

А. О. ТКАЧЕНКО,
кандидат історичних наук,

УКРАЇНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ БАНК В УМОВАХ РЕВОЛЮЦІЇ 1917–1920 рр.

Досліджується проблема нормативно-правового забезпечення становлення Українського Державного банку та його діяльність у 1917–1920 рр.

Ключові слова: Україна, історія держави і права, Український Державний банк, емісійний і депозитний банк банків, активні і пасивні операції.

Исследуется проблема нормативно-правового обеспечения становления Украинского Державного банка и его деятельность в 1917–1920 гг.

Ключевые слова: Украина, история государства и права, Украинский Государственный банк, эмиссионный и депозитный банк банков, активные и пассивные операции.

The article deals with the study of the problem of the normative and legal security of the Ukrainian State bank formation and its activity under revolutionary 1917–1920 conditions.

Key words: Ukraine, history of state and law, the Ukrainian State bank, issue and deposit bank of banks, active and passive operations.

Історичний досвід засвідчує незаперечну істину, що діяльність центральної банківської установи має надзвичайно важливе значення для економічного розвитку кожної держави. А у досліджуваній нами період проблеми створення і функціонування Українського Державного банку (далі – УДБ) були безпосередньо пов'язані ще й з процесами розбудови української державності.

Утім, досі дослідники переважно приділяли увагу розвитку вітчизняної банківської системи загалом або ж вивчали історію УДБ лише в межах окремих владних режимів доби української революції¹. Натомість нормативно-правові аспекти діяльності центральної банківської установи упродовж усієї української революції 1917–1920 рр. майже не досліджувалися. Наявність зазначеної лакуни і зумовила написання цієї статті.

Утворення УДБ було зумовлено низкою причин. Економіка переживала період значних реформ. Ситуація з фінансами була критичною і потребувала серйозної економіко-правової корекції з використанням банківських інструментів. В Україні не було об'єктивних можливостей для розвитку капіталістичної банківської системи. За наявності крупних депозитних банків через відсталість економіки не існувало можливості виникнення акціонерних депозитних банків і розвитку капіталістичних форм кредитних відносин. Відсутній був досвід реформування акціонерних банків у державні.

Формування державності вимагало створення банківських установ державної форми власності, з якими пов'язували вирішення фінансової справи,

забезпечення проведення реформ², надання кредитної підтримки товаровиробникам тощо. Негативним фактором, на тлі якого відбувався процес створення УДБ, була популярність ідеї соціалістичного господарства, яка залишала незабезпеченими банківські інструменти, унеможлиблювала залучення банківських капіталів. Певні проблеми створювала також банківська політика Тимчасового уряду щодо України.

Зазначені обставини мали б пришвидшити створення центральної банківської установи в Україні, але питання банківської діяльності Українська Центральна рада (далі – УЦР) не ставила у розряд актуальних. Проголошення автономії, а згодом і суверенітету України не стало підставою формування державної програми розвитку банківської системи. Лише у IV Універсалі було задекларовано окремі норми щодо банківської діяльності, зокрема, встановлення державно-народного контролю над банками, принцип кредитної політики, спрямований на підтримку трудового населення і на розвиток народного господарства. Поряд з цим засуджувалась «різна банкова експлуатація»³. Чітко проглядався класовий підхід до реалізації банківської політики.

Не існувало й чіткого уявлення щодо утворення центральної банківської установи держави та її назви. 29 вересня 1917 р. Генеральний Секретаріат (далі – ГС) задекларував необхідність підготовки законопроекту про Національний український банк, який мав стати на чолі всіх кредитних установ України. До нього мали перейти всі справи Київської контори Державного банку Росії та всіх його відділів на території України. Діяльність Національного банку мала бути узгодженою з діяльністю іншої загальнодержавної кредитної установи в Україні – Українського народного банку⁴. Таким чином ще до проголошення УНР в Україні було задекларовано створення Національного банку України, що засвідчує усвідомлення національних інтересів у банківській сфері і підняття їх до рівня державного вирішення ще до проголошення самої державності.

Важливим залишалось питання щодо підпорядкування банківських установ. На засіданні Малої ради 26 жовтня 1917 р. висловлювались пропозиції щодо необхідності підпорядкувати діяльність Державного банку центральному уряду⁵. Зазначене рішення було прийняте ще до прийняття закону про утворення Державного банку, тому його можна кваліфікувати скоріше як політичне, аніж як правове. Мотиви ж крилися у намаганні УЦР централізувати банківську діяльність.

У процесі подальшого реформування банківської системи дещо змінилися погляди щодо оптимальної назви центрального банку, що знайшло відображення в дебатах на сьомій сесії УЦР, яка відбулася наприкінці жовтня 1917 р. Офіційні матеріали цієї сесії не містять інформації щодо розгляду на ній банківської тематики, але на сторінках «Нової Ради» від 3 листопада подається розлогий виступ генерального секретаря фінансів М. І. Туган-Барановського, у якому викладалося його бачення фінансової реформи. Одним із завдань визначалося утворення Національного українського банку, «котрий дасть в руки Генерального секретаріату могутню силу, за поміччю якої з України можна буде зробити цвітучий край»⁶.

Проте на засіданні ГС 10 листопада 1917 р. була прийнята постанова про перетворення Київської контори державного банку тимчасово в Центральний банк України⁷. Це створювало певну колізію рішень, оскільки відтепер у різних актах йшлося про декілька центральних банківських установ, повноваження яких не були визначені⁸. 2 грудня 1917 р. на засіданні ГС була прийнята постанова про перетворення Київської контори Державного банку на УДБ і ухвалено відповідний законопроект. Утім, цей акт було прийнято водночас із законопроектом про форму державних кредитних білетів, на яких мав стояти підпис директора Державного банку УНР. Таким чином, назва головного банку країни залишалась все ще не узгодженою.

За вплив на банківську систему точилася запекла політична боротьба. Так, більшовики намагалися приставити до контор своїх комісарів, що викликало відповідні протести банківських службовців. Тому 28 листопада 1917 р. УЦР ухвалила рішення не допускати більшовицьких комісарів у контори банку та призначати комісарів від органів місцевого самоврядування⁹. У свою чергу РНК Радянської Росії на початку грудня повідомила про припинення постачання Київської контори Державного банку грошима до того часу, поки не будуть визнані більшовицькі комісари у конторах банку¹⁰.

Тим часом, 9 грудня 1917 р. на засідання Малої ради було винесено два законопроекти, які стосувалися банків, один із яких визначав порядок створення УДБ. Нормативно-правові акти, прийняті на цьому засіданні, окремої назви не мали і нумерувалися римськими цифрами. Тож у законі під номером III мова йшла про створення українського банку: «Киевскую контору государственного банка» перетворити в Український державний банк, який має тимчасово керуватися «Уставом государственного банка»¹¹. Цей же банк має взяти на себе тимчасово всі функції Київської контори УДБ. Всі місцеві установи «Государственного банка» на території УНР стають відділами Українського державного банку»¹². Таким чином, УДБ утворювався шляхом реорганізації установ Державного банку Росії і мав стати центральним органом банківського регулювання.

Проте з низки причин, зокрема через утвердження в Києві Радянської влади, створення банку так і не відбулось. Так, більшовики і їх союзники, хоча й не встигли провести націоналізацію банків, проте вивезли цінних паперів на 686,5 млн. крб. (50 % від наявної кількості); 40 млн. крб. внесків громадян; усі кошти приватних банків¹³.

26 березня 1918 р., вже після повернення УЦР до Києва на засідання РНМ було внесено проект закону про Державний банк, але розгляд його було відкладено. На наступному засіданні проект закону було повернуто Міністерству фінансів «з огляду на неясність редакції деяких пунктів ... для остаточної редакції і доповнення»¹⁴. Отже, УЦР так і не здійснила кроків щодо наповнення реальним змістом повноважень банку. Не було вироблено Статуту банку, не велися зведені банківські баланси, не було налагоджено зв'язки з провінційними відділеннями. Утім, проголошення створення банку мало перспективний характер, оскільки ідея його заснування виявилась затребуваною в період гетьманату, що дає підстави стверджувати про наявність єдиної державної волі щодо створення центрального банку.

З приходом до влади гетьмана П. П. Скоропадського 6 серпня 1918 р. було затверджено Закон «Про встановлення розпису платні службовцям у конторах і відділах Державного банку». Невдовзі було офіційно засновано і сам банк. 10 серпня 1918 р. Рада Міністрів (далі – РМ) ухвалила Закон про затвердження Статуту УДБ і асигнування коштів до його основного капіталу, який було затверджено гетьманом. Основний капітал банку склав 100 млн. крб., резервний – 10 млн. Закон містив низку норм установчого характеру. У главі першій «Загальні постанови» містилися норми щодо призначення банку, його капіталів; видатків, звітності і контролю; урядових осіб банку. У главі другій «Центральне керування банку» – норми щодо загального керування банком; інституції банку; повноваження директора банку¹⁵. Статут УДБ у частині глав, розділів і окремих статей дуже був дуже подібний до відповідних положень, що містилися в «Уставе Государственного Банка».

Упродовж першого півріччя 1918 р. УДБ формувався як центральний емісійний банк. Новостворену установу у документах і суспільно-політичній лексиці прийнято було називати «Державний банк». У найбільших містах функціонували 3 контори і 21 відділ УДБ¹⁶. Вище управління діяльності банку належало Міністру фінансів. Загальне управління банком доручалось Раді Банку і директорів. При Раді Банку у підпорядкуванні директора існували відділ кредитних білетів, відділ місцевих інституцій, центральна бухгалтерія, центральна канцелярія. Директор банку був одночасно і головою його Ради.

Першим директором УДБ став М. Є. Кривецький, якого було призначено 18 грудня 1917 р. 9 березня 1918 р. виконувачем обов'язків директора УДБ став В. В. Ігнатович – відомий громадський і банківський діяч України. З квітня до початку листопада 1919 р. обов'язки директора виконував Яковенко – колишній головний діловод одного з відділів російського Державного банку. Останнім директором УДБ був К. Й. Клепачівський – один із засновників банку, що до того обіймав посаду старшого діловоду відділу місцевих інституцій.

У період Директорії УДБ продовжував свою діяльність. У лютому 1919 р. банк був змушений разом з Міністерством фінансів евакуюватися до Вінниці, а згодом до Тернополя. Наприкінці серпня 1919 р., коли органи Радянської влади у черговий раз залишили Київ, банк видав приватним банкам кредитів на суму 5 млн. руб. для відновлення ними операційної діяльності¹⁷. З травня 1920 р. УДБ перебував у Вінниці, Кам'янець-Подільському, Рівному, Тисмениці, Станіславові. На кінець жовтня 1920 р. кількість контор банку досягла 24¹⁸, проте їх діяльність відбувалася у доволі складних умовах.

Розбудова УДБ супроводжувалась вирішенням нагальних проблем, пов'язаних зі створенням фінансової системи держави. УДБ мав опікуватися процесом забезпечення грошової системи і виконував функції емісійного банку. Відповідно до закону УЦР від 19 грудня 1917 р. банк мав здійснити випуск державних кредитних білетів УНР «у розмірі строго обмеженому дійсними потребами грошового обміну»¹⁹. Перший випуск грошей банк мав здійснити на суму 500 млн. крб. Збільшення суми випуску могло бути здійснене лише законодавчим шляхом. 23 грудня 1917 р. київська контора банку отримала перші українські грошові знаки – кредитні білети вартістю 100 крб.

1 березня 1918 р. було видано закон про основну грошову одиницю, якою мала стати гривна, у зв'язку з чим з середини квітня 1918 р. банк був зобов'язаний приймати українські гроші до обміну і для забезпечення операцій.

З підписанням договору між Українською Державою і Центральними Державами останнім було надане право на купівлю білетів в УДБ на суму 200 млн. карб. Прийом білетів здійснювався за номінальною вартістю та згідно з встановленим курсом²⁰. 23 квітня 1918 р. було визначено тверді курси валют та умови здійснення обмінної операції.

УДБ виступав як суб'єкт правових відносин, що виникли в умовах введення в обіг карбованця як грошової одиниці держави. Усі обрахунки, виконання договорів та зобов'язань УДБ зобов'язаний був вести у карбованцях, здійснювати обмін валют з розрахунку 1 руб. = 1 карб. Введення в обіг української валюти зобов'язувало банк забезпечити реалізацію обмінної операції. Власникам білетів надавалось право одержувати виплату капіталу й відсотків²¹. На УДБ покладался обов'язок проштемпелювати кредитні білети.

У Законі про випуск серій білетів Державної скарбниці від 27 травня 1918 р. було регламентовано діяльність УДБ у частині випуску кредитних білетів, способу розрахунку банку з Державною скарбницею, виплати капіталу по білетах і відсотків по купонах²². 6 квітня 1918 р. київська контора УДБ, на підставі закону УЦР від 30 березня 1918 р., випустила нові грошові знаки УНР – знаки Державної скарбниці вартістю в 50 карбованців. 10 квітня 1918 р. банк запропонував конторам і відділам розпочати операції з цінними паперами. Керівництво УДБ значні зусилля спрямовувало на боротьбу із саботажом, коли низка регіональних відділень банку та скарбниць відмовлялися приймати українські грошові знаки і розмінювати відсоткові папери.

УДБ здійснював емісію, розмір якої становив 500 млн. карб. відповідно до закону від 19 грудня 1917 р. У подальшому було здійснено близько десяти емісій, сума якої становила 20 млрд. грн.²³ Розмір емісії від грудня 1917 р. до червня 1920 р., перевищував надане банку право на 1 млрд. грн.

Банк видавав мізерні короткотермінові кредити. Відкриття кредиту офіційній установі передбачало отримання забезпечення з боку держави. УДБ було надане право відкривати кредити усім акціонерним земельним банкам на строк не більше року²⁴. Він здійснював страхування приватних банків шляхом надання їм кредитів, з тим, щоб банки кредитували розвиток промисловості.

Одним із важливих напрямів діяльності УДБ було кредитування ним кооперативних об'єднань. Їх діяльність набула широкого розвитку. З 253 кооперативних спілок, що існували у 1918 р., 43 були кредитними²⁵. Порядок та умови користування позиками кооперативними об'єднаннями встановлював Міністр фінансів²⁶. 11 жовтня 1918 р. на першому засіданні Ради банку було обрано комісію з членів Ради на чолі з С. В. Бородаєвським (помічником міністра торгу і промисловості) для налагодження кредитування кооперації. Свої пропозиції комісія подала на розгляд Ради банку, яка прийняла рішення кредитувати кооперацію через посередництво союзів шляхом надання їм короткотермінових кредитів (до 12 місяців). Також визначено було порядок його надання, визначено відсоткові ставки та форму контролю з боку УДБ.

На банк покладалося доволі незвичне завдання – контролювати отримані кошти від реалізації майна, що залишилося від воєнного часу. Отримані кошти призначалися на покриття видатків уряду. Банку надавалось право здійснювати кредитування місцевих народних самоврядувань, які були зобов'язані сплачувати облікові відсотки, що не перевищували норми, встановленої для спеціальних рахунків банку²⁷. 17 березня 1918 р. на засіданні РНМ вирішилося питання про надання права міністерству земельних справ мати поточний рахунок в УДБ. 25 березня на рахунки УДБ було переведено 100 тис. для розширення посівних площ.

Статут УДБ надавав йому право здійснювати комерційні операції²⁸. Діяльність банку дещо обмежувалась у частині здійснення окремих операцій, зокрема видання свідоцтв на пред'явника по термінових внесках. УДБ здійснював дисконтну операцію або облік векселів, яка займала головне місце серед активних операцій. Під обліком розумілась видача банком грошової суми під вексель з утриманням на свою користь відсотка²⁹. УДБ заборонялось приймати векселі, не засновані на торгових операціях. Банк міг здійснювати облік векселів терміном більше 6 місяців³⁰. УДБ здійснював штемпелювання 5 % зобов'язань Державної Скарбниці.

Банківські установи відкривали поточні рахунки в УДБ. Вони укладали між собою кореспондентські договори, згідно з якими передавали один-одному свої права і доручали виконання обов'язків³¹. Проте вказівка на поточний рахунок в УДБ зустрічається лише у окремих юридичних осіб, до яких належали Український народний кооперативний банк і Харківське товариство взаємного кредиту³².

Таким чином, УДБ був важливим суб'єктом формування в Україні власної фінансової системи. Банк був емісійним і депозитним банком банків, установою, що мала право надавати державні короткотермінові кредити, приймати внески і надавати позики комерційним закладам і банкам. УДБ здійснював активні і пасивні операції. До першого виду операцій належали облік векселів, позики скарбниці під торгівельні операції, спеціальні позички установам дрібного кредиту, операції з іноземними банкнотами, відсотковими паперами. До пасивних операцій, здійснюваних УДБ, належали випуск кредитних білетів, термінових внесків, поточних рахунків приватних кредитних установ і відсоткових, тобто рахунків приватних осіб та деякі інші. Утворення банку було важливим кроком у розбудові державності.

1. *Ілляш М. М.* Український Державний банк // Енциклопедія банківської справи України / Редкол.: В.С. Стельмах (голова) та ін. – К., 2001. – С. 509–510; *Комаринська З.* Банківська система України періоду державності 1917–1920 рр.: становлення та реалії функціонування // Вісник Національного банку України. 2002. – № 2. – С. 56–59; *Гай-Нижник П. П.* Український державний банк // Вісник НБУ. – 2003. – № 2. – С. 70–71; *Гай-Нижник П. П.* Український Державний банк: історія становлення (1917–1918 рр.). Документи і матеріали / П. П. Гай-Нижник. – К., 2007. – 340 с.; *Історія грошей і банківництва: Підручник / За заг. ред. С. Реверчука.* – К., 2004. – С. 223–229. 2. *Христюк П.* Замітки і матеріали до історії української революції 1917–1920 рр. – Т. 1. – Нью-Йорк, 1969. – С. 100. 3. Вісник Ради народних міністрів Української Народньої Рес-

публіки. – 1918. – 13 січня. 4. Нова Рада. – 1917. – 30 вересня. 5. Там само. – 28 жовтня. 6. Там само. – 3 листопада. 7. ЦДАВО України. – Ф. 1063, оп. 3, спр. 1, арк. 70. 8. *Ткаченко А. О.* Правове регулювання банківської діяльності Українською Центральною Радою // Часопис Київського університету права. – 2006. – № 3. – С. 21–22. 9. ЦДАВО України. – Ф. 1063, оп. 3, спр. 1, арк. 95–96. 10. ЦДАВО України. – Ф. 2592, оп. 1, спр. 2, арк. 53. 11. Устав Государственного банка // Свод Законов Российской Империи. – Т. XI. – Ч. 2. Устав кредитный. – Раздел IV. – СПб., 1903. – С. 65–92. 12. Народня воля. – 1917. – 12 грудня. 13. ЦДАВО України. – Ф. 1115, оп. 1, спр. 39, арк. 10. 14. ЦДАВО України. – Ф. 3690, оп. 1, спр. 17, арк. 45–46. 15. Статут Українського Державного банку. – К., 1918. – С. 5–11. 16. ЦДАВО України. – Ф. 2199, оп. 1, спр. 40, арк. 29. 17. ЦДАВО України. – Ф. 1509, оп. 5, спр. 52, арк. 19. 18. *П'ятаченко Г. О., Кравченко В. І., Кухарець Л. В.* Міністри фінансів України 1917–1998. – К., 1998. – С. 56. 19. ЦДАВО України. – Ф. 1115, оп. 1, спр. 1, арк. 172–172 зв. 20. ЦДАВО України. – Ф. 1064, оп. 1, спр. 15, арк. 44–45 зв. 21. ЦДАВО України. – Ф. 1509, оп. 5, спр. 20, арк. 4–4 зв. 22. Там само. 23. Вістник Генерального Секретаріату Української Народної Республіки. – 1917. – 31 грудня; Вістник Ради Народніх Міністрів. – 1918. – 13 квітня; Державний Вістник. – 1918. – 5, 9 червня, 29 листопада; Вістник Державних Законів. – 1919. – 18 січня, 2 травня, 15 серпня. 24. ДАХО. – Ф. 71, оп. 1, спр. 364, арк. 2. 25. *Вітанович І.* Кооперація // Енциклопедія Українознавства. – Т. 3. – Л., 1994. – С. 1125. 26. Директорія. Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки. 1918–1920: Документи і матеріали : у 2 т., 3 ч. / Відп. ред. і кер. упоряд. В. Ф. Верстюк. – К., 2006. – Т. 1. – С. 548. 27. ЦДАВО України. – Ф. 1115, оп. 1, спр. 6, арк. 147–147 зв. 28. Статут Українського Державного банку // ЦДАВО України. – Ф. 1509, оп. 5, спр. 11, арк. 4 зв.–5. 29. *Шершеневич Г. Ф.* Курс торгового права. – Том 2, Товар; Торговые сделки. – [4-е изд.]. – СПб., 1908. – С. 334. 30. Статут Українського Державного банку // ЦДАВО України. – Ф. 1509, оп. 5, спр. 11, арк. 4 зв. 31. ДАВО. – Ф. Р-988, оп. 2, спр. 2, арк. 39–41. 32. ЦДІА України, м. Київ. – Ф. 1111, оп. 1, спр. 145, арк. 56; ДАХО. – Ф. 365, оп. 1, спр. 53, арк. 76.