

УДК 340.15

Ю. О. Подолян*здобувачка кафедри загальноправових дисциплін
факультету № 6 Харківського національного університету внутрішніх справ***СТАНОВЛЕННЯ БАНКІВСЬКОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ:
ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ (ДРУГА ПОЛОВИНА ХІХ–ПОЧАТОК ХХ СТОЛІТТЯ)**

Постановка проблеми. Активний процес впровадження реформ на сучасному етапі української державності передбачає вирішення численної кількості правозастосовчих проблем у різних сферах суспільного та державного життя, особливе місце серед яких посідає банківська діяльність, яка впливає на трансформацію функцій і критеріїв ефективності фінансової діяльності держави в цілому.

Розширення предметного поля банківської діяльності, з одного боку, актуалізує інтерес до методології міжпредметного синтезу, з іншого боку, підвищує роль власне юридичного дослідження фінансово-правових відносин. Активний процес переходу до ринкової моделі економіки припускає радикальну зміну й фінансової системи та оновлення відповідного законодавства.

Водночас, беззаперечним постає той факт, що запозичення зарубіжного досвіду та оптимізації державної політики з урахуванням певних надбань інших держав є позитивним напрямком, але він повинен впроваджуватися з урахуванням вітчизняної специфіки державотворення. Оскільки в умовах періодичних фінансових криз, недосконалість фінансової та банківської системи призводить до порушення функціонування всіх сфер державного управління. Таким чином, подальший розвиток і вдосконалення діючого фінансового й банківського законодавства відкриває великі можливості для нормалізації всіх сфер державного і суспільного життя, які можуть бути вдало реалізовані виключно в умовах осмислення аналогічного досвіду в інших історичних рамках.

Стан дослідження. Проблематика пов'язана із визначенням та характеристикою особливостей банківської діяльності та етимологічного змісту поняття «банківської системи», його сутнісного наповнення та розуміння, привертала увагу багатьох науковців серед яких можна зазначити М. В. Вітрука, Г. А. Гаджієва, М. І. Козюбра, Д. М. Бахраха, Є. В. Додіна, М. М. Агаркова, С. М. Братусь, С. В. Надобко та інших, однак переважна більшість представлених наукових праць з точки зору історико-правового розуміння є малодослідженими, що додатково свідчить про актуальність обраної проблематики.

Внаслідок чого, **метою** даної статі є дослідження та комплексний аналіз еволюції банківської діяльності на українських територіях у другій половині ХІХ – початку ХХ століття.

Виклад основного матеріалу. Важливе місце в системі правового регулювання банківської діяльності займає встановлення законодавчих основ банківської системи. Не викликає сумнівів положення про те, що банківська діяльність не може здійснюватися поза даною системою, а отже, фінансова діяльність держави також неможлива за відсутності надійно функціонуючої банківської системи [1, с. 86].

Банківська система – це історично-сформована і законодавчо закріплена форма організації діяльності спеціалізованих кредитних установ. Законодавство досліджуваного періоду не містило визначення поняття «банки» чи «банківська установа» і в наукових працях досліджуваного періоду його визначення на науковому рівні також відсутнє. З огляду на сучасні явлення про сутність даної дефініції, можна зробити висновок, що фінансова система за часів Російської імперії ототожнювала велику кількість установ із класичним розумінням банківської установи виходячи із того, що такій установі притаманні подібні до банківської діяльності функції.

У зв'язку з цим, в сучасній літературі зазначається, що банки є основним фінансовим інститутом, пов'язаним з комплексним здійсненням банківської діяльності, а небанківські кредитні організації вторинні по відношенню до них і спеціалізуються на проведенні окремих операцій [2, с. 89].

У законодавстві досліджуваного періоду поняття «банк» вживалося як по відношенню до організації, які займалися комплексною банківською діяльністю, так і по відношенню до установ, що виконували тільки одну з банківських операцій, наприклад, кредитування під заставу нерухомості [3, с. 26]. Це дозволяє припустити, що основними критеріями віднесення установи до числа банківської, було не кількість виконуваних операцій, а обсяг і суспільна значимість такої діяльності. У той же час, частіше, ніж поняття банк, законодавство у відповідних випадках вживало термін «кредитні установи» під якими необхідно було розуміти не лише небанківські кредитні установи, але й всі інші установи, включаючи й банківські.

Банківське законодавство досліджуваного періоду свідчить про існування значної кількості кредитних установ досить різноманітних за своєю організаційно-правовою формою та напрямком

ми діяльності. Відповідно до Кредитного статуту 1857 року всі кредитні установи поділялись на дві групи: загальні державні та місцеві; приватні, які затверджені урядом [4].

У половині XIX століття банківська система була реорганізована, адже замість існуючих двох видів банківських установ створено єдиний централізований банк із організаційно-розпорядчими функціями та компетенцією – Державний банк діяльність якого була направлена й на забезпечення стабільності всієї грошово-кредитної системи [5, с. 22].

Серед інших установ, які входили до складу кредитно-банківської системи доцільно виділити ощадні каси, які були найбільш соціально-орієнтованим видом кредитних установ, оскільки однією з головних цілей їх створення та діяльності було прагнення надати малозабезпеченим верствам населення можливість збереження і нагромадження невеликих грошових сум, на які нараховувалися відсотки. Перший законодавчий акт, який закріплював правовий порядок та компетенцію ощадних кас було прийнято 1839 року «Положення про селянські ощадні каси», а у 1841 році «Статут ощадних кас», окрім того при реформуванні банківської системи наприкінці XIX століття владою було прийнято Положення «Про міські ощадні каси», яке вказувало на необхідності створення даних установ у губернських містах з метою здійснення прийняття невеликих сум грошових коштів на зберігання із нарахуванням відсотків [4].

Із 1889 року створюються фабрично-заводські каси, а у 1891 році перші поштово-телеграфні каси задля збільшення кількості вкладників по всій державі. В подальшому кожна каса отримала у своєму найменуванні вказівку на приналежність до державної форми власності, а сам уряд взяв на себе зобов'язання гарантувати вклади у ощадних касах використовуючи грошові кошти населення як інструмент розвитку економіки.

Крім державних, існували і так звані громадські банки: міські і сільські. Кредитні установи, засновані на коштах, наданих містами або пожертвуваннями приватних осіб з метою обслуговування дрібних торговців і малозабезпеченого міського населення вважались міськими банками. Спочатку міські громадські банки діяли на підставі своїх статутів, затверджувалися імператором, але зростання їх числа і розширення функцій викликали необхідність видання спеціальних законодавчих актів. Такими актами стали Положення про міські громадські банки 1857 року, 1862 року, 1912 року [6, с. 78].

Однією з нових форм організації кредиту, що виникли в період буржуазних реформ середини XIX століття, стали акціонерні комерційні банки. Перший такий банк – Петербурзький приватний

було засновано у Російській імперії в 1864 році (на українських територіях одні із найбільших акціонерних комерційних банків було засновано у Харкові та Одесі у 1871 році).

У 1883 році прийнято закон «Про порядок утворення сільських банків і ощадно-позичкових кас» відповідно до якого, очільник фінансового відомства користувався правом, в разі економічної необхідності, перетворювати існуючі ощадні селянські каси у сільські банки [7]. Як джерела коштів їх функціонування вважались пожертви приватних осіб, кошти земств і сільських товариств, але у селищах у яких існували ощадно-позичкові товариства, інші установи дрібного кредиту могли створюватися тільки на спеціальні пожертвування приватних осіб. Міністру фінансів за погодженням з Міністром внутрішніх справ пропонувалося видати правила, що визначають порядок дій, склад управління і нагляду таких закладів [8, с. 11].

Відповідно до цього закону, у 1885 році було затверджено й статут сільських банків, який за своєю юридичною силою, можна вважати підзаконним нормативним актом, що визначав мету створення сільських банків як надання селянам можливості отримувати позики для задоволення потреб господарства і отримання доходів задля формування заощаджень. Мінімальний основний капітал банку встановлювався в 300 рублів, кошти банку могли витратитися тільки на видачу позик.

Положення про установи дрібного кредитування було прийнято у 1895 році, дія якого поширювалася не на всі установи дрібного кредиту, а тільки на кредитні товариства, ощадно-позичкові товариства і каси, а також сільські, волосні банки і каси. Головна мета установ дрібного кредиту полягала в тому, щоб надавати населенню, в тому числі різним їх об'єднанням позики для задоволення господарських потреб і внесення вкладів для отримання відсотків. Даним установам дозволялося приймати пожертвування, набувати майно, вступати в договірні зобов'язання, брати участь в судових процесах в якості позивача або відповідача, тобто фактично вони наділялися всіма правами юридичної особи. При цьому учасники установ дрібного кредиту несли відповідальність за їхніми зобов'язаннями на підставі кругової поруки, а джерелами коштів для відкриття кредитних товариств могли служити кредити Державного банку, що видавалися під поруку учасників товариства на строк до дванадцяти місяців, пожертвування земських, громадських, приватних установ та осіб. Джерелами коштів для відкриття ощадно-позичкових товариств і кас служили пайові внески членів товариства в сумі до ста рублів.

Таким чином, Положення 1895 року вперше вводило новий тип дрібних кредитних установ,

що був не відомий раніше діючому законодавству – кредитні товариства, які відрізнялися відсутністю пайових внесків. Також даний законодавчий акт визначав права кредитних установ як юридичних осіб, розширював коло дозволених їм операцій і встановлював нагляд за їх діяльністю з боку уряду.

Тим часом, уряд надавав великого значення розвитку дрібного кредитування як основи розвитку місцевого господарства, саме за даних умов у 1904 році було прийнято Положення «Про установи дрібного кредиту», метою якого було полегшити сільським господарям, хліборобам, ремісникам і промисловцям, утворених ними товариствами, а також волосним, сільським товариствам здійснення виробництва, придбання інвентарю у вигляді надання необхідних грошових коштів. В рамках реалізації даного Положення передбачалось утворення: кредитних товариств; ощадно-позичкових товариств; сільських, волосних ощадно-позичкових кас, земських кас. Окрім того, Положення гарантувало установам дрібного кредитування отримання статусу юридичних осіб, можливість укладати правочини, приймати пожертвування тощо.

Положення «Про установи дрібного кредитування» вводило нову організаційно-правову форму кредитно-банківських установ – земські каси, а також передбачало деякі заходи до заохочення їх діяльності, встановлювало новий порядок постачання кредитних установ необхідними засобами, зокрема, було скасовано право Державного банку видавати кредитним товариствам позички для формування їх основного капіталу [9, с. 380].

Сукупність кредитних установ утворюють банківську систему тільки при наявності такого фактору, як державний контроль та державне регулювання банківської діяльності. Водночас, банківська система Російської імперії не була самоврядною системою: її структура формувалася урядом, встановлювалися відповідні рамки діяльності та функціонування. А отже, в даних умовах уряд відчував певну відповідальність за успішне функціонування даної системи, оскільки будь-які негаразди могли призвести до повалення економіки та спричинення фінансової кризи в цілому у державі.

Державне вплив на банківську систему виявлявся в організаційно-розпорядчому та державно-владному аспектах, зокрема: всі фінансові інститути діяли на підставі статутів, які затверджувалися імператором після розробки фінансовим відомством і обговорення; безпосередній вплив на банківську діяльність уряд здійснював шляхом прийняття законів, які регулювали дану діяльність, що встановлювали дозволені операції для тих чи інших видів фінансових інститутів та встановлювали певні інші обмеження; держава в

особі Міністерства фінансів та інших відомств контролювала банківську діяльність шляхом розгляду обов'язкових щорічних звітів і проведення ревізій.

Таким чином, керівництво банківською діяльністю та її контроль здійснювали як законодавчі, так і виконавчі й розпорядчі органи державної влади, перш за все: Державна рада, Сенат, Рада державних кредитних установ, Державний контролер, Міністр фінансів, а на початку XX століття ще й Державна дума [10, с. 113].

На думку окремих дослідників, державне регулювання банківської діяльності обмежується безпосереднім наглядом і контролем, що є наслідком встановлення й окремих економічних обмежень та нормативів [11, с. 23]. Аналіз законодавчих актів досліджуваного періоду свідчить, що важливим значення відіграв статутний капітал банківських установ за опосередкованим впливом якого держава в особі уповноважених органів здійснювала пряме й опосередковане втручання у їх фінансове ставище та можливість функціонування на ринку надання банківських послуг взагалі.

На початку XX століття відбулися певні зміни у порядку здійснення державної контрольно-наглядової діяльності по відношенню до окремих кредитно-фінансових установ, зокрема по відношенню до ощадних кас. Так, їх очільники отримали деяку автономію щодо можливостей врегулювання своєї діяльності та розширення деяких видів операцій, звичайно, в прямо обумовлених державою рамках та порядку. Варто зазначити, що окремі законодавчі акти були направлені не лише на вдосконалення системи здійснення контролю за їх діяльністю, але й на заохочення їх активності та підвищення фінансових показників. В результаті цілеспрямованої законодавчої політики їх кількість невпинно зростає, зокрема в період із XIX по XX століття їх кількість була збільшена втричі по всій території.

В подальшому деякі законодавчі норми були спрямовані на підвищення надійності та конкурентоздатності кредитно-банківських установ. Причому ці норми мали не тільки адміністративний, але й економічний характер. Так, якщо спочатку сума всіх зобов'язань банку не могла перевищувати більш ніж в 10 разів його власного капіталу, в подальшому таке співвідношення зменшилося у п'ять разів; готівкові кошти у касі банківської чи кредитної установи не могли бути менше ніж 10% всіх зобов'язань банку. Відсоток основного капіталу, на який банк міг купувати цінні папери, був, навпаки, підвищений з $1/3$ до $1/2$, що свідчить про зведення ролі економічних нормативів у спосіб здійснення контролю діяльності банківських та інших фінансових установ [12, с. 142-143].

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, всі види банківських та прирівняних до

них за правовим статусом кредитних установ були об'єктом здійснення державного нагляду. Найбільш жорстким цей контроль був відносно державних банківських установ, і найменш – щодо приватних установ, не дивлячись на те, що в цілому ефективність банківського контролю і нагляду слід визнати недостатньою. Протягом досліджуваного періоду відбувався процес збільшення числа і видів кредитних установ, пов'язаний з прийняттям нових законодавчих актів і вдосконаленням правового регулювання кредитно-банківської системи, але результат такої діяльності, що орієнтувалась на створення цілісної банківської системи.

Але процес формування банківської системи залишився незавершеним внаслідок таких обставин як: відсутність єдиного систематизованого законодавства, наявність численної кількості законодавчих та підзаконних актів, які неоднозначно регулювали правові відносини у сфері здійснення банківської діяльності; значний спектр органів державної влади уповноважених прямо чи опосередковано здійснювати контрольно-наглядові функції.

Література

1. Надобко С. В. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про банки і банківську діяльність : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна : Харків, 2016. 198 с.
2. Комаров Н. И., Пашенцев Д. А., Пашенцева С. В. Очерки истории права Российской империи (вторая половина XIX – начало XX века). Москва : Статут, 2006. 381 с.
3. Тосунян Г. А., Викулин А. Ю. Принципы банковского права. *Государство и право*, 1998, № 11. С. 25–27.
4. Полное Собрание Законов Российской Империи: Собрание второе: С 12.12.1825 по 28.02.1881: в 55-ти томах. Санкт-Петербург : Тип. 2-го Отд-ния Собств. Е. И. В. Канцелярии, 1830-1885. URL: http://elib.shpl.ru/ru/nodes/260-polnoe-sobranie-zakonov-rossiyskoy-imperii-sobranie-vtoroe-s-12-12-1825-po-28-02-1881-v-55-ti-t-s-ukaz-spb-1830-1885?per_page=100
5. Белявский Н. Н. Сберегательные кассы (социально – экономическое значение, иностранное законодательство, исторический очерк и современное становление сберегательного строя в России). Санкт-Петербург, 1896. 55 с.
6. Гаттенбергер К. Влияние русского законодательства на производительность торгового банковского кредита. Харьков : Унив. тип., 1870. 159 с.
7. Полное Собрание Законов Российской Империи: Собрание третье: С 1 марта 1881 года по 1913 год : В 33-х т. Санкт-Петербург : Гос. тип., 1885-1916. URL: <http://elib.shpl.ru/ru/nodes/3571-polnoe-sobranie-zakonov-rossiyskoy-imperii-sobranie-tretie-c-1-03-1881-g-po-1913-g-v-33-h-t-spb-pg-1885-1916>.
8. Гиндин И .Ф. Государственный банк и экономическая политика царского правительства (1861–1892 гг.). Москва, 1960. 620 с.
9. Олейник С. М. Основы банковского права. Курс лекций. Москва : Юристъ, 1999. 424 с.
10. Янжул И. И. Основные начала финансовой науки: учение о государственных доходах. Москва : «Статут», 2002. 555 с.
11. Ходский Л. В. Основы государственного хозяйства. Курс финансовой науки. Санкт-Петербург : Типография Ю. Н. Эрлихъ., 1913. 580 с.
12. Хилота В. В. Банковская преступность и борьба с ней по законодательству дореволюционной России. *Журнал российского права*. 2003. № 4. С. 141–146.

Анотація

Подольн Ю. О. Становлення банківської системи в Україні: історико-правовий аспект (друга половина XIX – початок XX століття). – Стаття.

Наукова стаття присвячена дослідженню становлення банківської системи в Україні у другій половині XIX – початку XX століття крізь історико-правовий аспект.

Авторкою встановлено, що банківська система – це історично-сформована і законодавчо закріплена форма організації діяльності спеціалізованих кредитних установ. Законодавство досліджуваного періоду не містило визначення поняття «банки» чи «банківська установа» і в наукових працях досліджуваного періоду його визначення на науковому рівні також відсутнє. З огляду на сучасні явлення про сутність даної дефініції, можна зробити висновок, що фінансова система за часів Російської імперії ототожнювала велику кількість установ із класичним розумінням банківської установи виходячи із того, що такої установі притаманні подібні до банківської діяльності функції. Виявлено закономірність, що банківська система Російської імперії не була самоврядною системою, а її структура формувалася урядом, шляхом визначення окремих рамок діяльності банківських та прирівняних до них установ.

За результатами проведеного комплексного дослідження зроблено висновок про те, що всі види банківських та прирівняних до них за правовим статусом кредитних установ були об'єктом здійснення державного нагляду. Найбільш жорстким цей контроль був відносно державних банківських установ, і найменш – щодо приватних установ, не дивлячись на те, що в цілому ефективність банківського контролю і нагляду слід визнати недостатньою. Протягом досліджуваного періоду відбувався процес збільшення числа і видів кредитних установ, пов'язаний з прийняттям нових законодавчих актів і вдосконаленням правового регулювання кредитно-банківської системи, але результат такої діяльності, що орієнтувалась на створення цілісної банківської системи.

Констатовано, що процес формування банківської системи залишився незавершеним внаслідок таких обставин як: відсутність єдиного систематизованого законодавства, наявність численної кількості законодавчих та підзаконних актів, які неоднозначно регулювали правові відносини у сфері здійснення банківської діяльності; значний спектр органів державної влади уповноважених прямо чи опосередковано здійснювати контрольно-наглядові функції.

Ключові слова: банківська система, еволюція становлення банківської системи, банківська діяльність, законодавство про банки і банківську діяльність.

Аннотация

Подольн Ю. А. Становление банковской системы в Украине: историко-правовой аспект (вторая половина XIX – начало XX века). – Статья.

Научная статья посвящена исследованию становления банковской системы в Украине во второй половине

XIX – начале XX века сквозь историко-правовой аспект. Автором установлено, что банковская система это исторически сложившаяся и законодательно закреплена форма организации деятельности специализированных кредитных учреждений. Законодательство исследуемого периода не содержало определения понятия «банки» или «банковское учреждение» и в научных трудах исследуемого периода его определения на научном уровне также отсутствует. Учитывая современные явления о сущности данной дефиниции, можно сделать вывод, что финансовая система во времена Российской империи отождествляла большое количество учреждений с классическим пониманием банковского учреждения исходя из того, что такой учреждению присущи подобные банковской деятельности функции. Выявлена закономерность, что банковская система Российской империи не была самоуправляемой системой, а ее структура формировалась правительством, путем определения отдельных рамок деятельности банковских и приравненных к ним учреждений.

Констатировано, что процесс формирования банковской системы остался незавершенным вследствие таких обстоятельств как: отсутствие единого систематизированного законодательства, наличие многочисленного количества законодательных и подзаконных актов, которые неоднозначно регулировали правовые отношения в сфере осуществления банковской деятельности; значительный спектр органов государственной власти уполномоченных прямо или косвенно осуществлять контрольно-надзорные функции.

Ключевые слова: банковская система, эволюция становления банковской системы, банковская деятельность, законодательство о банках и банковской деятельности.

Summary

Podolyan Yu. A. Formation of the banking system in Ukraine: historical and legal aspect (second half of the XIX – beginning of the XX century). – Article.

The scientific article is devoted to a research of formation of a banking system in Ukraine in the second half of XIX – the beginning of the XX century through historical and legal aspect.

By the author it is established that the banking system is historically developed and the form of the organization of activity of specialized credit institutions is legislatively fixed. The legislation of the studied period did not contain a definition of a concept “banks” or “banking institution” and in scientific works of the studied period of its definition at the scientific level is also absent. Considering the modern phenomena about essence of this definition, it possible to draw a conclusion that the financial system at the time of the Russian Empire identified a large number of institutions from classical understanding of banking institution proceeding from the fact that functions, similar to bank activity, are inherent in such establishment. It is revealed regularity that the banking system of the Russian Empire was not the self-coping system, and its structure was formed by the government, way of definition of a separate framework of activity of the bank and equated to them institutions.

By results of the conducted complex research the conclusion is drawn that all types of the bank and equated to them on legal status credit institutions were about objects implementation of the state supervision. This control was the most rigid rather public banking institutions, and least – rather private institutions in spite of the fact that in general it is necessary to recognize efficiency of bank control and supervision as insufficient. During the studied period there was a process of increase in number and types of credit institutions connected with adoption of new acts and improvement of legal regulation credit and banking system, but result of such activity that was guided by creation of a complete banking system.

It noted that process of formation of a banking system remained incomplete owing to such circumstances as: lack of the uniform systematized legislation, existence of numerous quantity legislative and bylaws which ambiguously governed legal relations in the sphere of implementation of bank activity; a considerable range of public authorities of representatives directly or indirectly to carry out control and supervising functions.

Key words: banking system, evolution of formation a banking system, bank activity, legislation on banks and bank activity.