УДК 347.73
DOI https://doi.org/10.32838/2707-0581/2020.2-2/07

Васильєва Л.О.
Університет митної справи та фінансів

ҐЕНЕЗА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ БАНКІВСЬКИХ УСТАНОВ НА ТЕРЕНАХ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано процес становлення й розвитку банківських установ на території сучасної України. Описано історичні та правові передумови їх створення, реорганізації й ліквідації. Виділено основні нормативно-правові акти, що регулювали банківську діяльність. Для зручності дослідження й упорядкування отриманої інформації здійснено періодизацію розвитку банківських установ на три етапи.

Перший етап – кінець 18 століття – початок 20 століття, характеризується виникненням і розвитком банківських установ на території сучасної України. На той час вона була поділена на Наддніпрянську та Західну Україну, на які поширювалася влада, економічна система, законодавство й банківська система двох тогочасних метрополій, Російської та Австро-Угорської, які мали суттєві відмінності. У цей час виникають і перші національні банківські установи.

Другий період створення, регулювання діяльності банків – за часів визвольної боротьби 1917–1921 років. Саме на цей період припадає зародження національної банківської системи України, підходи до розвитку якої через часту зміну політичних режимів були не стабільними, а іноді діаметрально протилежними.

Третій етап – розвиток банківських установ за часів радянської влади 1921–1990 років, період розбудови жорсткої централізованої банківської системи, за часів якої всі кредитно-фінансові установи належать виключно державі, а регулювання банківської сфери здійснюється за допомогою широкого кола суб'єктів виконавчої влади.

Для кожного окремого періоду досліджувалося нормативно-правове регулювання державних і недержавних (приватних, громадських) банківських установ, соціально-політичні обставини, що цьому передували. Здійснюється аналіз як загальних, так і спеціальних нормативно-правових актів, що регулювали їхню діяльність.

Ключові слова: *банківські установи, банківська система, нормативне регулювання, періодизація, історичний аспект.*

Постановка проблеми. Дослідження банківських установ у правовій доктрині та їх правового регулювання належить до розряду актуальних і важливих теоретико-методологічних завдань. Історичний підхід до аналізу зазначеної проблематики поглиблює пізнавальний процес, робить його об'ємним і ґрунтовним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням схожої проблематики займалися як вітчизняні, так і російські науковці: А. Ткаченко, І. Новікова, В. Морзан, В. Кириченко, О. Сисоєв та інші. Проте предметом досліджень були або окремі періоди діяльності банківських установ, або різні аспекти їхньої діяльності. Натепер відсутні узагальнені наукові роботи з указаної проблематики.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження правового регулювання банківських установ з моменту їх виникнення на території сучасної України й до сьогодення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Натепер в Україні діє велика кількість банківських установ різної форми власності й організаційно-правових форм, діяльність яких регулюється великою кількістю законів і підзаконних нормативно-правових актів, проте так було не завжди: банківські установи та законодавство, що регулює їхню діяльність, пройшли довгий шлях розвитку і трансформації. Становлення й розвиток банківських установ на території сучасної України, нормативне регулювання їхньої діяльності й буде предметом розгляду статті.

Для зручності дослідження та впорядкування отриманої інформації виділимо певні етапи становлення й розвитку банківських установ на території сучасної України. Кожний етап характеризується своїми особливостями, певними історичними обставинами та відповідними нормативно-правовими актами, якими здійснюється регулювання банківської діяльності. Перший

етап – кінець 18 століття – початок 20 століття, визначається заснуванням перших банківських установ на території України; другий етап – 1917–1921 роки – характеризується спробою створення національної банківської системи; третій етап – 1921–1990 роки – функціонування банківських установ усередині радянської банківської системи.

Перший етап характеризується виникненням перших банківських установ. Звісно, і до цього часу на території України здійснювалася певна діяльність з обміну грошей і надання позик під відсоток, проте така діяльність здійснювалася окремими особами, не мала систематичного характеру та обмежувалася територіально. Саме кінець 18 століття дослідники називають початком банківської діяльності на території України [1; 2, с. 36]. У 1781 році в Києві, Ніжині та Харкові були відкриті контори Російського асигнаційного банку, саме вони стали першими банківськими установами на території України.

На момент заснування перших банківських установ України була поділена та входила до складу двох тогочасних імперій – Російської (Наддніпрянська Україна) та Австро-Угорської (західноукраїнські землі), це спричинило різницю в розвитку та регулюванні банківських відносин на цих територіях. Отже, уважаємо за доцільне розглядати банківські установи та нормативно-правові акти, що регулювали їхню діяльність, окремо.

Стосовно Наддніпрянської України, то на початку 19 століття в Російській імперії розпочинається промислова революція, швидкими темпами розвивається промисловість, реформи 60–70 років прискорюють цей процес. Широкий ринок, високий рівень прибутку створюють сприятливий клімат для іноземних інвестицій, усе це призводить до необхідності реформування банківської системи. Відбувається перетворення казенних кредитних установ у кредитно-банківську систему імперії.

Система кредитних установ Російської імперії 19 століття, що розповсюджувала свою діяльність і на територію України шляхом відкриття філій, була досить розгалужена та багатосуб'єктна. І. Новікова характеризує її як трирівневу, де на першому рівні – центральний Державний банк Російської імперії та державні Селянський поземельний і Дворянський земельний банк, другому – банки короткострокового кредиту, третьому – приватні іпотечні банки [3]. Проте деякі російські дослідники заперечують проти такого визначення, наголошуючи на тому, що система діючих кредитних установ тогочасної Російської імперії навіть не встигла стати дворівневою, про що говорять стан і функції її першого рівня, а саме Державного банку Російської імперії [4, с. 9; 5, с. 10], який на той час знаходився в прямому підпорядкування міністерству фінансів, був позбавлений права самостійної емісії та запобіжно-каральної функції щодо інших банків. Отже, доцільніше було б говорити про розгалужену мережу кредитних установ, що тільки починали набувати ознак певної системи. Умовно всі тогочасні кредитні установи можна розподілити на державні, громадські та приватні.

До державних банків можна зарахувати Державний банк Російської імперії (до 1860 року – Державний позиковий банк), Державний комерційний банк (до 1817 року – Державний асигнаційний), Селянський поземельний (1883 рік) і Дворянський земельний банк (1885 рік).

Стосовно діяльності державних банківських установ, то характерною є відсутність загальних нормативно-правових актів, регулювання здійснюється за допомогою індивідуальних актів, що приймаються імператором. «Височайшим затвердженням» вони створюються, реорганізовуються та ліквідовуються, у цих же актах нерідко визначається й мета діяльності відповідної установи.

Наприклад, Державний асигнаційний банк було створено в 1786 році на підставі Маніфесту імператора Петра III з метою введення в обіг паперових грошей [6]. На підставі проекту міністра фінансів за погодженням із Державною радою маніфестом імператора Олександра I в 1817 році його було реорганізовано в Державний комерційний банк [7]. Філії (контори, відділення) державних банків відкриваються також з волі імператора, відрізняються за обсягом повноважень і спектром банківських операцій, що ними здійснювалися. Відкрита в 1820 році Одеська контора Державного комерційного банку, з огляду на специфіку краю, була наділена правом здійснення валютних операцій [8, с. 76], тоді як інші контори цього ж банку були позбавлені такої прерогативи. Статути відповідних банків зазвичай розроблялися тогочасними міністрами фінансів і за погодженням із Державною радою затверджувалися особисто імператором [9, с. 93].

Суспільні зміни, реформи 60-х років, розвиток промисловості призвели до збільшення серед населення попиту на позику зокрема й банківські послуги загалом. Нечисленність і віддаленість відділень державних банків, вибірковість

під час надання ними банківських послуг стали підставою для виникнення громадських і приватних кредитних установ. До них варто зарахувати акціонерні комерційні банки (Харківський акціонерний земельний банк, 1871 рік), міські кредитні товариства та банки (Чернігівській міський громадський банк, 1875 рік), земські банки (Херсонський земський банк, 1864 рік), земельні банки, товариства взаємного кредитування тощо.

Процеси регулювання таких кредитних установ мали певні відмінності порівняно з державними. Якщо діяльність державних банків регулювалася за допомогою наказів імператора, що приймалися окремо для кожного банку, то діяльність громадських і приватних держава намагалася регулювати загальними для окремих видів кредитних установ нормативно-правовими актами. Наприклад, Положення про міські громадські банки (1850, 1857, 1862, 1866 роки), про порядок заснування кредитних установ земствами (1871 рік), Закон про зміну та доповнення правил відкриття акціонерних комерційних банків (1872 рік). Також регулювання банківської діяльності часто здійснювалося за допомогою видання таких специфічних нормативно-правових актів, як думка Державної ради. Окремо варто виділити Загальні правила про порядок заснування кредитних установ, приватних і громадських (1872 рік), вони сприяли вдосконаленню системи комерційних банків, оскільки полегшували реєстрацію банківських установ, визначали вимоги до розміру основного капіталу та пайових внесків, розрізняли спеціалізацію банків, закріплювали співвідношення основного капіталу банку до суми його зобов'язань [4, с. 23].

За спрощеною системою відбувалося й затвердження статутів громадських і приватних кредитних установ. Право затверджувати статути кредитних установ, основний фонд яких був не більше ніж 5 млн рублів, отримав міністр фінансів. Також визначалися зразкові статути певних видів громадських і приватних кредитних установ (так зразковими були статути Херсонського земського банку та Харківського земельного банку), затвердження статутів, що не мали відмінностей від зразкових, відбувалося за спрощеною процедурою.

Щодо західноукраїнських земель, які знаходилися під контролем Австро-Угорської імперії, варто зазначити, що наприкінці 19 – на початку 20 століть Галичина, Буковина та Закарпаття відставали від інших регіонів імперії в господарському розвитку. Економіка цього регіону мала чітко визначений аграрний, а згодом аграрно-індустріальний характер.

Характерною рисою банківської системи Австро-Угорської імперії є велика кількість приватних банків і мінімальна регулювальна роль держави. Майже всю кредитно-банківську систему Галичини, Буковини та Закарпаття контролювали найбільші австро-угорські й німецькі банки, які мали розгалужену мережу філій і відділень по всій країні.

На відміну від банків Російської імперії, які можна було поділити на державні й недержавні (громадські та приватні), кредитні установи Австро-угорської імперії часто мали змішаний характер. Так, держава могла брати участь у створенні акціонерних кредитних установ, надаючи їм першочерговий капітал і підтримуючи в подальшому. Нерідко держава виступала звичайним акціонером поряд із приватними особами чи товариствами.

Так, наприклад, головним банком імперії був спочатку Австрійський національний банк, заснований Патентом імператора в 1816 році, який був акціонерним. На підставі Банківського акта 1862 року, прийнятого для регулювання відносин між державою та центральним банком, він став першим банком не лише серед акціонерних банків, а й узагалі в банківській системі, отримав емісійну монополію на право випуску банківських білетів [10, с. 92]. Австрійський державний банк був ліквідований у 1878 році зі створенням Австро-угорського банку (мав на території України 12 філій).

Окрім загальноімперських фінансово-кредитних установ, на території Західної України створювалися та функціонували крайові (регіональні) установи. Як правило, вони створювалися за кошти місцевого самоврядування, були підконтрольні та підзвітні йому. До таких варто зарахувати створений у 1881 році Крайовий банк, який, окрім кредитних операцій, виконував і деякі обов'язки центрального банку, а також Галицьку ощадну касу, відкриту у Львові в 1843 році, які були підконтрольні Крайовому сейму.

На відміну від Російської імперії, законодавство Австро-Угорщини було значно ліберальнішим щодо заснування та функціонування кредитних установ. Так, прийнятий у році 1867 році Закон про товариства, який був складником Конституції Австрійської Республіки, проголосив свободу зборів та об'єднань громадян, він регулював порядок організації всіх об'єднань, у тому числі кооперативних, фінансових, банківських

[11, с. 224]. Це спричинило швидкий розвиток кооперативного руху, як наслідок, створення та діяльність кооперативних банків (банк «Дністер», 1895 рік, Земельний банк гіпотечний, 1909 рік) і кредитних кооперативів і спілок (Міське позичкове товариство, 1864 рік, Кредитний кооператив «Віра», 1894 рік, Спільний кредитний заклад для Галичини і Буковини, 1873 рік). Дозволи на відкриття банків, як правило, давали намісники на місцях. Так, дозвіл на відкриття Земельного банку гіпотечного надав намісник Галичини від імені міністерства внутрішніх справ [11, с. 4].

Отже, кінець 19 століття – початок 20 століття є початком діяльності банківських (кредитних) установ на території сучасної України, на яку розповсюджувалася влада, а отже, і система кредитних установ і законодавства двох метрополій – Російської та Австро-Угорської. Виникають і починають діяти й українські кредитні установи, що різняться за організаційно-правовою структурою, формою та функціями. Велика кількість питань усе ще вирішується особистими наказами імператорів, чиняться спроби щодо регулювання банківських відносин за допомогою загальних нормативно-правових актів.

Початком формування національної банківської системи характеризується 2 період (1917–1920 роки). Державотворчі процеси і становлення національної банківської системи в цей період відбувалися в умовах розпаду двох імперій – Австро-Угорської та Російської, і возз'єднання українських земель. Ускладнювали процес створення й регулювання єдиної банківської системи не тільки суттєві відмінності в розвитку територій, а й постійна зміна політико-правової моделі держави та векторів її руху. Так, за період із 1917 по 1921 роки Україна пережила три різні форми державності, кожний режим бачив процес створення та діяльності банківської системи й банківських установ по-своєму.

Створення державних банків тієї доби відбувається на базі державних банків Російської імперії шляхом їх ліквідації та реорганізації. Велику роль, як і в попередній період, відіграє міністерство фінансів, яке чинить основний регулювальний вплив на всю банківську систему. У глобальному сенсі не змінився й процес прийняття рішення про створення державних банків і затвердження їхніх статутів. Проекти розробляються виконавчими органами, затверджуються законом і першою особою держави (за її наявності).

Так, у грудні 1917 року було створено Український державний банк, законопроект розроблявся Генеральним секретаріатом, на його підставі Малою Радою прийнято закон, яким передбачено процес перетворення Київської контори Державного банку Російської імперії на Український державний банк із приєднанням до нього відділень по всій території України. Його статут, ухвалений Радою міністрів у 1918 році, затверджується особисто гетьманом. Український державний банк був центральною емісійною установою, новим у його статусі було офіційне визнання його як центрального органу банківського регулювання [13, с. 151].

Недержавні кредитно-фінансові установи отримали більше свободи та значну самостійність щодо регулювання власної діяльності. Так, вони отримала право самостійно відкривати відділення та здійснювати ввесь спектр банківських операцій.

Щодо нормативно-правового регулювання банківської діяльності цього періоду варто зазначити, що законодавство 1917–1921 років не здійснювало детального, якісного правового регулювання банківської діяльності. Попри це, окремі аспекти банківського права шляхом видання правових приписів були унормовані, започатковано процес створення національної банківської системи України. Найпродуктивнішою з питань нормативно-правового регулювання банківської діяльності була діяльність Української держави Скоропадського: за короткий період було прийнято 10 законів, які містили норми банківського права, і 100 обіжників (циркулярів), які стосувалися банківської діяльності. Окремі норми, що регулювали банківську діяльність, формувалися на підставі рішень з'їздів представників банківських установ, затверджених міністерством фінансів. Зросла роль і самих банків у прийнятті правових рішень. Ради банків мали право подавати свої рішення на ухвалу міністра фінансів. Загальні збори могли приймати рішення про внесення змін до статуту, після чого вони направлялися на реєстрацію до судової установи [14, с. 6; 15, с. 4].

З остаточною перемогою більшовиків українська національна банківська система, що тільки-но зародилася, почала своє злиття з банківською системою вже радянської Росії. Розпочинається третій період (1921–1990 роки) створення банківських установ і регулювання їхньої діяльності за часів панування радянської влади.

Реформування радянської банківської системи активно відбувалося до 1932 року, за її результатами в країні перестали функціонувати будь-які кредитно-фінансові установи, що не належали державі. Банківська система складалася

з Державного банку, спеціалізованих банків і системи державних трудових ощадних кас [11, с. 197]. Державний банк стояв на чолі всієї банківської системи, здійснював емісію грошей, проводив міжнародні розрахунки, регулював грошовий обіг, надавав короткострокові кредити, здійснював центральне керівництво всіма кредитними установами. Спеціалізовані державні банки здійснювали довгострокове кредитування відповідних галузей. До таких банків належали Промбанк, Всекобанк, Цекомбанк і Сільгоспбанк, усі вони входили до системи Наркомфіну СРСР.

Стосовно недержавних банківських установ, які до 1921 року були широко представленні на території України великим різноманіттям форм, то на підставі декрету ВЦВК «Про націоналізацію банків» від грудня 1917 року вони ліквідовуються, а їхні кошти націоналізуються (конфіскуються). Спочатку вони ліквідовувалися шляхом реорганізації та приєднання до Народного банку, згодом – до складу фінансових відділів губернських виконавчих комітетів.

Цілком погоджуємося з думкою А. Ткаченко, який зазначає, що в 1920 році відбувається процес реорганізації банків як юридичних осіб приватного права в юридичні особи публічного права, після вказаного терміну реорганізація проходила виключно у формі приєднання одних юридичних осіб публічного права до інших юридичних осіб публічного права [11, с. 188].

Окрім звичних для регулювання банківської діяльності органів, таких як міністерство фінансів (за радянських часів його аналог – Наркомфін) і центральний банк, радянський період характеризується створенням і функціонуванням різноманітних виконавчих органів і комісій, що прямо чи опосередковано впливали на банківську систему.

Наприклад, Комісія у справах колишніх приватних банків (функціонувала при Державному банку, вела облік недержавних банків до моменту їх остаточної ліквідації, до нього подавалися статути та звіти), Центральний обліково-позичковий комітет, Особлива нарада щодо фінансування (діяла при Вищій раді народного господарства). Також велике розповсюдження мали спеціальні ліквідаційні комісії з різною структурою та повноваженнями.

Отже, третій період характеризується побудовою жорсткої централізованої системи державних банківських установ на чолі з Державним банком СРСР, повною відсутністю приватних і громадських кредитно-фінансових установ. Регулювання діяльності банківських установ відбувається на підставі розпоряджень і наказів органів виконавчої влади.

Висновки. Процес становлення й розвитку банківських установ на території сучасної України не був послідовним, на нього впливали політичні, економічні, соціальні чинники. Банківські установи виникали, реорганізувалися, ліквідовувалися, змінювався обсяг операцій, що ними здійснювався, різнилися їхні організаційно-правові форми.

З початку це були переважно державні установи, що здійснювали обмежене коло банківських операцій для обмеженого кола осіб (кінець 19 – початок 20 століть). У період національного державотворення (1917–1921 роки) починає створюватися національна банківська система, на території України здійснюють свою діяльність різноманітні кредитно-фінансові установи, що наділені свободою щодо організації власної діяльності й широким колом можливостей у виборі здійснюваних ними операцій. За часів Радянського Союзу (1921–1990 роки) банківська система зводиться до діяльності лише державних банків, що мають жорстку централізовану системи.

Попри все це, єдине, що залишається незмінним, – це те, що органи виконавчої влади завжди чинять значний влив на банківські правовідносини. Ними приймаються рішення про заснування, реорганізацію та ліквідацію державних банківських установ, надаються дозволи, затверджуються статути, приймаються звіти від банків будь-якої форми власності.

Стосовно нормативно-правового регулювання банківської діяльності, то на початкових етапах воно здійснюється переважно на підставі індивідуальних наказів голів держав. Акти, що встановлюють загальні правила для діяльності банків, становлять скоріше винятки з правила. Проте простежується чітка тенденція щодо збільшення кількості уніфікованих, систематизованих законодавчих актів.

Список літератури:

1. Ващенко Ю.В. Банківське право : навчальний посібник. Київ : Центр навчальної літератури, 2006. 344 с. URL: http://textbooks.net.ua/content/view/2732/14.

2. Костюченко О.А. Банківське право : навчальний посібник / Міжрегіональна академія управління персоналом. Київ : [б.в.], 1998. 121 с. URL: https://buklib.net/books/21890/.

3. Новікова І.Е. Розвиток банківської системи України в умовах становлення ринкового господарства (друга половина XIX – початок XX ст.) : автореф. дис. … канд. екон. наук : 08.00.01. Київ : КНУТШ, 2009. 19 с. URL: http://libary.univ.kiev.ua/ukr/elcat/new/detail.php3?doc_id=1248825.

4. Тосунян Г.А., Викулин А.Ю., Экмашен А.М. Банковское право Российской Федерации. Общая часть. Москва : Юристь, 2003. 448 с. URL: http://yourlib.net/content/category/23/42/51/.

5. Ткаченко А.О. Проблеми формування банківської системи на території України: історико-гносеологічний аспект. *Правовий вісник Української академії банківської справи.* 2013. № 2. С. 7–12.

6. Полное собрание законов Российской империи. Том 24 (6 ноября 1796–1797). URL: http://nlr.ru/e-res/law_r/search.php стр 1021.

7. Бугров А. Ассигнационный банк в 1786–1818 годах: этапы преобразований. *Банкауски весник.* 2008. URL: http://fox-notes.ru/spravka/Z_140910_7.pdf.

8. Муравьева Л.А. Банковская система России в первой половине XIX в. *Финансы и кредит.* 2011. № 33 (465). С. 74–83.

9. Полное собрание законов Российской империи. Том 34 (1817 г.). URL: http://nlr.ru/e-res/law_r/search.php.

10. Кириченко В.Є. Довгострокове кредитування на українських землях Австро-угорської імперії. *Держава і право. Серія «Юридичні і політичні науки».* 2011. Вип. 54. С. 91–99.

11 Ткаченко А.О., Ткаченко І.В. Створення і діяльність банківських установ на території України: економіко-правовий аспект (XVIII століття – початок 30-х років XX століття). Суми : Ярославна, 2014. 252 с.

12. Гавліч І. Діяльність «Земельного банку гіпотечного» у Східній Галичині в 1910–1914 рр. *Гілея : науковий вісник.* 2013. № 73. С. 13–14.

13. Зайцева З. Габсбурзька імперія на етапі лібералізації: поступ громадянського суспільства. *Історико-політичні проблеми сучасного світу :* збірник наукових статей. Чернівці : Чернівецький національний університет, 2017. Т. 35–36. С. 222–228.

14. Ткаченко А. Формування правових норм у сфері банківської діяльності в Українській державі (Гетьманат П.П. Скоропадського). *Правовий вісник Української академії банківської справи :* науково-практичний журнал / Українська акад. банківської справи Нац. банку України. Суми, 2011. № 2 (5). С. 3–7.

15. Ткаченко А. Механізм розробки і прийняття правових актів щодо банків і банківської діяльності Українською центральною Радою. *Правовий вісник Української академії банківської справи :* науково-практичний журнал / Українська акад. банківської справи Нац. банку України. Суми, 2010. № 1 (3). С. 3–7.

Vasylieva L.A. GENESIS OF THE LEGAL REGULATION OF THE BANKING INSTITUTIONS ACROSS MODERN UKRAINE

In the article, the process of formation and development of banking institutions in the territory of modern Ukraine has been analyzed. There have been described the historical and legal prerequisites for their creation, reorganization and liquidation. The basic normative legal acts regulating that time banking activity have been highlighted. For convenient research and ordering of the acquired information, there has been created periodization of the development of the banking institutions in three stages.

The first stage (late 18th and early 20th century) is characterized by the uprising and growth of the banking institutions in the territory of modern Ukraine. At that time, it was divided into Above-the-Dnieper and Western Ukraine where there were power, economic system, legislation, and banking system of two existing metropoles – Russian and Austro-Hungarian, – which had significant differences. During this time the first national banking institutions are arising.

The second period of creation – the regulation of banking activity during the time of liberation struggle of 1917–1921. It was during that period that the spring of the Ukrainian national banking system happened, with approaches to the development of which, due to the frequent changes in the political regimes, were not stable, but sometimes diametrically opposed.

The third stage – the development of the banking institutions during the Soviet period of 1921–1990 – the era of the building of a rigid centralized banking system. At the time of which all credit and financial institutions belong exclusively to the state, and the regulation of the banking sector is carried out with the help of a range of subjects of the executive power.

For each particular period, there has been investigated the normative legal regulation of the state and non-state (private, public) banking institutions, sociopolitical circumstances that had contributed to this. There is carried out the analysis of both general and special normative legal acts that had regulated its activity.

Key words: *banking institutions, banking system, normative regulation, periodization, historical aspect.*