

5. Малиновський В. Концептуалізація поняття “регіон” / В. Малиновський // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. – 2012. – Вип. 4. – С. 163–170.
6. Прес-служба Управління НБУ в Черкаській області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ck-oda.gov.ua/docs/2014/2>.
7. Про засади державної регіональної політики : законопроект реєстр. № 4069а [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/1646-18.
8. Про Концепцію державної регіональної політики : указ Президента України від 25.05.2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/341/2001.
9. Про стимулювання розвитку регіонів : закон України від 08.09.2005 № 2850-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/annot/2850-15>.

Отримано 27.11.2014

Анотація

В статті проаналізовано состояние теоретических исследований проблемы нормативно-правового обеспечения функционирования банковской системы региона. Определены перспективные направления исследования региональной банковской системы, обоснована необходимость совершенствования действующего законодательства.

Summary

The state of the problem theoretical research and legal support of the region banking system functioning are analyzed in the paper. The perspective directions of regional banking system research are defined and the necessity of improving the current legislation is proved.

УДК 347.734“18/19”

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

ДЖЕРЕЛА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ (XIX – початок XX ст.)

Досліджуються джерела банківського права у період його становлення, особлива увага, зокрема, приділяється аналізу архівних фондів, законодавчих матеріалів, ділових документів, довідково-статистичних даних, періодичному друку.

Ключові слова: джерела банківського права, архівні фонди, законодавчі матеріали, ділові документи, довідково-статистичні дані, періодичний друк.

Постановка проблеми. Проблема джерел банківського права завжди мала важливе значення, адже суворі ієрархія нормативно-правових актів, що містять норми банківського права, з необхідністю припускає наявність науково обґрунтованої концепції його джерел.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що проблема джерел банківського права розглядається здебільшого разом зі спеціальними принципами [4]. У монографічних роботах [11] досліджувалися теоретичні основи джерел банківського права та нормативні джерела банківського права України. Водночас історико-правова складова досліджуваної проблеми у зазначених роботах не представлена.

Невирішеними раніше частинами проблеми залишається історико-правовий аспект станов-

лення і розвитку джерел банківського права на території України у період XIX – початку XX ст. Аналіз джерел повинен дати науковцю методичку їх пошуку, узгодження і на цій основі застосування до тих правовідносин, які мають потребу у відповідній кваліфікації.

Мета дослідження полягає у встановленні нормативних джерел банківського права та факторів, що впливали на їх розвиток на території України у період XIX – початку XX ст.

Виклад основного матеріалу дослідження. У період, що розглядається, під джерелами права розумілися форми прояву позитивного права, які мали значення обов'язкових засобів ознайомлення з діючим правом. База джерел досліджуваного періоду включає **архівні фонди**, у яких міститься інформація про діяльність банків. Так, за їх допомогою можна здійснити комплексний аналіз діяльності банків і, використовуючи

© А. О. Ткаченко, 2014

методи порівняльного аналізу, виявити загальні тенденції розвитку кредитної мережі.

Баланси серед банківської документації краще збереглися. Їх використання дозволяє виявити загальну динаміку діяльності кредитних установ, але вони не дають повного обсягу даних. Абсолютно інше значення мають річні звіти, проте їх збереглася незначна кількість. Аналіз роботи комерційних банків за допомогою архівів пов'язаний з домінуванням серед джерел даними про операції. Інформація, що дає комплексний аналіз річної діяльності місцевих кредитних установ, представлена слабо, проте дозволяє зрозуміти специфіку їх функціонування.

До *статистичних* матеріалів слід віднести звіти і баланси банківських установ, які надають необхідний матеріал для аналізу динаміки і структури операцій банків. Довідково-статистичні матеріали містять дані статистико-економічного характеру і склад управлінських структур кредитних установ. Завдяки звітам можна провести порівняльний аналіз і виявити місце і роль кредитних установ у економічному розвитку. Вони містять інформацію про розвиток основних операцій і їх динаміку. Робота з цими матеріалами дозволяє прослідкувати зміну пріоритетів в діяльності банків у різні роки.

Діловодна документація представлена документами організаційного, розпорядчого, звітного та іншого характеру. Це договори, циркуляри, доповіді, статuti і звіти кредитних установ. Вони включають відомості, що дозволяють зрозуміти механізми функціонування кредитних установ, їх взаємини з різними контрагентами, а також статистичні дані. Ця група джерел дає можливість виявити загальну динаміку розвитку банків і вивчити їх фінансово-економічний стан. Діловодні документи дозволяють прослідкувати процес формування нормативно-правової бази діяльності кредитних установ.

Важливе місце займають *нормативні акти* – статuti, накази і правила по окремих операціях, циркуляри провінційним установам. До цієї групи джерел входять документи, що містяться у Зводі законів Російської імперії. Вони дозволяють виявити правову базу функціонування кредитних установ, розкрити особливості правового регулювання їх діяльності. Про особливості роботи із зазначеною групою джерел свідчить те, що суворой системи класифікації законодавчих актів встановлено не було, як зазначав Є. Н. Трубецкой [15, с. 113]. Закони видавалися у формі уложень, уставів, установ, грамот, положень, наказів (інструкцій), маніфестів, указів, думок Державної ради і докладів. Уставами називали закони, що встановлювали порядок якоїсь частини

управління, наприклад, Устав кредитний. Вони містили норми, обов'язкові для цих установ, і затверджувалися імператором. Банківські статuti виконували “законодавчий, а не чисто технічний і формальний характер” [2, с. 167].

Кожен затверджений банківський статут публікувався в Повному зібранні законів Російської імперії. Устави кредитних установ вважалися особливими актами, що містили установлені законом норми внутрішньої діяльності [1, с. 32]. Статут кредитний не регулював діяльність приватних і громадських кредитних установ. Не підпадали під його дію і місцеві кредитні установи. Статuti були основними правовими документами, що врегульовували діяльність банківських установ. У них містилися норми, що регламентували діяльність банків, визначали структуру, органи управління і їх повноваження, а також порядок проведення банківських операцій. Усі ці акти, зокрема, Статuti Державного банку 1860 р. і 1894 р., Статут Селянського поземельного банку 1895 р., а також статuti різних АКБ затверджувалися імператором.

У 1860 р. був затверджений *Статут Державного банку*. У Статуті встановлювалися порядок здійснення банківських операцій, дозволених банку, форми контролю з боку уряду, структура і повноваження органів управління. У 1894 р. був затверджений новий Статут банку, який вніс зміни щодо правового статусу Державного банку, по-новому врегулював багато важливих питань. Частково змінилися мета і завдання банку, система управління банком [8].

Недержавні кредитні установи, громадські, земські, акціонерні та інші банківські установи здійснювали свою діяльність також за *статутами*. Статuti однорідних банківських установ були схожі, маючи лише незначні, з точки зору права, відмінності. Приймалися вони на основі одних і тих же зразків. Розглянувши і схваливши декілька статутів, Уряд потім рекомендував новостворюванним банківським установам створювати свої статuti за аналогією з існуючими. Такий порядок полегшував їх затвердження верховною владою.

Правова форма статутів акціонерних комерційних банків була схожа. Відмінність полягала в економічних умовах банківських операцій, купівлі і продажу процентних паперів, порядку прийому вкладів тощо [9; 10].

Статут сільських банків і позичкоощадних товариств був затверджений у 1883 р. Міністерство фінансів отримало право на надання дозволу створювати сільські банки або позичкоощадні каси, а також перетворювати допоміжні і ощадні каси у сільські банки. Порядок функціонування кредитних товариств був закріплений

у Статуті зразковому “О ссудо-сберегательных кредитных товариществах”, затвердженому в 1870 р. Комітетом позичкоощадних і промислових товариств.

Установи визначали предмет і порядок діяльності кредитних установ, але в статутах ці питання регламентувалися детальніше. Якщо статут обмежувався лише окремо взятою частиною справ, то він носив найменування наказу, тобто по своїй суті наказ – це частина статуту [13, с. 91]. *Положення* визначали порядок діяльності установ. По суті це були закони, які мали найвище затвердження. Вони врегульовували діяльність міських громадських банків (Положення о городских общественных банках 1857, 1862, 1912 гг.) і установ дрібного кредиту (Положение об учреждениях мелкого кредита от 1 июня 1895 г.). Дія цього Положення поширювалася тільки на кредитні товариства, позичкоощадні товариства і каси, сільські, волосні і станичні банки і каси [14, с. 87–88]. Формально положення розглядалися як тлумачення або роз’яснення чинного законодавства, проте досить часто в них містилися принципово нові норми. Це знайшло відбиття в Положенні про Селянський Поземельний банк 1882 р., Положенні про Державний Дворянський банк 1885 р., Положенні про установи дрібного кредиту від 1 червня 1895 р. [7] та ін. Був змінений порядок відкриття банків – статуту банків стали затверджуватися міністром фінансів, а не царем. На підставі цих Положень банки діяли до 1917 р. [16].

Приймалися також *тимчасові правила*, постанови Ради міністрів, роз’яснення Сенату і думки Державної ради. Ці акти розглядалися як тлумачення або роз’яснення чинного законодавства, але нерідко вони містили і принципово нові норми. Більшість із перерахованих вище правових актів підлягала затвердженню імператором і тим самим набувала сили закону [3, с. 43]. Зміни були спрямовані у тому числі на підвищення стійкості і надійності банків [12, с. 109]. 31 травня 1872 р. отримало Найвище затвердження думка Державної ради “Об учреждении частных кредитных установлений”, в якій передбачалися тимчасові правила для заснування кредитних установ. Цим нормативним правовим актом встановлювався контроль за діяльністю приватних банків з боку міністра фінансів [5, с. 257].

Повне зібрання законів Російської імперії (ПЗЗ) було найповнішою збіркою законодавчих актів. ПЗЗ включало усі різновиди законодавчих актів: маніфести, “установи”, положення, укладення, статuti, рескрипти, “найвищі затвердження” думки Державної ради, журнали Комітету і Ради міністрів, іменні укази та ін. У дореволюційній

Росії були 3 видання ПЗЗ. Більшість розміщених у ньому актів діяли аж до жовтневого перевороту 1917 р. Усі законоположення, що стосувалися кредитних установ, були включені в т. XI Зводу законів (частина II), Статут кредитний. Саме він містив діючі правові норми, що регулювали правовий статус цих установ. Звід законів Російської імперії був діючим джерелом права з 1 січня 1835 р.

Розвиток буржуазних відносин актуалізував необхідність внесення змін у чинне законодавство, що й було реалізовано у публікації другого та третього видань ПЗЗ у 1842 р. і 1857 р. Закони, що приймалися в проміжку між новими виданнями Зводу, поміщалися в Продовженнях до Зведення. Проте це джерело характеризується неповнотою змісту і мало значну кількість пропусків через відсутність єдиних критеріїв включення законодавчих актів у видання.

Нове законодавство включалося у *Звід законів Російської імперії* (33), який визнавався найважливішим джерелом права. У 1857 р. вийшло третє видання Зводу законів. У 1876 р. була зроблена спроба приступити до нового Зводу законів. У 1885–1897 рр. частина томів Зводу законів 1876 р. і деякі з томів видання 1857 р. були замінені новими. На початку 1900 р. Звід законів складався з 16 томів, що поділялися на частини, до складу яких входили 86 приватних зводів або окремих законодавчих актів, що називалися “установи”, “статuti”, “положення”, “правила” тощо. До особливостей Зводу законів слід віднести те, що базові правові акти не завжди були оформлені як кодекси, а наступні додатки до них часто не були оформлені як поправки. У багатьох випадках упорядники Зводу змушені були укладати кодекси з розрізнених актів. Виникали суттєві проблеми практичного застосування законів. Спочатку слід було навести довідки по Зводу законів, щоб перевірити, чи немає змін після його останнього виходу. Потрібно було перевірити або ПЗЗ за наступні роки, або Продовження до Зводу законів за останні два-три роки.

Важливе місце серед джерел права посідало *зібрання узаконень і розпоряджень уряду* (ЗУ), що видавалося двічі на тиждень під контролем Сенату з 1863 р. У ЗУ були поміщені усі маніфести, Височайші веління, укази Сенату, трактати і постанови, що мали силу закону і підлягали пізніше внесенню в ПЗЗ, а також ті розпорядження центрального уряду, яким надавалося загальнообов’язкове значення. Надалі в ЗУ почали друкуватися і статuti акціонерних та кредитних товариств, постанови міністерств, а також сенатська практика. Опублікування законодавчого акта в ЗУ мало значення офіційного його оприлюднення.

Загалом для законодавства Російської імперії, як справедливо наголошують дослідники, характерною була множинність форм законів. Це, на їх думку, багато в чому визначалося особливістю державного устрою, і, зокрема, значною кількістю органів верховного управління [6, с. 11].

До джерел права Російської імперії належали також *підзаконні нормативні акти*, у зв'язку з чим виникає проблема відмежування їх від законів. Дослідники наголошують, що відмінність закону від підзаконного нормативного правового акта полягає в тому, що останній може роз'яснювати і доповнювати закон, але не може його відмінити. Закон же може бути скасований тільки авторитетом влади, що його видала, а не яким-небудь вищим над нею авторитетом [3, с. 43]. У російському законодавстві підзаконні акти, що грали допоміжну і деталізуючу роль,

затверджувалися не імператором, а міністрами. У порівнянні із законами вони мали меншу юридичну силу, базувалися на них. До підзаконних нормативних актів належали інструкції і циркуляри Міністерства фінансів кредитним установам, а також внутрішні акти – такі, як циркуляри та інструкції Державного банку своїм конторам і відділенням. Інструкції і циркуляри Міністерства фінансів кредитним установам визначали окремі аспекти їх діяльності.

Висновки. Таким чином, джерелами банківського права у період XIX – початку XX ст. були статистичні матеріали, діловодна документація, нормативні акти – статuti, накази, правила, циркуляри, установи, положення, тимчасові правила, Повне зібрання законів Російської імперії, Звід законів Російської імперії, зібрання узаконень і розпоряджень уряду, підзаконні нормативні акти.

Список літератури

1. Ананьич Б. В. Банкирские дома в России 1860–1914 гг. Очерки истории частого предпринимательства / Б. В. Ананьич. – Л., 1991.
2. Вернадский Г. В. Очерк развития права русского государства XVIII XIX веков / Г. В. Вернадский. – М., 1998.
3. Карданова Л. К. Развитие законодательства о банках и иных кредитных организациях в России: историко-правовой аспект / Л. К. Карданова : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003.
4. Костюченко О. А. Банківське право : Банківська система. Національний банк. Комерційні банки. Кредитування. Ринок цінних паперів. Банківські системи зарубіжних країн. Інститут банківської таємниці : навч. посіб. / Костюченко О. А. – 2-ге вид. – К. : А. С. К., 2001. – 576 с. – Режим доступу : http://www.pravo.vuzlib.su/book_z1771.html.
5. Памфилов С. Ф. Акционерные коммерческие банки в России в прошлом и настоящем / С. Ф. Памфилов // История России : кредитная система. – М., 1995.
6. Пашенцев Д. А. Правовое регулирование банковской деятельности в Российской империи, вторая половина XIX – начало XX в. / Д. А. Пашенцев : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002.
7. Полное собрание законов Российской империи [далі – ПСЗ]. – Собр. 2-е. – Т. 15. – № 11756.
8. ПСЗ. – Собр. 2-е. – Т. 35. – № 35847.
9. ПСЗ. – Собр. 2-е. – Т. 37. – № 38798.
10. ПСЗ. – Собр. 3-е. – Т. 15. – № 11755.
11. Приходько В. П. Джерела банківського права України: характеристика та перспективи розвитку / В. П. Приходько. – Суми : Видавниче підприємство “Мрія” ТОВ, 2010. – 232 с.
12. Рашидов О. Ш. Система законодательства о банках и иных кредитных учреждениях Российской империи / Рашидов О. Ш. // Журнал российского права. – 2007. – № 10.
13. Сизов С. Ю. Развитие законодательства о банковской деятельности и иностранных инвестициях в банковскую систему России (середина XVIII – начало XX в.) / Сизов С. Ю. // Банковское право. – 1999. – № 1–2.
14. Сперанский М. М. Руководство к познанию законов / М. М. Сперанский. – СПб., 1845.
15. Трубецкой Е. Н. Энциклопедия права / Е. Н. Трубецкой. – СПб., 1998.
16. Фиогентова О. Е. Законодательное регулирование банковской деятельности в России. Первая половина XVIII – начало XX в. / Фиогентова О. Е. : дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2005.

Отримано 27.11.2014

Аннотация

Исследуются источники банковского права в период его становления, особое внимание, в частности, уделяется анализу архивных фондов, законодательных материалов, делопроизводственной документации, справочно-статистических данных, периодической печати.

Summary

The sources of banking law in the making are researched, specifically the special attention is paid to analysis of backlogs, legislative acts, documents of records management, inquiry and statistical data and press.