Мова документів, багато з яких приймалися поспіхом, нерідко була недбалою, насиченою граматичними помилками, невдалими вживаннями різних термінів і фраз [8, с. 543].

Незважаючи на заклики закласти основи кредитно-фінансової політики та її законодавче забезпечення, яку запропонував лідер фракції УПСР М.М. Ковалевський на п'ятій сесії УЦР, вона виявилась не готовою до реалізації цих ідей. Генеральний секретар фінансів не ініціював обговорення банківської проблематики. Про нереалізовані можливості свідчить те, що лише у червні 1917 р. ГС зобов'язався розробити основи кредитно-фінансової політики. Адже ні в Конституції УНР, ні в законодавчих актах не було визначено економічну основу державного ладу, не вирішено проблему власності, майнових прав громадян, що негативно позначалося на перспективах розвитку банківської діяльності. До прийняття III Універсалу щодо банківської діяльності приймалися безсистемні рішення. Міністерство фінансів змушене було займатись вирішенням поточних справ, а його керівник перестав навіть відвідувати засідання ГС.

3 грудня 1917 р. збільшується кількість постанов фінансового характеру. У березні 1918 р. росте кількість рішень Малої ради і РНМ щодо підготовки законів. Зменшилась кількість ухвал і збільшилась кількість постанов. РНМ, на відміну від ГС, застосовувала такі форми прийняття рішень, як внесення. За період її діяльності збільшилась кількість запитів, у 4 рази зменшилась кількість ухвал і збільшилось число прийнятих законів (з 2 до 11). 3 квітня 1918 р. активніше стала діяти РНМ щодо правового регулювання банківської сфери. Почастішали внесення Міністерства

фінансів на засідання РНМ, було прийнято низку постанов, у яких вона доручала Міністерству фінансів внести в УЦР відповідні законопроекти.

Висновки. У підсумку доводиться констатувати, що політико-правова діяльність щодо механізму розробки і прийняття правових актів, що врегульовували банківську діяльність, здійснювалась УЦР впродовж її діяльності і не була ефективною. Вона так і не спромоглася створити ефективний механізм прийняття правових актів та створити цілісну систему банківського законодавства. Проте її спроби у цьому напрямку започаткували процес створення українського банківського права.

Список літератури

1. Вісти з Української Центральної ради. – 1917. – № 13. – Липень.
2. ДАСО. Ф. Р 5596. Телеграфные распоряжения СНК РСФСР о назначении комиссаров Советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов во всех конторах, агентствах и отделениях Государственного банка. Оп. 3, спр. 1.
3. Экономическое положение России накануне Великой Октябрьской Социалистической революции. Документы и материалы. Март–октябрь 1917 г. – Часть первая. – М.–Л. : Издательство АН СССР, 1957. – 692 с.
4. Єфремова Н. В. Розвиток конституційного законодавства в Україні (1917–1920 рр.) : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Єфремова Наталія Володимирівна. – Одеса, 2002. – 256 с.
5. Історія держави і права України: Підручник. – У 2-х т. / За ред. В. Я. Тація, А. Й. Рогожина. – Том 2. – Кол. авторів: В. Д. Гончаренко, А. Й. Рогожин, О. Д. Святоцький та ін. – К. : Видавничий Дім “Ін Юре”, 2000. – 575 с.
6. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) // Конституційні акти України. 1917–1920. Невідомі конституції України. – К. : Філософська і соціологічна думка, 1992. – С. 73–79.
7. Копиленко О. Л. Сто днів Центральної Ради / О. Л. Копиленко. – К. : Україна, 1992. – 204 с.
8. Мироненко О. М. Упровадження демократичних засад у законодавчу діяльність першого українського національного парламенту / О. М. Мироненко // Українське державотворення: невитребуваний потенціал: Словник-довідник / За ред. О. М. Мироненка. – К., 1997. – С. 541–544.
9. Мироненко О. М. Світоч української державності: політико-правовий аналіз діяльності Центральної Ради / О. М. Мироненко. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Академія правових наук України, 1995. – 327 с.
10. Нова рада. – 1917. – 17 грудня.
11. Подковенко Т. О. Становлення системи законодавства України в 1917–1920 роках (Українська Центральна Рада, Гетьманат П. Скоропадського, Директорія УНР) : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Подковенко Тетяна Олександрівна. – К., 2004. – 228 с.
12. Реєнт О. П. Українська Центральна Рада / О. С. Рубльов, О. П. Реєнт // Українські визвольні змагання 1917–1921 рр. – К. : Альтернативи, 1999. – С. 17–100.
13. Тищик Б. Й. Становлення державності в Україні (1917–1922 рр.) / Тищик Б. Й., Вівчаренко О. А., Лешкович Н. О. – Львів-Івано-Франківськ : Світ, 2000. – 271 с.
14. Ткаченко А. О. Правове регулювання банківської діяльності Українською Центральною Радою / А. О. Ткаченко // Часопис Київського університету права. – 2006. – № 3. – С. 18–24.
15. 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.
16. 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.
17. Українська Центральна Рада: Документи і матеріали : у 2 т. / упоряд. В. Ф. Верстюк, відп. ред. В. А. Смолій. – К. : Наук. думка, 1996. Т. 1. : 4 берез. – 9 трав. 1917 р. – 1996. – 589 с.
18. Українська Центральна Рада: Документи і матеріали : у 2 т. / упоряд. В. Ф. Верстюк, відп. ред. В. А. Смолій. – К. : Наук. думка, 1996. Т. 2. : 10 груд. 1917 р. – 29 квіт. 1918 р. – 1996. – 422 с.
19. ЦДАВО України. Ф. 1115. Українська Центральна Рада (УЦР) Київ, Житомир 1917–1918. Оп. 1, спр. 26.
20. ЦДАВО України. Ф. 2199. Міністерство фінансів Української Держави Київ 1918. Оп. 1, спр. 76.
21. ЦДАВО України. Ф. 3690. Державний контроль УНР. Оп. 1, спр. 5.
22. ЦДАВО України. Ф. 3690. Державний контроль УНР. Оп. 1, спр. 17.

Summary

The article deals with the study of the mechanism of the development and adoption of the legal acts referring to the banks by the Ukrainian Central Rada in 1917-1918 as an element of credit-bank policy in the conditions of the state formation.

Отримано 08.04.2010