

ПРОБЛЕМИ ЛІКВІДАЦІЇ ТА РЕОРГАНІЗАЦІЇ БАНКІВСЬКИХ УСТАНОВ РАДЯНСЬКИМИ ОРГАНАМИ ВЛАДИ У 1917- 1920 рр.

*А.О. Ткаченко, канд. істор. наук, доц.,
Українська академія банківської справи*

Проблема ліквідації та реорганізації банківських установ залишається досить актуальною темою у правовому відношенні, особливо у визначенні організаційно-правових механізмів її здійснення. Водночас статистика свідчить, що саме ці проблеми вимагають всебічного правового забезпечення, адже з початку реєстрації комерційних банків (1991 р.) Національним банком України всього вилучено з Реєстру банків 69 комерційних банків. На початок 2000 року перебувало у стадії ліквідації ще 37 банків. Якщо погодитись із думкою, що банківське право є “делікатною” сферою [8, с. 9], то процес ліквідації та реорганізації банківських установ можна вважати чи не “найделікатнішим” із усієї проблематики банківського права.

Актуальною ця проблема залишається і в історичному контексті. По-перше, посібники і підручники з банківського права досить рідко торкаються історичного аспекту проблеми. По-друге, якщо він і присутній, то характерною його рисою є фрагментарність, за формою цей розділ скоріше нагадує історичний нарис. По-третє, відсутній аналітичний рівень дослідження проблеми, оскільки матеріал, у найкращому випадку, викладається на інформативному рівні. По-четверте, дослідники обходять проблему історично-правового аналізу ліквідації та реорганізації банківських установ.

Актуалізує саме таку постановку проблеми і те, що у 1917-1920 рр. радянська влада здійснила безпрецедентну не лише в історії окремої країни, але й у світовій історії спробу системної реорганізації та ліквідації банків. Не менш важливим з позиції використання історичного досвіду є вивчення як внутрішніх механізмів ліквідації банків, так і зовнішніх чинників, головним з-поміж яких, без сумніву, була більшовицька доктрина, що визначила і відповідну ідеологію політики у фінансово-банківській сфері.

Не менш важливою обставиною було і те, що безпосередня робота по ліквідації банківських установ, мережа яких була достатньо розгалужена на території України, наштовхнулось на низку проблем, частина з яких є достатньо актуальними і для сучасного етапу розвитку банківської системи. Адже і на сьогодні актуальною залишається як проблема реорганізації банків, так і їх ліквідації, про що свідчить статистика у цій сфері, а сам процес, нерідко, як і у 20-х роках ХХ ст. має політичне забарвлення.

Важливо наголосити на тому, що у досліджуваній період ліквідація банків здійснювалась на основі швидше не правових, а політичних рішень. Лейтмотивом їх ліквідації були не економічні чинники, а негативне ставлення до банків як таких. На основі зазначеного принципу здійснювалось правове регулювання окремих напрямків роботи з широким використанням репресивного законодавства.

Більшовицька доктрина щодо банківської діяльності характеризувалась крайнім радикалізмом і неприйняттям її як такої. Доречно наголосити, що марксистська методологія і більшовицька практика у банківській сфері по суті не були узгоджені. Так, К. Маркс вважав, що банківська система за своєю формальною організацією і централізацією “...представляет собой самое искусное и совершенное творение, к которому вообще приводит капиталистический способ производства...” [10, с. 156].

Визначаючи головний напрямок у роботі банків після революції, Ленін В.І. писав: “Банківська політика, не обмежуючись націоналізацією банків, повинна поступово, але неухильно спрямовуватися в бік перетворення банків у єдиний апарат рахівництва й регулювання соціалістичне організованого господарського життя всієї країни в цілому” [9, с. 207].

Фінансові заходи диктатури пролетаріату проводились на основі більшовицької програми побудови соціалізму. Розроблена більшовиками фінансова програма передбачала централізацію у сфері фінансів, проведення грошової реформи. Нові принципи організації банківської справи передбачали націоналізацію банків, введення державної монополії банківської справи; злиття націоналізованих банків у один загальнодержавний банк країни, концентрацію у ньому всього грошового обігу, короткотермінового кредитування, розрахункового і емісійно-касового обслуговування народного господарства; розвиток безготівкових розрахунків; організацію контролю за виробництвом і розподілом суспільного продукту.

Правова політика того часу визначалась тим, що лише державна монополія банківської справи дозволить соціалістичній державі спрямувати і контролювати роботу банків відповідно до завдань планомірного розвитку економіки, використання їх як апарату контролю за виконанням народногосподарських планів.

Основу кредитної мережі в Україні у 1917 р. становили відгалуження столичних банків. Державний банк, який був центральним банком Росу, мав 9 контор, із яких 3 знаходились на території України: в Одесі, Києві та Харкові. Четверта відкривалась у Полтаві під час ярмарку. На початок ХХ ст. Державний банк мав, окрім контор, 104 постійні відділення, 4698 ощадні каси [7, с. 524-527].

Дворянський земельний банк мав 7 філій і 26 відділень, з яких 21 був об'єднаний з відділеннями Селянського банку, а 5 – діяло самостійно.

Створений з ініціативи уряду Селянський поземельний банк також мав широку мережу, яка включала 9 філій і 39 відділень, частина з яких була представлена і на території України.

Поряд з державними кредитними установами діяли і недержавні, зокрема, акціонерні комерційні банки. На початку ХХ ст. в Російській імперії їх було 39, які мали 198 філій, 50 агентств і комісіонерств у різних містах і населених пунктах. Характерно, що процес заснування саме такого типу банків спостерігається і на території України. До таких банківських установ належали Київський приватний комерційний, Харківський торговельний, Київський промисловий, Миколаївський комерційний. Одеський дисконтний банки.

Проте, враховуючи незначне місце цих банків у кредитній мережі, її основу становили відгалуження столичних банків.

Російсько-Азіатський банк, один із найбільших у Росії, на території України мав два відділення – Одеське і Харківське.

На території України у 1917 р. діяли Київський, Полтавський і Харківський земельні банки [11, с. 95].

Широко була представлена мережа міських громадських банків, товариств взаємного кредиту, міських та сільських кредитних товариств. Кредитні товариства підпорядковувались відділенням Державного банку. Так, зокрема, у 1917 р. Сумському відділенню було підпорядковано більше 60 кредитних товариств [1]. Окрім зазначених, діяли позиково-ощадні товариства, відділення і ощадні каси Державного, Дворянського земельного і Селянського поземельного банків.

Значну кількість становили міські громадські банки. Так, на початку ХХ ст. їх нараховувалось близько 240, у тому числі у повітових містах – більше 200. Значна їх кількість і на території України [7, с. 528].

Привертає увагу, що саме на території України було започатковано створення приватних акціонерних комерційних банків. Перший такий банк було створено в Харкові. Досвід його створення став непоганим прикладом для створення подібного типу банків, яких в цілому нараховувалось близько 10.

Серед акціонерних установ довгострокового кредиту особливу групу становили банки на засадах взаємності і кругової поруки. Найактивнішим з них був земельний банк, що також знаходився на території України, зокрема, у Херсонській губернії, а всього їх на початку ХХ ст. функціонувало 7.

У той час, коли зарубіжні країни посилювали роль держави в правовому регулюванні банківської сфери, радянська держава монополізувала банківську діяльність, поступово, але неухильно ведучи її до ліквідації. На фоні того, як буржуазні держави використовували банки і кредит, регулюючи і стимулюючи таким чином розвиток економіки, більшовики відмовились від економічних методів господарювання. Націоналізація банківських установ як принцип їх правової політики призвела до втрати одного із важливих механізмів економічного розвитку і поглибила економічну кризу 1917-1920 рр.

Перетворення кредитної системи розпочалось із захоплення червоногвардійцями Державного банку 25 жовтня (7 листопада) 1917 р., який перейшов у власність радянської держави. Декретом РНК 28 листопада (11 грудня) 1917 р. були скасовані державні земельні банки. Ліквідація справ по центральних і місцевих установах Державного дворянського земельного і Селянського поземельного банків покладалась на Державний банк, а контроль за його здійсненням – на головного комісара банку. Ним були визначені підстави і порядок ліквідації банків, утворені ліквідаційні комісії. У відділення банків були призначені управляючі і комісари [4, арк. 38].

Декретом ВЦВК “Про націоналізацію банків” від 14 (27 грудня) 1917 р. були націоналізовані і злиті з Державним банком акціонерні комерційні банки [6, с. 225-231]. Правовий механізм їх ліквідації, зокрема приватних земельних банків, передбачав створення у кожному із них особливої ліквідаційної комісії

у складі уповноваженого від Народного комісаріату фінансів при банку, представників колишнього правління, бухгалтера і секретаря банку [5, арк. 15].

У січні 1918 р. Державний банк було перейменовано у Народний банк РСФРР і розпочалось його злиття націоналізованими акціонерними банками у єдиний банк. Протягом 1918 року були ліквідовані всі іпотечні банки, товариства взаємного кредиту і міські банки. Кредитна кооперація була збережена. Її центр – Московський народний банк було реорганізовано 2 грудня 1918 р. у кооперативний відділ Народного банку. Таким чином банківська справа стала державною монополією.

В умовах натуралізації господарства у роки воєнного комунізму кредитні і розрахункові операції Народним банком РСФРР були згорнуті. Постановою Раднаркому 19 січня 1920 р. банк був ліквідований, а його функції були передані Наркомфінансу, точніше кошторисно-касовим підвідділам при фінвідділах. До Наркомфінансу перейшли банківські операції, перелік яких було значно звужено: емісія грошей, розподіл грошових знаків, міжнародні розрахунки, кредитування промислової кооперації та деякі інші.

У 1920 р. реформа фінансових органів на території України шляхом ліквідації та реорганізації старих фінансових закладів була майже закінченою. Так, зокрема, у більшості губерній колишні приватні акціонерні банки і товариства взаємного кредиту були ліквідовані. Проте привертають увагу принаймні дві обставини: ліквідація банків у зазначений період не торкнулась правобережних губерній, а на іншій території їх ліквідація була проведена в “економному” режимі, тобто за їх власний рахунок.

Діяльність земельних банків була призупинена і там, де це було можливим, їхні архіви і земельні плани були передані губземвідділам. Колишній Народний (державний) банк, казначейства, казенні палати та інші фінансові заклади були злиті і реорганізовані у єдині фінансові відділи губвиконкомів.

З великою обережністю проводилась ліквідація усіх видів кредитної кооперації, яка у досліджуваний період так і не була завершена. Звертає на себе увагу те, що розроблення інструкції про порядок ліквідації кредитної кооперації, за погодженням з Головним кооперативним комітетом, було доручено “Вукопспілці”. Проте ліквідація Українського кооперативного банку здійснювалась за безпосереднім керівництвом і спостереженням фінансових органів.

Ліквідацію і реорганізацію банківських установ в Україні здійснювали два органи. Одним із них було Управління уповноваженого народного комісаріату фінансів РСФРР на Україні. Це був один із об’єднаних комісаріатів, а його керівник на правах народного комісара входив до складу РНК. Він був створений за погодженням із Всеукраїнським революційним комітетом у січні 1919 р. на основі угоди між радянським урядом України і Росії від 1 червня 1919 р., яка була ратифікована IV Всеукраїнським з’їздом рад. Іншим органом був Народний комісаріат фінансів з відповідними фінансовими відділами місцевих рад.

Організаційно-правове регулювання фінансово-кредитної і банківської діяльності здійснювало створене при Наркомфінансі Центральне бюджетно-

розрахункове управління. Структурно воно складалося із відділів, особливе місце серед яких з позиції їх нормативно-правової діяльності належало двом – ліквідаційному та інспекторсько-інструкторському.

При Управлінні уповноваженого НКФ також було створено особливий інспекторсько-інструкторський відділ. Одним із його трьох підвідділів був підвідділ по ліквідації кредитних установ. Його створення мало тимчасовий характер, а завданням було спостереження за ліквідацією дореволюційних фінансових установ. Правовою основою реалізації поставленого завдання стала інструкція про порядок ліквідації приватних акціонерних комерційних банків, міських громадських банків, банкірських контор та ін. Закон передбачав ліквідацію колишніх приватних кредитних закладів за їх власний рахунок, з анулюванням і списанням у прибуток казни внесків, зроблених при денікінщині, та внесків буржуазії, що втекла. При здійсненні загального розрахунку з кредиторами ставилося завдання дотримуватись інтересів вкладників, що належали до трудового класу.

Таким чином, здійснення реорганізації та ліквідації банківських установ на території України покладалось на два структурні підрозділи, що діяли паралельно, але по суті підпорядковувались одному центру – НКФ РСФРР.

Термін закінчення попередньої ліквідації колишніх приватних кредитних закладів визначено було 1 липня 1920 р. Однак, як звітував уповноважений, процес ліквідації затягувався на невизначений час. Лише із серпня 1919 р. в Управління стали надходити перші баланси і звіти про ліквідацію. Таким чином, більшість фінвідділів не виконала тієї роботи, яка законом була визначена як першочергова. У процесі ліквідації було допущено немало помилок, як зазначалося у звіті уповноваженого, часто достатньо грубих, які належало негайно виправити.

Отже, у 1920 р. ліквідація кредитних закладів не була закінчена. У грудні 1920 р. була видана нова директива, яка зобов'язувала закінчити реформу до 1 січня 1921 р. Характерно, що завершення реформи пов'язувалось із повним злиттям відділень Народного банку із фінансовими відділами [2, арк. 23]. Незважаючи на злиття відділень колишнього Народного банку, казначейств і ощадних кас з фінвідділами, жоден із губернських фінвідділів у 1920 р. не подав копій звіту по Нарбанку за 1919 р. і передаточний баланс на 1920 р. Незавершеність процесу ліквідації кредитних закладів, без сумніву, мала позитивне значення, якщо розглядати цю проблему у контексті непу.

Правове регулювання зазначених питань здійснювалось шляхом видання і поширення циркулярів, яких у досліджуваний період було видано біля 100, постанов, розпоряджень, інструкцій, а контроль за їх здійсненням – шляхом проведення інспекторських перевірок. Звертає на себе увагу той факт, що значна кількість нормативно-правової документації припадає на останній рік фінансової реформи, що свідчить про її недостатнє законодавче забезпечення.

Нормативно-правова база того періоду мала директивно-розпорядчий характер. За допомогою зазначеного методу регулювалися такі питання, як ліквідація рахунків колишніх установ Народного банку, призначення комісарів у контори державних банків, оплата переказних білетів, припинення

нарахування відсотків та інші актуальні питання щодо згортання банківської діяльності, що й зумовило досить активну нормотворчу діяльність держави і відповідних підрозділів системи управління.

Ліквідаційний відділ трьома циркулярами у березні-квітні 1920 р. ліквідував усі активні операції шляхом ліквідації балансових рахунків по операціях з процентними паперами, вексельних рахунків усіх видів, що значились на балансах установ. Значна увага при цьому приділялась регламентації підстав ліквідації вексельних розрахунків [2, арк. 43-43 зв.].

У травні 1920 р. у розряд актуальних перетворилось завдання ліквідації залишків і в частині пасивних операцій та заграфних (позабалансових) рахунків, що значились на балансах колишніх контор і відділень Народного банку, а також новостворених кошторисно-розрахункових і касових установ. Водночас, інспекторсько-інструкторський відділ констатував нерозуміння окремих аспектів фінансової реформи, вказував на неправильне трактування і вирішення низки питань у ході її проведення, наголошував на необхідності посилити роль губфінвідділів. Усі рахунки, що підлягали ліквідації, рекомендовано було передати у губфінвідділи, в яких мала зосередитись уся інформація по ліквідації рахунків колишніх закладів Народного банку в губерніях [2, арк. 60 зв.].

Ліквідаційний відділ НКФ 1 червня 1920 р. розіслав циркуляр кошторисно-розрахунковим касовим установам (колишнім конторам, відділенням Народного банку і казначействам) "Про оплату переказних білетів, виданих на бланках невстановленого зразка установам, що знаходились під владою білих". Циркуляр містив розпорядження, згідно з яким перекази з правильним шифром і дотриманням інших умов, установлених правилами, підлягали оплаті лише у тому випадку, якщо вони були видані після включення тих пунктів, де були розміщені установи, що видавали їх, у межі радянської республіки і за умови їх підтвердження.

Згідно з розпорядженням уповноваженого від 10 грудня 1920 р. з наступного року припинялося нарахування відсотків по усіх активних рахунках, що значились на балансах колишніх приватних кредитних закладів, що ліквідовувались.

Незважаючи на проведені заходи, нормативно-правове регулювання проблем реорганізації та ліквідації банківських установ у досліджуваній період було не зовсім оптимальним. Зокрема, поширеним явищем було шахрайство з фінансовими ресурсами. Порушувався закон про єдність каси, згідно з яким фінансові органи були касами усіх радянських закладів, що мали витрачати кошти у кошторисному порядку. Звісно, що такий порядок суттєво обмежував радянські заклади щодо трат ними державних засобів. Тому значна кількість закладів ігнорувала цей закон, тримала у своїх касах значні суми, безконтрольно витрачаючи їх на свої потреби. Малоефективними виявилися спроби правової регламентації питань дисципліни, централізації, контролю, координації.

Невизначеними залишались правові механізми боротьби з відцентровими намаганнями фінвідділів, що не могло не вплинути і на порядок проведення

реорганізації банківських установ. Правове регулювання їх діяльності виявилось малоефективним, оскільки у ньому спостерігалось тенденційно-відверте спрямування діяльності фінвідділів у бажаний для центру бік, що викликало опір організаційним планам центру.

Процвітав правовий нігілізм. На місцях постійно вимагали роз'яснень, але не отримували їх через брак фахівців і кустарні способи розмноження нормативно-правової документації. Схильність до самостійного, сепаратного вирішення нагальних проблем загального порядку викликало незадоволення центру, який боровся із цим явищем шляхом видання нормативно-репресивного законодавства. Всупереч існуючому законодавству, поширеним явищем залишались безкредитні видатки, самовільне і безконтрольне розпорядження державними засобами.

Отже, у 1917-1920 рр. органами радянської влади проводилась політика ліквідації та організації банківських установ. Проте не можна однозначно говорити про результативність цієї роботи, оскільки сам принцип її проведення був не зовсім оптимальним, який завдав значної шкоди економіці країни і рівню життя населення. Держава, по суті, за винятком періоду нової економічної політики, фактично була виключена з ринкових відносин. У ній відсутнім виявився такий важливий сегмент економіки, яким у цивілізованому світі є банки і банківська діяльність.

Список літератури

1. Державний архів Сумської області (далі – ДАСО), ф. Р-213, оп. 1, спр. 42.
2. ДАСО, ф. Р-4389, оп. 1, спр. 43 а.
3. ДАСО, ф. Р-4389, оп. 1, спр. 46.
4. Центральний державний архів вищих органів державної влади і державного управління України (далі – ЦДАВО), ф. 4200, оп. 1, спр. 3.
5. ЦДАВО, ф. 4200, оп. 1, спр. 6.
6. Декреты Советской власти. – Т. 1. – М.: Издательство политической литературы, 1957.
7. Большая Энциклопедия: Словарь общедоступных сведений по всем отраслям знаний / Под ред.: С.Н. Южакова и проф. П.Н. Милюкова. – Т. 2. – СПб., 1900.
8. Карманов Є.В. Банківське право України: Навчальний посібник. – Харків: Консум, 2000.
9. Ленін В.І. Тези банкової політики // Повне зібрання творів. – Т. 36. – К.: Видавництво політичної літератури України, 1973.
10. Маркс К. Капитал. Книга третья: Процесс капиталистического производства, взятый в целом // Маркс К. и Энгельс Ф.: Соч. – Изд. 2-ое. – Т. 25. – Ч II. – М.: Государственное издательство политической литературы, 1962.
11. Экономическое положение России накануне Великой Октябрьской Социалистической революции. Документы и материалы. Март-октябрь 1917 г. – Часть первая. – М.-Л.: Издательство АН СССР, 1957.