

УДК 340.15

**Ю. О. Подолян***здобувачка кафедри загальноправових дисциплін  
факультету № 6**Харківського національного університету внутрішніх справ***ЗАКОНОДАВСТВО ПРО БАНКИ І БАНКІВСЬКУ ДІЯЛЬНІСТЬ В УКРАЇНІ:  
ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ (НА ПРИКЛАДІ ХVІІІ – ПОЧАТКУ ХХ СТОЛІТТЯ)**

**Постановка проблеми.** На даному етапі державотворення та розквіту української державності все більше спостерігається процес розбудови надійної та сталої банківської системи, що обумовлено не лише активним розвитком економічних відносин, але й адаптацією законодавства до стандартів Європейського Союзу. Відродження комерційних банківських установ та кредитних організацій, які існували на початку ХХ століття стало вкрай необхідним процесом для становлення й ефективного функціонування ринкової економіки.

В класичному розумінні політико-правової природи сутності банківських установ, кожен банк – це досить потужний інструмент, який застосовується для перерозподілу фінансів, капіталу у формі банківського кредитування інвестицій, необхідних для підприємницької діяльності, створення та розвитку виробничих і соціальних об'єктів тощо. Виконання банками численних функцій: від обслуговування різних економічних відносин до здійснення емісій грошових коштів, залежить в першу чергу, від встановлених державою юридичних норм і правил, що регулюють діяльність банків та інших кредитних установ.

Сучасні уявлення про сутність банку, характер його діяльності та ролі в економіці багато в чому визначають зміст і структуру банківського законодавства в цілому. Незважаючи на те, що з розвитком банківської діяльності, зміцненням ринкової економіки, стабілізацією кредитно-фінансової системи України все більш значимим стає механізм правового регулювання, в той же час існує величезна кількість нормативно-правових актів, які не завжди публікуються і узгоджуються один з одним, а найголовніше, діють не в певній системі, а розрізнено, підкоряючись лише спільним принципам теорії права, що стає наслідком суперечливості багатьох з них у механізмі правового регулювання банківської діяльності.

Правозастосовча практика виявляє нові прогалини в українському банківському законодавстві, викликаючи тим самим нагальну необхідність його вдосконалення. Процес побудови банківської системи та правового врегулювання діяльності в процесі різноманітних реформ здійснювався багато в чому безсистемно, що обумовлено, зокрема, й відсутністю цілісного погляду на багато проблем історико-правового характеру. Внаслідок чого,

очевидно, що вдосконалення законодавства неможливо без вивчення його історичних аспектів, процесу його становлення. Вивчення основних тенденцій, проблем, шляхів їх вирішення в історичному осяганні допомагає уникнути й на теперішньому етапі державотворення.

**Стан дослідження.** Проблеми, що є важливими як у теоретичному, так і в практичному аспектах для осмислення предмету дослідження розглядалися у працях таких вчених як М. В. Вітрук, Г. А. Гаджієв, М. І. Козюбра, Д. М. Бахрах, Є. В. Додін, М. М. Агарков, С. М. Братусь, С. В. Надобко та інших, однак переважна більшість наукових праць присвячена визначенню політико-правової природи банківської діяльності крізь призму адміністративного, конституційного та цивільного права.

Внаслідок чого, **метою** даної статі є дослідження та комплексний аналіз законодавства про банки і банківську діяльність в Україні в їх історико-правовому осяганні у ХVІІІ – ХХ столітті.

**Виклад основного матеріалу.** Відносини у сфері банківської діяльності виступають особливим об'єктом, що перебуває під впливом держави, оскільки банківські установи та діяльність, що пов'язана із виконанням їх функцій та реалізації статутних завдань, є невід'ємними складовими елементами фінансової системи, яка посідає центральне місце в системі економіки держави, що проявляється в опосередкуванні зв'язків між промисловістю і торгівлею, сільським господарством та населенням [1, с. 31].

Проблеми правового регулювання та нормативного визначення банківської діяльності, безумовно, неможливо розглядати без аналізу їх державно офіційних способів вираження тих чи інших правовідносин у сфері їх здійснення та реалізації. В класичному розумінні джерела права включають правовий звичай, нормативно-правовий акт, судовий прецедент, нормативний договір та правову доктрину, але роль кожного із них у процесі визначення окремих норм права у державі не є однаковою та залежить від різних правових сімей [2, с. 179-181].

Аналіз сучасної наукової літератури дозволяє зробити висновок, що до початку ХХ століття під законом розуміли будь-яке рішення імператора оформлене у встановленому порядку Сенатом,

який також мав право на прийняття нормативних актів, але юридична сила їм надавалась лише після затвердження імператором [3, с. 276].

У 1826 році імператором Миколою I було прийнято рішення здійснити кодифікацію вітчизняних законів, але не шляхом складання єдиного нового законодавчого акту або їх серії, а в систематичній формі представити законодавство. Головним джерелом законодавства починаючи із XIX століття, яке щорічно публікувалось є Звід законів Російської імперії, який був оголошений діючим джерелом права із 01 січня 1835 року [4, с. 42].

Відносини у сфері банківської діяльності, визначення їх правового статусу та особливості здійснення були представлені у томі XI другої частини Зводу законів, який отримав назву «Звід установ і статутів державних кредитних установ», але жодних правових норм присвячених регулюванню приватних і громадських кредитних установ, а також місцевих кредитних установ даним томом не передбачалося.

Звід установ і статутів державних кредитних установ в редакції 1857 року складався із двох книг, які розподілялися на розділи. Перша книга була уособленням систематизації правил та положень державних кредитних установ, які входили до Міністерства фінансів. Інша книга була присвячена державним кредитним установам, що складала відомство у вигляді опікунських рад імператора. Таким чином, даний статут може вважатися досить важливим, але не єдиним джерелом банківського права у досліджуваній період.

Важливого значення в якості джерел правового регулювання банківської діяльності відігравали статuti державних банківських установ, які містили правові норми та були обов'язковими для виконання, адже статuti затверджувалися безпосередньо самим імператором, що виходячи із представлені концепції ієрархічності правових норм досліджуваного періоду, дозволяє їх ототожнювати із законами (наприклад, Статут Державного банку, який був прийнятий указом від 31 травня 1860 року та детально регулював порядок здійснення банківських операцій, структуру та повноваження органів управління, особливості та підстави проведення перевірок з боку уряду) [5, с. 3].

Серед інших джерел чільне місце посідають й статuti ощадних кас перші з яких датуються серединою XIX століття. Діяльність недержавних кредитних установ також визначалася статутами, але іншого роду, при чому, кожна банківська установа незалежно від того, чи була вона громадським, земським, акціонерним утворенням мала свій статут, який був підставою для можливості ведення господарської діяльності, адже без його найвищого затвердження установа не мала права розпочинати свою діяльність. Кожен затвер-

джений статус публікувався у Повному зібранні законів Російської імперії. Детальний аналіз окремих їх положень дозволяє виділити певні закономірності притаманні джерелам банківської діяльності, зокрема: статuti банківських установ однієї групи майже повністю були ідентичними за своїм змістом, що пояснюється тим, що всі вони приймалися та узгоджувалися на підставі однакових зразків та форм; статuti в обов'язковому порядку закріплювали правовий статус органів управління банку, їх функції та завдання; але примітно, що в контексті визначеності правових норм, статuti приватних установ були менш конкретизованими, аніж державного банку чи ощадних кас.

В якості ще одного джерела банківського права можна виділити положення, які за своєю сутністю також були законами, так як вимагали «найвищого затвердження». Положення визначали основні засади діяльності таких установ, як міські громадські банки (наприклад, Положення про міські громадські банки від 1857 року, 1862 року та 1912 року) та установи дрібного кредитування [6].

Іншим джерелом здійснення банківської діяльності слід вважати законодавчі акти у вигляді «Височайших думок Державної Ради», внаслідок їх у погодження у встановленому порядку із імператором, наприклад «Про заснування приватних кредитних установ» від 31 травня 1872 року; «Про зміни і доповнення діючих правил відносно відкриття нових акціонерних комерційних банків» від 05 квітня 1883 року тощо [7].

Окрім законів, як джерел банківського права можна розглядати і підзаконні нормативні акти, необхідність прийняття яких була пов'язана із тим, що закони не в змозі були передбачити всіх різноманітних правовідносин, які виникають в процесі банківської діяльності та, як правило, обмежувались декларативними приписами, які знаходили свою подальшу конкретизацію саме у підзаконних актах. До числа таких актів можна віднести інструкції і циркуляри Міністерства фінансів відносно окремих аспектів діяльності кредитних установ, накази Державного банку, тощо. Існували й внутрішні акти, наприклад, циркуляри Державного банку його конторам і відділенням, при чому, досить часто такі акти були присвячені несуттєвим технічним питанням, але, тим не менше, їх аналіз дозволяє краще зрозуміти особливості правового регулювання банківської діяльності у досліджуваній період.

І, нарешті, в якості джерел можна вважати документи, які не стали законодавчими актами, але містять певну інформацію присвячену проблемам становлення банківської діяльності та реалізації окремих банківських операцій, наприклад проекти законів і статутів, журнали і матеріали законодавчих комісій.

**Висновки.** Таким чином, можна зробити висновок, що структура законодавства про банки та інші кредитно-фінансові установи, які за своїм правовим статусом до них прирівнювались, у досліджуваному періоді характеризується певною ієрархічністю.

До складу джерел правового регулювання банківської діяльності у XVIII – на початку XX століття відносились: статuti, які встановлювали правові норм з урахуванням напрямку діяльності та компетенції відповідного відомства; регламенти; установи; укази як найбільш поширена форма регулювання правових відносин у певних сферах суспільного та державного життя; а також окремі положення та інструкції.

У досліджуваній період державне регулювання банківської діяльності характеризувалося специфічними способами правового регулювання, засновані як на приватноправових, так і на публічно-правових засадах, причому для ефективного правового регулювання діяльності банків та інших кредитних організацій, необхідним є узгодження нормативно-правових актів у системі законодавства та встановлення оптимального співвідношення із регламентацією із боку держави.

### 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. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.

3. Исаев И. А. История государства и права России. Москва : Юристъ, 1997. 797 с.

4. Вернадский Г. В. Очерк истории права Русского государства XVIII-XIX вв. (период империи). Прага : Пламя, 1924. 166 с.

5. Минажетдинов Р. Х. Правовые основы деятельности кредитно-банковской системы России в XVIII – начале XX вв. : историко-правовые аспекты : дис. канд. юрид. наук : 12.00.01. Москва, 2007. 235 с.

6. Полное Собрание Законов Российской Империи: Собрание второе: С 12.12.1825 по 28.02.1881: в 55-ти томах. Санкт-Петербург : Тип. 2-го Отделения 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](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)

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>.

### Анотація

**Подольн Ю. О. Законодавство про банки і банківську діяльність в Україні: історико-правовий аналіз (на прикладі XVIII – початку XX століття).** – Стаття.

Наукова стаття присвячена дослідженню законодавства про банки і банківську діяльність в Україні на прикладі XVIII – початку XX століття через історико-правовий аналіз.

З урахуванням доктринального дослідження констатовано, що правозастосовча практика виявляє нові прогалини в українському банківському законодавстві, викликаючи тим самим нагальну необхідність його вдосконалення. Процес побудови банківської системи та правового врегулювання діяльності в процесі різноманітних реформ здійснювався багато в чому безсистемно, що обумовлено, зокрема, й відсутністю цілісного погляду на багато проблем історико-правового характеру. Внаслідок чого, очевидно, що вдосконалення законодавства неможливо без вивчення його історичних аспектів, процесу його становлення. З'ясування основних тенденцій, проблем та шляхів їх вирішення в історичному осяганні допомагає уникнути й на теперішньому етапі державотворення.

Проблеми правового регулювання та нормативно-визначення банківської діяльності, безумовно, неможливо розглядати без аналізу державно-офіційних способів вираження тих чи інших правовідносин у сфері їх здійснення та реалізації. З урахуванням чого, доведено, що важливого значення в якості джерел правового регулювання банківської діяльності відігравали статuti державних банківських установ, які містили правові норми та були обов'язковими для виконання, адже статuti затверджувалися безпосередньо самим імператором, що виходячи із представленої концепції ієрархічності правових норм досліджуваного періоду, дозволяє їх ототожнювати із законами.

До складу джерел правового регулювання банківської діяльності у XVIII – на початку XX століття відносились також: статuti, які встановлювали правові норм з урахуванням напрямку діяльності та компетенції відповідного відомства; регламенти; установи; укази як найбільш поширена форма регулювання правових відносин у певних сферах суспільного та державного життя; а також окремі положення та інструкції.

Авторкою зроблено висновок про те, що державне регулювання банківської діяльності характеризувалося специфічними способами правового регулювання, засновані як на приватноправових, так і на публічно-правових засадах, причому для ефективного правового регулювання діяльності банків та інших кредитних організацій, необхідним є узгодження нормативно-правових актів у системі законодавства та встановлення оптимального співвідношення із регламентацією із боку держави.

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

### Аннотация

**Подольн Ю. А. Законодательство о банках и банковской деятельности в Украине: историко-правовой анализ (на примере XVIII – начала XX века).** – Статья.

Научная статья посвящена исследованию законодательства о банках и банковской деятельности в Украине на примере XVIII – начала XX века из историко-правовой анализ.

С учетом доктринального исследования констатируется, что правоприменительная практика выявляет новые пробелы в украинском банковском законодательстве, вызывая тем самым настоятельную необходимость его совершенствования. Процесс построения банковской системы и правового регулирования деятельности в процессе различных реформ осуществлялся во многом бессистемно, что обусловлено, в частности, и отсутствием целостного взгляда на многие проблемы историко-правового характера. В результате, очевидно, что совершенствование законодательства невозможно без изучения его исторических аспектов, процесса его становления. Выяснение основных тенденций, проблем и путей их решения в историческом постижении помогает избежать и на нынешнем этапе государственного строительства.

Проблемы правового регулирования и нормативно-определения банковской деятельности, безусловно, невозможно рассматривать без анализа государственно-официальных способов выражения тех или иных правоотношений в сфере их осуществления и реализации. С учетом чего, доказано, что важное значение в качестве источников правового регулирования банковской деятельности играли уставы государственных банковских учреждений, которые содержали правовые нормы и были обязательными для выполнения, ведь уставы утверждались непосредственно самим императором, что исходя из представленной концепции иерархичности правовых норм изучаемого периода, позволяет их отождествлять с законами.

В состав источников правового регулирования банковской деятельности в XVIII – начале XX века относились также: уставы, которые устанавливали правовые нормы с учетом направления деятельности и компетенции соответствующего ведомства; регламенты; учреждения; указы как наиболее распространенная форма регулирования правовых отношений в определенных сферах общественной и государственной жизни; а также отдельные положения и инструкции.

Автором сделан вывод о том, что государственное регулирование банковской деятельности характеризовалось специфическими способами правового регулирования, основанные как на частноправовых, так и на публично-правовых началах, причем для эффективного правового регулирования деятельности банков и других кредитных организаций, необходимо согласование нормативно-правовых актов в системе законодательства и установление оптимального соотношения с регламентацией со стороны государства.

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

### Summary

**Podolyan Yu. O. Legislation on banks and banking activity in Ukraine: historical and legal analysis (on the example of XVIII – early XX century).** – Article.

The scientific article is devoted to a research of the legislation on banks and bank activity in Ukraine on the example of XVIII – the beginning of the XX century through the historical and legal analysis.

Taking into account a doctrinal research it is noted that the practical of the finds new gaps in the Ukrainian banking legislation, causing thereby the imperative need of its improvement. Process of creation of a banking system and legal settlement of activity in the course of various reforms was carried out in many respects irregularly that is caused, in particular, and lack of a complete view of many problems of historical and legal character. Owing to what, it is obvious that improvement of the legislation is impossible without studying its historical aspects, process of its formation. Studying top trends, problems, ways of their decision in a historical aspects helps to settle also at a present stage creation of the state.

Problems of legal regulation and normative definition of bank activity, certainly, cannot be considered without analysis of state official ways of expression of any given legal relationship in the sphere of their implementation and realization. Taking into account what, it is proved that importance as sources of legal regulation of bank activity won back charters of the public banking institutions which contained precepts of law and were performance, charters were approved by directly emperor that proceeding from the presented concept of hierarchy of precepts of law of the studied period, allows to identify them under laws.

In structure of sources of legal regulation of bank activity in XVIII – at the beginning of the XX century belonged also: charters which established legal norms taking into account activity and competence of the relevant department; regulations; institutions; Decrees as the most common form of regulation of legal relations in certain spheres of public and state life; and also separate provisions and instructions.

The author drew a conclusion that state regulation of bank activity was characterized by specific ways of legal regulation, based both on private-law, and on the public beginnings, and for effective legal regulation of activity of banks and other credit institutions, coordination of normative legal acts in the system of the legislation and establishment of an optimum ratio with a regulation from the state is necessary.

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