

НАЦІОНАЛІЗАЦІЯ БАНКІВСЬКИХ УСТАНОВ ЯК ІСТОРИКО-ПРАВОВА ПРОБЛЕМА (НА ПРИКЛАДІ УКРАЇНИ У 1917-1920 РР.)

Постановка проблеми зумовлена загальними процесами, які відбувалися за радянського періоду державності у кредитно-банківській сфері. Їх суть полягала у проведенні націоналізації банківських установ, що стало причиною системних змін у банківському секторі, внаслідок чого відбулось згортання банківської діяльності, а у перспективі й ліквідація зазначеного виду діяльності як такого. Тому одним із важливих наукових завдань є дослідження зазначених процесів з метою виявлення історичного досвіду і уроків.

Аналіз досліджень і публікацій по даній проблемі дає підстави стверджувати про неоднозначність підходів до її розв'язання. Так, зокрема, у радянський період проблемі націоналізації банківських установ дослідники приділяли значну увагу, проте розв'язання даної проблеми відбувалось на інших принципових підходах [1, 2]. Загалом їх суть полягала у так званій “трудої демократії”, будучи спрямованою на позбавлення публічних прав “нетрудових класів”. Такими, по суті, стали усі, хто мав безпосереднє відношення до банків чи банківської діяльності.

Невирішеними частинами загальної проблеми все ще залишаються як нове прочитання нормативно-правових документів щодо націоналізації банківських установ, так і їх реалізація у контексті наслідків, які не можуть, на думку автора, бути оцінені однозначно.

Цілі статті включають визначення політико-правової доктрини, вивчення нормативно-правових актів щодо змісту і основних напрямків націоналізації банківських установ, оцінку результатів, які суттєво вплинули на зміст банківської діяльності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Перші нормативні акти більшовиків гарантували інтереси вкладників, заперечували чутки про конфіскацію капіталів, проголошували про підготовку особливого державного закону про націоналізацію банків. Проте намагання налагодити роботу Державного банку, яка наштовхнулась на саботаж його чиновників, несподівано закінчилась 14 (27) грудня 1917 р., коли всі банки і кредитні установи були зайняті більшовиками. Того ж дня ВЦВК прийняв декрет про націоналізацію банків. У ньому йшла мова про необхідність “правильної” організації народного господарства, викорінення банківської спекуляції і звільнення трудящих від експлуатації банківським капіталом, утворення єдиного народного банку, який би служив інтересам народу.

Декрет являв собою короткий документ – всього шість пунктів, у яких проголошувалось встановлення державної монополії банківської справи; про

об'єднання приватних акціонерних банків і банкірських контор з Державним банком та про перехід до нього активів і пасивів ліквідованих установ; про передачу управління приватними банками раді Державного банку. Декрет гарантував інтереси дрібних вкладників [3, с. 230]. За оцінкою лідера більшовизму В. Леніна націоналізація банків була спрямована на усунення влади капіталу. У подальшому ВЦВК розраховував на те, що Установчі збори затвердять декрет про націоналізацію банків.

Порядок злиття приватних банків з державним мав визначитись особливим декретом. Проте в результаті було прийнято не декрет, а постанову у вигляді інструкції. У ній, зокрема, містилось роз'яснення щодо поняття “націоналізація”, під яким розумілось не лише перехід кредитних установ з рук приватних підприємців у руки держави шляхом злиття їх з Державним (Народним) банком, але й реорганізацію діяльності цих установ на нових засадах. Націоналізації підлягали усі приватні комерційні банки, а процес її проведення покладался на ліквідаційно-технічні колегії. У містах, де була лише одна установа приватного банку, вона підлягала ліквідації; у містах з двома або декількома філіями усі філії об'єднувались в одну або декілька відділень. Отже, націоналізація проводилась у формі або повної ліквідації, або централізації приватних банківських установ. Проте операції приватних банків фактично були ліквідовані [11].

У Декларації усього трудящого і експлуатованого народу, прийнятої ВЦВК і III Всеросійським з'їздом Рад 12 (25) січня 1918 р. було підтверджено перехід усіх банків у власність держави, що згідно з традиційною більшовицькою риторикою кваліфікувалось як одна із умов звільнення трудящих мас з-під гніту капіталу [3, с. 342]. Важливою обставиною було те, що рішення щодо банків і сама Декларація були прийняті з'їздом Рад, який був вищим законодавчим органом держави. Така законодавчо визначена процедура прийняття документів застосовувалась більшовиками досить рідко. Сам факт підтвердження з'їздом Рад рішення ВЦВК формально надавав сили закону, посилюючи юридичну чинність норми щодо переходу банків у власність держави.

Політико-правова доктрина щодо націоналізації банків безпосередньо не передбачала згортання банківської діяльності, проте реально це спостерігалось. Так, 19 січня (1 лютого) 1918 р. був розісланий циркуляр комісару Державного банку і комісару над приватними банками, в якому РНК звернувся до ВРНГ з проханням розробити декрет про обов'язкове розміщення коштів у банках [3, с. 559]. Декретовано було вимогу вносити у каси Народного банку або казначейства усі готівкові кошти, відсоткові папери і інші цінності радянських установ. Лише вони могли здійснювати усі виплати кредиторам радянських установ. Отже, із усіх здійснюваних операцій банківські установи були орієнтовані на здійснення саме тих, що обмежували банківську діяльність.

Постановою Народного комісаріату фінансів від 2 грудня 1918 р. були ліквідовані міські громадські банки. Нагляд за їх ліквідацією покладался на фінансові відділи місцевих Рад, а безпосереднє керівництво – на комісара, який призначався фінвідділом губвиконкому. Порядок проведення ліквідації було визначено спеціальною інструкцією, згідно з якою припинялися всі операції банків. Усі справи від правління банку приймала ліквідаційна комісія. Уся готівка банків вносилась у касу місцевого відділення народного банку, яка,

разом з рухомим майном ліквідованих банків, надходила в розпорядження виконавчого комітету [10].

24 грудня 1918 р. було прийнято декрет про ліквідацію приватних земельних банків. Їх акції, закладні листи і облігації були анульовані, а отримані за ліквідацію кошти могли використовуватись або на покриття заборгованості банків Народному банку та іншим установам, або зараховувались у прибуток казни [6, с. 251].

У контексті політики націоналізації вирішувалось питання щодо іноземних банків. 15 травня 1918 р. РНК прийняла рішення, яке передбачало їх ліквідацію. Проте зазначена постанова так і не була надрукована, а, отже, не набрала чинності. Натомість була створена комісія, компетенція якої полягала у розробці технічних питань. У грудні 1918 р. народний комісар фінансів М.М. Крестінський, який, до речі, був головним комісаром Народного банку, на засіданні РНК звернувся з проханням дати роз'яснення щодо націоналізації банків, які мали вкладників-іноземців. Декрет про націоналізацію банків відповіді на поставлене питання не давав, оскільки у ньому мова йшла про акціонерні банки і банкірські контори. 15 травня 1918 р. була прийнята постанова, яка містила положення про ліквідацію іноземних банків і давала роз'яснення щодо акціонерних банків, які незалежно від національного складу їх акціонерів і вкладників підпадали під дію декрету від 14 грудня 1917 р.

Явно заідеологізованим було рішення III Всеросійського з'їзду Рад, прийняте у січні 1918 р. щодо анулювання раніше укладених позик, що розцінювалось як перший удар по міжнародному банківському і фінансовому капіталу. Таким чином, проведення націоналізації банків в середині країни означало початок боротьби з міжнародним банківським і фінансовим капіталом, у свою чергу, як складову боротьби за перемогу пролетарської революції у світовому масштабі.

Націоналізація банків викликала необхідність зміни статутних документів банківських установ. Першим з-поміж них було змінено Статут Державного банку. Визначені відповідним Декретом від 15 (28) січня 1918 р. зміни стосувалися складу Ради банку, вводилась посада головного комісара банку на правах управляючого, який водночас був і головою Ради банку. До Ради банку входили представники від ВРНГ, Державного контролю, Народного комісаріату фінансів, помічники головного комісара. По одному представнику у Раді було від службовців банку, пролетаріату і селянства.

Досить важливою для діяльності і цікавою для розуміння обставиною було те, що до Ради банку, окрім осіб, які увійшли до неї за посадою або за вибором, додатково було призначено ще 12 осіб, майже усі з яких були відомими більшовицькими діячами. Такі підходи до формування вищого колегіального органу управління банком забезпечували більшовикам необхідну більшість при прийнятті рішень. Діяльність банку була підпорядкована Народному комісаріату фінансів, на затвердження якого через головного комісара подавались усі постанови Ради банку [3, с. 361].

У структурі Державного банку було ліквідовано управління у справах дрібного кредиту, функції якого були передані відділу місцевих установ банку під контролем обліково-позичкових комітетів. Їх діяльністю керував комісар Державного банку. Лише за його розпорядженнями могло здійснюватись

фінансування підприємств. Таким чином, націоналізація банків дала можливість більшовикам перетворити Державний банк і за структурою, і за сферою діяльності у підконтрольний орган.

Націоналізація банків зумовила цілу низку подальших змін, які суттєво вплинули на сам зміст банківської діяльності. Так, уже в січні 1918 р. були анульовані усі державні й іноземні позики, усі гарантії урядів по позичках різноманітних підприємств і установ. Відтепер уся справа щодо ліквідації позик покладалась на Державний банк.

Наслідком націоналізації стала конфіскація акціонерних капіталів колишніх приватних банків і постанова про обов'язкове утримання коштів у банках. 11 квітня 1918 р. ВЦВК прийняв декрет, згідно з яким усі капітали споживчих товариств і обігові кошти як приватних осіб, так і установ, мали бути розміщені у Державному банку. Таким чином, націоналізація мала наслідком централізацію банківської справи. Характерно, що цей декрет викликав запеклий опір кооперативних організацій і лівих есерів [4, с. 78-92].

У контексті політики націоналізації банків і згідно з декретом про припинення платежів по купонах і дивідендах була скасована система безіменних акцій та інших відсоткових паперів, за винятком іменних [9]. Усі установи, які мали акції і відсоткові папери на зберіганні, в управлінні, закладі, в забезпеченні тощо зобов'язані були провести їх реєстрацію. Усі реєстраційні відомості мали бути зосереджені у місцевих відділеннях Народного (Державного) банку. Сам же процес їх реєстрації стимулювала норма, згідно з якою власники акцій і інших відсоткових паперів, що зареєстрували їх, отримували право на винагороду у випадку націоналізації підприємств. Проте здійснення визначених декретом норм залишилось на рівні декларації, оскільки націоналізація була проведена у формі конфіскації як щодо банківських установ, так і стосовно цінних паперів.

Особливу сферу становили взаємовідносини націоналізованих банківських установ і націоналізованих підприємств. 19 серпня 1918 р. Народному банку дозволялось кредитувати колишніх власників націоналізованих підприємств за винятком забезпечення кредитами застави землі, будівель, оснащення і інвентарю. У випадку переходу націоналізованих підприємств із орендного утримання в управління органів Радянської влади видача позичок припинялася, а погашалися вони шляхом перерахунку їх із кошторисних призначень [5, с. 227].

Таким чином, кредитна операція зберігалась, хоча її застосування звужувалась сферою орендних підприємств при відповідних гарантіях банку. Підприємства, націоналізовані і передані в управління органів Радянської влади, втрачали право на отримання позичок. На нашу думку, це рішення було одним із найбільш прогресивних, прийнятих у досліджуваній період навіть за умови, що стосувалося воно лише окремої групи підприємств і однієї банківської установи.

З вересня 1918 р. усі націоналізовані підприємства повинні були тримати свої вільні готівкові кошти винятково на рахунках Народного банку. Усі націоналізовані підприємства у випадку, якщо вони мали рахунки у приватних або громадських кредитних установах, повинні були у короткі терміни закрити

їх і перевести суми, що числились на їх рахунках, на відповідні рахунки у Народний банк [5, с. 274].

Одним із наслідків націоналізації стала ліквідація іноземних і приватних земельних банків, відповідні декрети про що були прийняті у грудні 1918 р. Підставою їх ліквідації стала монополізація банківської справи, що було визначено в декреті від 14 грудня 1917 р. Наступним кроком стала ліквідація боргів державних підприємств Народному банку та іншим приватним кредитним установам, що увійшли у його склад. Наявні гроші і капітали, що належали державним підприємствам і знаходились в кредитних установах, вилучались і перераховувались у прибуток скарбниці [6, с. 462].

Черговим наслідком націоналізації і характерним проявом централізації банківської справи стали видані у квітні 1918 р. два декрети. Один із них визначав заходи боротьби за дотримання єдності каси, зобов'язуючи всі установи здати грошові суми в установи Народного банку або казначейство. Інший регламентував порядок злиття ощадних кас з Народним банком або перетворення їх у його відділення.

Продовженням реалізації доктринальних підходів щодо банківської діяльності стала ліквідація міських і губернських кредитних товариств. Причому реалізація норм декрету покладалась на Народний банк.

Еволюція законодавчої бази у бік згортання банківської діяльності мала незворотні наслідки. 19 січня 1920 р. декретом РНК було ліквідовано і сам Народний банк. Підставою для такого рішення стало зосередження в руках держави найважливіших галузей виробництва, підпорядкування кошторисному порядку всієї державної промисловості і торгівлі, що виключало всяку необхідність подальшого використання Народного банку як установи державного кредиту. Незважаючи на те, що система банківського кредиту все ще зберігала силу для дрібної приватної промислової діяльності і потреб окремих громадян, які розміщали свої заощадження в державних касах, у декреті констатувалось про поступову втрату значення цієї операції. На підставі цієї тези заперечувався факт існування відокремлених банківських установ. Відтепер зазначені завдання були кваліфіковані як другорядні, які можуть бути виконані установами Народного комісаріату фінансів [7, с. 113-114].

З середини квітня 1920 р. народні банки пропонувалось використовувати для зберігання реквізованих і конфіскованих грошей і цінностей. Усі ж цінності, що знаходились у сейфах колишнього Народного банку, оголошувались власністю держави.

У травні 1920 р. була прийнята постанова РНК, згідно з якою припинялося відшкодування боргів колишнього Селянського поземельного банку і боргів по банківських операціях. Ця постанова не поширювалась на осіб, установи і країни, які не входили до складу РСФРР. Характерно, що постанова була прийнята і затверджена, проте згідно з одноголосним рішенням РНК не була надрукована [8, с. 325].

Націоналізація банківських установ в Україні через низку обставин розпочалась дещо пізніше. У Маніфесті Тимчасового робітничо-селянського уряду України, прийнятому на початку січня 1919 р., проголошувалось, що, оскільки усі банки є власністю трудящих, їх необхідно здати органам Радянської влади. Згодом було видано декрет, який взагалі визначав мету

націоналізації, уповноважені органи і порядок її проведення. Вперше про націоналізацію банків та її нормативно-правове забезпечення мова йшла у декреті уряду, прийнятому 22 січня 1919 р. Метою націоналізації було визначено викорінення банківської спекуляції і звільнення трудящих від експлуатації банківським капіталом. У трьох пунктах постанови проголошувалось про націоналізацію усіх приватних комерційних, акціонерних банків і банкірських контор. Тимчасове управління справами націоналізованих банків передавалось Харківській конторі Народного (колишнього Державного) банку.

9 лютого 1919 р. постановою Народного комісаріату фінансів з метою реалізації вищезазначеної постанови при Харківській конторі Народного банку було засновано Тимчасове правління у справах колишніх приватних банків. У тому ж місяці розпочалась конфіскація капіталів колишніх приватних банків, анулювались усі банківські акції, припинялися виплати дивідендів, усі акції мали бути представлені у місцеві відділення Народного банку, а операції з ними припинялись.

Націоналізація банків і централізація банківської справи викликали потребу впорядкування їх діяльності. З цією метою у квітні 1919 р. була проведена їх реєстрація. Поділялися вони на дві групи. До першої були віднесені товариства взаємного кредиту, міські громадські банки, міські кредитні товариства, земські каси дрібного кредиту. До другої увійшли установи дрібного кредиту, позичково-ощадні і кредитні товариства та їх об'єднання – союзи і кооперативні банки, банкірські доми і контори, міняльні лавки і ломбарди. Усі вони мали зареєструватись у Народному комісаріаті фінансів з обов'язковим поданням статутних і звітних документів. Ненаціоналізованими кредитними установами України залишались товариства взаємного кредиту, міські громадські банки, установи дрібного кредиту і їх об'єднання (кооперативні банки). Націоналізація банків не означала утворення нових кредитних установ, проте передбачала процедуру затвердження їх статутних документів Народним комісаріатом фінансів.

Беручи до уваги, що банківська справа була монополізована державою, уповноважений Наркомфін у РСФРР при Уккреднаркомі пропонував усім кооперативам, за винятком кредитних, негайно припинити провадження всіляких банківських операцій, а внески передати губернським і повітовим фінансовим відділам.

В січні 1918 р. були анульовані усі державні й іноземні позики, усі гарантії урядів по позичках різноманітних підприємств і установ. Наступним кроком став Декрет про конфіскацію акціонерних капіталів колишніх приватних банків. Наслідком націоналізації банків стала постанова про обов'язкове утримання коштів у банках, реалізація якої зумовила низку заходів щодо здобуття коштів із нерухомих запасів приватних осіб. Підприємства, націоналізовані і передані в управління органів Радянської влади, втрачали право на отримання позичок. Усі капітали споживчих товариств і обігові кошти як приватних осіб, так і установ, мали бути розміщені у Державному банку.

Реалізація більшовицької правової доктрини у сфері банківської діяльності, суть якої полягала у звільненні трудящих від експлуатації банківським капіталом шляхом націоналізації банківських установ, мала

негативні наслідки, у першу чергу, саме для трудящих. Відтепер відсутність можливості отримання кредитів на предмети широкого вжитку, що закупувались за кордоном, фінансувались не з існуючого фонду, а “шляхом додаткового збору з населення, з примусовою розкладкою і т.п.” [7, с. 509].

Висновки. Згідно з концепцією націоналізації банків проводилось відчуження банківських активів з приватної власності фізичних або юридичних осіб у власність держави як засіб створення соціалістичної власності. Якщо в сучасних умовах відчуження об’єктів права приватної власності може бути застосоване як виняток та за умови відшкодування вартості, то у досліджуваний період це було правилом і проводилось у формі безоплатного відчуження. Націоналізація супроводжувалась конфіскаціями банківських активів і мала наслідком державну централізацію банківської справи.

Список літератури

1. Атлас М.С. Национализация банков в СССР. – М., 1948.
- Гиндин А.М. Как большевики национализировали частные банки. – М., 1952.
- Декреты Советской власти. – Т. 1. 25 октября 1917 г. – 16 марта 1918 г. – М.: Государственное издательство политической литературы, 1957. – 636 с.
- Декреты Советской власти. – Т. 2. 17 марта – 10 июля 1918 г. – М.: Государственное издательство политической литературы, 1959. – 686 с.
- Декреты Советской власти. – Т. 3. 11 июля – 9 ноября 1918 г. – М.: Издательство политической литературы, 1964. – 664 с.
- Декреты Советской власти. – Т. 4. 10 ноября 1918 г. – 31 марта 1919 г. – М.: Издательство политической литературы, 1968. – 731 с.
- Декреты Советской власти. – Т. 7. 10 декабря 1919 г. – 31 марта 1920 г. – М.: Издательство политической литературы, 1974. – 676 с.
- Декреты Советской власти. – Т. 8. Апрель-май 1920 г. – М.: Политиздат, 1976. – 444 с.
- СУ. – 1918. – № 13. – Ст. 185.
- СУ. – 1918. – № 97. – Ст. 991.
- СУ. – 1918. – № 98. – Ст. 997.

Ткаченко, А.О. Націоналізація банківських установ як історико-правова проблема (на прикладі України у 1917-1920 рр.) / А.О. Ткаченко // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: зб. наук. праць.- Суми: УАБС НБУ, 2005.- Т. 15.- С. 35-43.

