

ТКАЧЕНКО А.О.

### **ЗІБРАННЯ УЗАКОНЕНЬ І РОЗПОРЯДЖЕНЬ РОБІТНИЧО-СЕЛЯНСЬКОГО УРЯДУ УКРАЇНИ ЯК ДЖЕРЕЛО ДО ВИВЧЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У 1917-1920 РР.**

Досліджуваний період відомий як доба визвольних змагань. У цей час на території України існувало декілька державно-політичних режимів: Українська Центральна Рада, Українська держава П.Скоропадського, Директорія УНР, ЗУНР, УСРР. Внутрішні протиріччя і зовнішньополітичні фактори не сприяли їх утвердженню, формуванню стратегії розвитку, стабілізації влади та її ефективному функціонуванню, але за кожного режиму значна увага приділялась функціонуванню банківських установ і правовому регулюванню банківської діяльності.

Важливе значення у даному контексті займає дослідження джерел банківського права. Кожен з існуючих державно-політичних режимів намагався законодавчо врегулювати певну групу кредитно-банківських правовідносин, задля чого використовував з різною мірою ефективності правові важелі впливу, формував джерела банківського права, удосконалював форми і зміст нормативно-правових документів.

Джерела права, що регулювали банківську діяльність, відображали політичну волю і політико-правові доктрини режимів, їх бачення системних змін у суспільстві та роль банківських установ у цих процесах. Специфікою тут було не лише те, що бачення місця і ролі банків у різних ідеологів державно-політичних режимів було принципово різним, але й те, що одні й ті ж режими по-різному ставились до банківських установ - від ігнорування їх ролі до активної практики їх створення, від заснування певної групи банківських установ до їх ліквідації.

Особливе місце належить джерелам періоду радянської державності, оскільки саме в них відображені системні зміни щодо банківського сектору і нормативного регулювання банківської діяльності. Така постановка проблеми ставить у розряд актуальних проблему їх нового прочитання і більш детального вивчення. Тим паче, якщо врахувати ті непрості і неоднозначні процеси, пов'язані як з розвитком ідеї державотворення, так і спробами реформування соціально-економічної сфери. У цих умовах проблема правового регулювання банківської діяльності якщо і не була основною, то принаймні не залишалась без уваги.

Проте, якщо раніше наукових досліджень із зазначеної проблематики було обмаль (до того ж автори у тій чи іншій мірі перебували під впливом політичних та ідеологічних стереотипів), то в сучасних умовах вони взагалі відсутні.

Період, що досліджується, цікавий не лише у пізнавальному плані, він є повчальним уроком щодо наслідків нігілістичного відношення до банківських установ, ігнорування їх ролі у розвитку економіки на попередніх етапах та їх заперечення в умовах більшовицької воєнно-комуністичної економіки.

Аналізуючи джерела правового регулювання банківської діяльності, слід звернути увагу на одну особливість: якщо попередні державно-політичні режими деякий час керувались законами колишньої Російської імперії та Тимчасового уряду, які поступово були змінені та доповнені, то радянський період характеризувався ліквідацією попереднього законодавства у сфері банківської діяльності і послідовною роботою по згортанню зазначеного виду діяльності як такого. Тобто, якщо на попередніх етапах ми можемо говорити про якусь спадкоємність і наступність, то в період радянської державності ми маємо констатувати факт ліквідації банківської діяльності як системи.

Дана теза не була характерна для історико-правових досліджень, проте її значимість вимагає більшої уваги і, у першу чергу, щодо дослідження першоджерел.

Важливо звернути увагу й на те, що у радянський період державності на території України діяли нормативні акти РСФРР, що своїм фактом заперечувало наявність національного права та встановлення гегемонії права, розроблюваного й поширюваного російським більшовизмом. Організаційно це стало можливим після постанов *"Про проведення єдиної економічної політики"* від 12 квітня 1919 р., *"Про об'єднання діяльності УСРР і РСФРР"* від 1 червня 1919 р. і 30 січня 1920 р. Провідником його на території України спершу була колегія уповноважених наркомфіну РСФРР при Раді народних комісарів (далі - РНК) України, а з квітня 1920 р. - уповноважений наркомфіну РСФРР при РНК України Туманов. Заступником його було призначено Я.С.Ландера.

Загалом суть підходів заключалась у так званій "трудовій демократії", яка полягала у запровадженні ліворадикальних засад, спрямованих на позбавлення публічних прав частини українського населення - "нетрудових класів". Такими, посуті, стали усі, хто мав безпосереднє відношення до банків чи банківської діяльності. Зазначена тенденція виразно відобразилась у більшості нормативно-правових актів того часу.

Ситуація майже не змінилася і після того, як 30 березня 1920 р. РНК України прийняв постанову, згідно з якою всі нормативно-правові акти уповноважених РСФРР при уряді України обов'язково мали надходити до народного комісаріату юстиції, оскільки метою цього заходу було лише своєчасне їх оголошення і кодифікація.

Спроби узгодити діяльність банківських установ із політичною доктриною більшовизму шляхом нігілістичного заперечення банківської діяльності завершилися системною кризою у період "воєнного комунізму" і відновленням банківської діяльності у період непу.

Неоднозначність періоду і тенденцій щодо правового регулювання банківської діяльності вимагають більш уважного вивчення джерел права. Основним із них у досліджуваній період є *"Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украины"* за 1919 р. У грудні 1919 р. - лютому 1920 р. видавалось *"Собрание узаконений и распоряжений всеукраинского революционного комитета"*. У 1920 р. видавався *"Збір законів і розпоряджень робітничо-селянського уряду України і уповноважених РСФРР"*. Названі джерела представлені у фондах Державного архіву Сумської області.

Це були офіційні видання, в яких друкувалися закони та найважливіші підзаконні нормативно-правові акти, що приймалися найвищими органами державної влади, окремі з них безпосередньо стосувалися правового регулювання банківської діяльності. До них належать маніфести, декрети, постанови і положення РНК України, постанови Ради народного господарства (далі - РНГ) і Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету (далі - ВУЦВК), постанови і циркуляри народних комісарів, зокрема фінансів, державного контролю, праці, банків, постанови уповноваженого наркомфіну РСФРР при Уккранаркомі.

Зібрання узаконень і розпоряджень, на відміну від Зводу законів<sup>1</sup>, не являло собою систематизацію чинного законодавства, яка охоплювала б всі відомі її види: інкорпорацію, кодифікацію і консолідацію. Це було зібрання офіційно ухвалених чинних правових актів нормативного характеру, систематизованих по даті їх прийняття. Текст актів, вміщених у зібрання узаконень і розпоряджень, вважається достовірним і офіційним. Це, по суті, джерело, де було вперше і офіційно опубліковано акти. Зібрання узаконень і розпоряджень будується як зібрання актів, а не норм, що не дає змогу зберегти практику, при якій приймаються не лише акти, що належать до однієї галузі законодавства, а й акти, що комплексно вирішують певну проблему шляхом включення норм різних галузей законодавства.

До зібрання входили нормативно-правові акти тимчасового характеру, правові акти, що стосувалися окремих банківських установ, вони не мали загального характеру або передбачали рішення, які, з огляду на специфіку питань правового регулювання, часто змінювалися.

Таким чином, у зібранні нормативно-правові акти розміщувалися не за предметною ознакою, а в хронологічній послідовності з посиланням на час їх прийняття та на офіційне видання, де їх було опубліковано. У випадку регулювання певного питання нормами, що містилися у наступних нормативно-правових актах, у них застосовували прийом посилань та доповнень щодо попередніх актів, або містили норми, які конкретизували або розвивали певну статтю даного закону.

Робота щодо подальшої систематизації законодавства у цей період проводилась на основі постанови РНК України від 3 квітня 1920 р., у якій доручалось народному комісаріату юстиції приступити до систематизації законодавчої роботи уряду України і уповноважених РСФРР шляхом видання офіційних збірників під назвою "*Збір законів і розпоряджень робітничо-селянського уряду України і уповноважених РСФРР*". Проте у досліджуваний період в Україні, на відміну від РСФРР, де було проведено систематизацію правових актів, підготовлено і видано "*Систематический сборник важнейших декретов. 1917-1920.*", систематизовані збірники не видавалися. Нормативно-правові акти у ньому розміщувалися за предметною ознакою, тобто за сферами правового регулювання. У збірнику подається хронологічний перелік включених актів, алфавітно-предметний покажчик та інший довідковий апарат, що забезпечує зручність користування<sup>2</sup>.

У досліджуваний період регулювання правового статусу банків і банківської діяльності здійснювалось у наступних нормативно-правових документах: Конституції 1919 р.; Маніфесті уряду 1919 р.; декретах і

постановах РНК України; постановах народних комісарів фінансів і державного контролю; постановах РНГ України і ВУЦВК; положеннях РНК України; циркулярах народного комісара фінансів, комісара банків України; постановах народного комісара праці та уповноваженого народного комісаріату фінансів РСФРР при РНК України.

Конституція 1919 р. визначила загальні засади законотворчої діяльності, компетенцію центральної влади щодо кредитно-фінансової системи і державного контролю у цій сфері. Безпосередні положення щодо банків і банківської діяльності у ній відсутні, проте був включений пункт, який стосувався соціально-політичної сфери цієї діяльності. У положенні щодо організації радянської влади на місцях зазначалось, що особи, які жили на відсотки з капіталів, не мали права обирати і бути обраними в Ради<sup>3</sup>.

Маніфест Тимчасового робітничо-селянського уряду України, прийнятий у січні 1919 р., кваліфікував владу П.Скоронадського як "буржуазну", за якої всі банки були повернені капіталістам. Маніфест містив положення, згідно з яким усі банки є власністю трудящих, тож власники мають передати їх органам Радянської влади<sup>4</sup>.

Важливим джерелом дослідження є декрети уряду України, яких у 1917-1920 рр. було видано 15. Одним із перших декретів уряду, надрукованим 22 січня 1919 р., встановлювався порядок націоналізації банків, під який підпадали усі приватні комерційні, акціонерні банки і банкірські контори. Декрет від 28 січня 1919 р. проголошував принцип єдності каси і нормував обов'язковість внесення готівкових копійок, відсоткових паперів та інших коштовностей радянськими закладами і посадовими особами у каси Народного банку по асигновках і чсках. Декрет РНК України від 13 лютого 1919 р. обмежував виборчі права осіб, які жили на відсотки з капіталу. Декретом "Про анулювання грошових знаків", надрукованим 14 лютого 1919 р., було анульовано "шаг" як грошову одиницю і заборонено Народному банку приймати її як грошовий знак. Того ж дня РНК України декретував конфіскацію акціонерних капіталів колишніх приватних банків, анулював усі банківські акції і виплату дивідентів по них, заборонив усі операції з банківськими акціями і їх передачу.

Характерно, що дані про стан поточних рахунків платників у Народному банку республіки не були підставою при розкладці одноразового надзвичайного податку. Декретом "Про обмеження суми грошових поштових переказів" встановлювався граничний розмір суми грошових переказів, перевищення якої урядовими установами мало здійснюватися лише через Народний банк.

Декрет "Про порядок взаємних розрахунків між Радянськими установами" встановлював порядок, відповідно до якого взаємні платежі між Радянськими установами не повинні були здійснюватись готівкою, а шляхом перенесення з рахунку однієї установи на рахунок іншої. Декрет "Про випуск грошових знаків" уповноважив Київську окружну контору народного банку на випуск українських казначейських знаків.

У 1917-1920 рр. було прийнято три постанови РНК України. У одній з них, прийнятій у січні 1919 р., визначався порядок ревізії сейфів у банках. Визначалися, зокрема, обов'язки власників сталевих ящиків і санкції за їх

порушення; усі кошти мали бути внесені на поточний рахунок орендатора сейфа в контори і відділення Народного банку; визначався порядок реkvізицій і роль банку у їх проведенні.

Важливим джерелом дослідження проблеми є постанова РНК України про місце Народного банку щодо встановлення порядку платежів підрядчикам казни. Застави і усі належні платежі підрядчикам і постачальникам казни мали перераховуватись асигновками на їх поточний рахунок в одному з відділень Народного банку за їх вказівкою.

У постановах народного комісара фінансів, яких було прийнято сім, містився список 40 державних відсоткових паперів, купони яких обертались нарівні з кредитними білетами. Із них 9 були випущені банківськими установами<sup>9</sup>. Усі купони могли обмінюватись в установах Народного банку на інші грошові знаки.

У лютому 1919 р. постановою народного комісара фінансів були заборонені операції кредитного характеру з кредитними установами за кордоном і тими, що знаходились на окупованій території. Кожна операція, що не відповідала цій забороні, вимагала особливого дозволу банківського відділення Народного комісаріату фінансів.

Іншою постановою народний комісар фінансів засновував при Харківській конторі Народного банку Тимчасове правління у справах колишніх приватних банків. Його метою було проведення в життя рішення про націоналізацію приватних банків. У лютому 1919 р. постановою Народного комісара фінансів купони від процентних паперів терміном погашення 1918 р., прийнятні як грошові знаки, списувались установами на збитки. Про списані суми складались акти, копії яких подавались у банківський відділ народного комісара фінансів.

У постанові від 15 березня 1919 р. регулювався прийом іноземної валюти, зокрема, усі кредитні установи Народного банку безперешкодно могли приймати іноземну валюту як платіж по зобов'язаннях банку, так і для обміну на кредитні знаки від урядових і приватних установ, приватних осіб без обмеження суми. Постанова визначала курси на приймання найбільш поширеної валюти.

З квітня 1919 р. Народному банку надано право на території України вводити в обіг розрахунковий знак РСФРР номіналом 1, 2 і 3 рублі. Постановою народного комісара фінансів України він вводився в обіг нарівні з державними кредитними білетами і був обов'язковим при здійсненні платежів як у казну, так і між приватними особами.

Важливим джерелом була постанова про реєстрацію всіх кредитних установ, у тому числі міських громадських, кооперативних банків, банкірських будинків і контор у кредитній канцелярії народного комісаріату фінансів. Кожна кредитна установа зобов'язана була подати при реєстрації два екземпляри статуту, річні звіти за 1913-1918 рр. і баланс за 1919 р.

У постановах РНК України, яких у досліджуваний період було прийнято дві, визначався порядок звітності підвідомчих установ і врегульовувалось питання про проведення єдиної економічної політики. У першому джерелі, надрукованому 2 лютого 1919 р., визначався порядок звітності установ, підвідомчих РНК. Постанова містила норму, згідно з якою всі суми, надані у

розпорядження відділів РНГ у вигляді позичок, авансів, кредитів і інших асигнувань із кредитних установ як на виробничі, так і на інші витрати, повинні були повідомлятися у фінансово-рахункову частину РНГ, а невикористані залишки вносились на поточний рахунок РНГ України в Народний банк у м. Харків. Другий документ був прийнятий 12 квітня 1919 р. і проголошувало встановлення граничних цін на сировину у обох республіках, націоналізацію і поширення монополій, що опосередковано стосувалося банків і банківської діяльності.

Положення РНК України також є одним із джерел вивчення проблеми. У першому з них, прийнятому у лютому 1919 р., при визначенні предметів ведення губернського кошторисно-касового підвідділу фінансового відділу губвиконкому, зазначалось, що він мав постачати як установи Народного банку до їх злиття з казначействами, так і Народний банк УСРР різноманітними гербовими знаками, вести облік і звітність по операціях з ними. Інше положення, прийняте в березні 1921 р., унормовувало порядок витрат коштів Радами і визначало сферу компетенції у цьому банківських установ. У вказаному джерелі зазначалось, що кошти і готівкові суми, що належали місцевому Виконавчому комітету, мали зберігатись у відділеннях Народного банку.

Важливим джерелом вивчення правового регулювання банківської діяльності є циркуляри народного комісара фінансів. Особливістю цього виду джерел є те, що, по-перше, банківські установи безпосередньо підпорядковувалися міністерству фінансів, яке директивно визначало правовий режим банківської діяльності. По-друге, з-поміж інших джерел, циркуляри Народного комісара фінансів є найбільшими за обсягом, в них, зокрема, детально унормовувались такі важливі питання, як порядок списання з рахунків ненаціоналізованих кредитних установ анульованих відсоткових паперів та порядок видачі вкладів. Перший із них був прийнятий у квітні 1919 р. і включений у третє видання *“Зібрання узакопень і розпоряджень робітничо-селянського уряду України”*<sup>6</sup>. Другий циркуляр був прийнятий у червні 1919 р. і включений до іншого збірника<sup>7</sup>.

У першому циркулярі зверталась увага на те, що всі російські відсоткові папери, а також інші відсоткові папери, як гарантовані, так і не гарантовані попереднім урядом Росії, анульовані, і тому не становлять ніякої цінності. Між тим на балансах кредитних установ, на які не поширювався декрет *“Про націоналізацію приватних банків”*<sup>8</sup>, знаходились на обліку зазначені відсоткові папери. Такий стан, відповідно до позиції більшовиків щодо нормативної бази декрету, з одного боку, значно збільшував загальну суму балансу, створюючи неправильне уявлення про справи банку, з іншого - затримував своєчасне покриття збитків, що могло спричинити нанесення серйозних втрат для вкладників і самих кредитних установ.

Як вихід із ситуації всім ненаціоналізованим кредитним установам України пропонувалось: по-перше, списати на рахунок збитків усі відсоткові папери, що числились на балансі; по-друге, збитки від списаних відсоткових паперів запасного капіталу мали повністю погашатись за рахунок запасного капіталу; по-третє, у випадку нестачі такого капіталу, сума, якої не вистачало, покривалась за рахунок капіталу погашення даної кредитної установи; по-

четверте, усі списані на рахунок збитків відсоткові папери могли бути здані у ближчі відділення Народного банку УСРР, про що повідомлялось народному комісару фінансів; по-п'яте, кредитні установи України мали подати у народний комісаріат фінансів два види балансів: перший - про результати списання, другий - про результат, який отримали після покриття збитків. Циркуляр, на відміну від інших джерел, містив санкцію за неправильне виконання його положень - закриття кредитної установи і притягнення до особистої відповідальності її правління і бухгалтера.

У другому циркулярі визначалась роль дрібних фінансово-кредитних установ, зокрема народних ощадних кас. У ньому нормативно регулювалось питання про порядок передачі сум накопичених внесків із народних ощадних кас фінансовим відділам виконавчих комітетів і народним ощадним касам УСРР. У досліджуваному документі наголошувалось на важливій ролі народних ощадних кас щодо обслуговування широких прошарків населення. Як позитивна підкреслювалась позиція Радянської влади до цих кредитних установ і наголошувалось на негативному відношенні до капіталів поміщиків і банкірів, стосовно яких проводилась політика конфіскацій.

Документ констатував ослаблення притоку внесків і визначав причини такого становища, зокрема вказувалось на традиційну для більшовиків "злісну" агітацію ворогів Радянської влади, самокритично наголошувалось на неправомірних діях місцевої влади, яка встановлювала обмеження на видачу дрібних внесків та недостатнє нормування видатків через нестачу готівкових коштів.

Для ліквідації обмежень щодо вільного розпорядження вкладниками своїми заощадженнями Народний комісар фінансів України рекомендував керуватись правилами, згідно з якими у певній групі міст встановлювалась видача певної суми внесків без обмежень. Внески, які пересвищували визначені суми, дозволялось видавати у розстрочку на певний термін з фіксованою сумою. Принагідно варто звернути увагу на те, що елементи цього методу використовуються і в сучасній практиці взаємовідносин банків з клієнтами. Вище встановленої норми грошові суми видавались лише у виняткових випадках, через цілу низку дозвільних процедур і надання відповідних документів.

Зібрання узаконень і розпоряджень робітничо-селянського уряду України за період 1917-1920 рр. містить один циркуляр комісара банків України *"Про подання усіх чеків колишніх приватних банків їх власниками в установи, які їх видали, для зарахування їх на поточні рахунки"*. Цей документ у формі наказу було видано 21 травня 1919 р. за підписом комісара банків України Корольова. У ньому визначався порядок взяття на облік чеків шляхом зарахування їх на поточні рахунки. Механізм реалізації зазначеної норми включав вимогу до всіх власників чеків, які були видані на установи колишнього Державного банку (на той час Народного банку) і Казначейства у свій час колишніми приватними банками, на той час уже націоналізованими, впродовж двох тижнів подати зазначені чеки в установи, які їх видали, для зарахування їх на поточні рахунки. Усі чеки, не подані до встановленого терміну в установи Народного банку, визнавались такими, що втратили силу і не підлягали оплаті незалежно від того, у власності якої

особи чи установи такі б не перебували. Окремі питання банківської діяльності регулювались у постанові народного комісара праці *“Про приєднання до лікарняних кас торгово-промислових і кредитних підприємств, а також радянських і громадських установ”*, надрукованій 18 квітня 1919 р.<sup>9</sup> На підставі положення *“Про страхування робітників на випадок хвороби”*<sup>10</sup>, вказана постанова вимагала, щоб усі без винятку торгово-промислові і кредитні підприємства, незалежно від того, кому вони належали, вважалися з 15 березня 1919 р. приєднаними до місцевої загальноміської чи районної лікарняної каси. Зазначені підприємства, які не були застраховані у лікарняній касі, мали нараховувати і вносити у відповідні каси у встановлені положенням терміни 10% з повного заробітку усіх своїх робітників і службовців за надання їм медичної допомоги.

Безпосереднє відношення до проблем банківської діяльності мала постанова уповноваженого народного комісаріату фінансів РСФРР при РНК УСРР Туманова *“Про заборону споживчим кооперативам вести банкові операції”*, яка була надрукована 6 липня 1920 р.<sup>11</sup> Причиною її видання було здійснення банківських операцій деякими споживчими кооперативами по прийманню термінових вкладів, на поточний рахунок та ін. Постанова містила нормативне розпорядження, яке ґрунтувалось на тому, що банківська справа монополізована декретом РНК і сконцентрована у фінансових органах народного комісаріату фінансів, всім кооперативам, за винятком кредитних, негайно припинити провадження всіляких банківських операцій. У тридцятиденний термін кооперативи мали передати всі вклади відповідним губернським і повітовим фінансовим відділам, а винні у невиконанні мали притягуватись до відповідальності.

Таким чином, *“Зібрання узаконень і розпоряджень робітничо-селянського уряду України”* є важливим джерелом вивчення правового регулювання банківської діяльності 1917-1920-х рр. У ньому міститься важлива інформація щодо соціально-економічних і політичних умов розвитку правового регулювання банківської діяльності в Україні в даний період. У цих джерелах чітко простежується принцип класового підходу і побудована на його основі більшовицька політика щодо банківської діяльності, містяться механізми і упорядковані підходи щодо регулювання банківської діяльності та її окремих сфер.

<sup>9</sup>Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С.Шемшученко (голова редкол.) та ін. - Т.2. - К., 1999. - С.569-570.

<sup>10</sup>Систематический сборник важнейших декретов. 1917-1920. - М., 1921. - 272 с.

<sup>11</sup>Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украины. - 1919. - №19. - Ст.204.

<sup>12</sup>Там само. - №1. - Ст.1.

<sup>13</sup>Там само. - №5. - Ст.58.

<sup>14</sup>Там само. - №35. - Ст.408.

<sup>15</sup>Узаконения и распоряжения рабоче-крестьянского правительства Украины за 1919 год, опубликованные в газете “Киевские Известия”. - Часть вторая. - Ст.139.

<sup>16</sup>Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украины. - 1919. - №3. - Ст.38.

<sup>17</sup>Там само. - №37. - Ст.451.

<sup>18</sup>Там само. - №23. - Ст.250.

<sup>19</sup>Збір законів і розпоряджень робітничо-селянського уряду України і уповноважених РСФРР. - 1920. - №18. - Ст.354.