



О.М. ГОЛОВКО

канд. іст. наук

Національний університет внутрішніх справ

УДК 336.722“18/19”(477)

ДЕРЖАВНІ ОЩАДНІ КАСИ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЙ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ - НА ПОЧАТКУ ХХ СТ.

Розглянуті особливості діяльності державних ощадних кас Російської імперії.

Російська імперія, формуючи і реалізуючи свою фінансову політику на терені України, на чільне місце ставила завдання забезпечення домінуючої ролі державних кредитно-банківських установ. Поруч з такими “солідними” суб’єктами банківської діяльності, як контори і відділення Державного банку Російської імперії, відділення Державного дворянського земельного банку та Державного селянського поземельного банку, на українських землях в епоху становлення та розвитку капіталістичних відносин активно діяла й мережа позичково-ощадних кас.

Протягом другої половини ХІХ - початку ХХ ст. ощадна справа в Російській імперії зазнала суттєвого розвитку. Був накопичений значний досвід, який може при творчому переосмисленні використовуватися в сучасних умовах, коли ощадна справа вимагає не лише належного правового та організаційного підґрунтя, але і нових форм та методів роботи, спрямованої на відновлення довіри населення після краху радянського “Ощадбанку”. У той же час цікавим, з точки зору комплексного історико-правового аналізу органів фінансового управління Російської імперії в Україні, є і звернення до маловідомої сторінки історії їх складової частини - позичково-ощадних кас. Спеціально вітчизняними науковцями питання організаційно-правових засад їх діяльності не досліджувалося.

Ощадні каси відносились до числа державних кредитно-фінансових установ, які здійснювали фінансові операції з фізичними особами у другій половині ХІХ – на початку ХХ ст. Вони не з’явилися в добу капіталістичної модернізації і були спадком дореформених часів – перші 50 ощадних кас у двох столицях (Москві та Санкт-Петербурзі) та губернських центрах були створені ще у 40-х роках ХІХ ст. у відомстві опікунської ради. У той час не було належних умов для широкого розвитку ощадної справи, котрі сформувалися внаслідок розгортання реформ, розпочатих зі скасування кріпосного права у 1861 р. Безпосереднім наслідком однієї з цих реформ – фінансової – стало підпорядкування ощадних кас Державному банку в 1863 р. Уже наступного року на законодавчому рівні було надано дозвіл відкривати ощадні каси при конторах і відділеннях Державного банку.

Таким чином, мережа ощадних кас почала активно поширюватись на територію українських губерній у скла-

ді Російської імперії. Розвиток капіталістичних відносин, а отже товарно-грошового обігу, також суттєво сприяв цій справі.

60-80-ті рр. ХІХ ст. відзначалися поширенням діяльності ощадних кас “на периферію” - у повіти та волості. При цьому мали місце випадки, коли органи місцевого самоврядування, по суті, випереджали державну адміністрацію, приймаючи слушні рішення щодо необхідності клопотатися про створення ощадних кас. Каси працювали з середнім і дрібним вкладником та боржником, а тому мусили охопити значну кількість власників грошової маси, а відтак слугувати важливим інструментом реалізації фінансової політики держави. Спершу їх розміщували при конторах та відділеннях Державного банку, але така мережа не задовольняла потреб населення. Тільки у 1884 р. Державному банку було дозволено відкривати ощадні каси при губернських (у складі казенних палат) та повітових казначействах. Щоправда, законодавець у цьому випадку не надто дбав про регулювання виникнення ощадних кас, вводячи доволі плутану норму щодо того, що при казначействах каси можна утворювати “у околицях столиць та особливо важливих торговельно-промислових пунктах”. Тим самим керівництву Державного банку надавалися доволі широкі дискреційні повноваження щодо визначення “важливості” тих чи інших населених пунктів.

Ощадні каси доволі успішно працювали при повітових казначействах, інших установах, однак, згодом, з метою більш широкого залучення суб’єктів обслуговування у 90-х рр. ХІХ ст. їх почали відкривати при поштово-телеграфних конторах. Управляючі поштово-телеграфними округами тримали цю справу на контролі [1, арк.282, 377]. Одночасно зі створенням ощадних кас при поштово-телеграфних касах, тим же указом 1889 р. було дозволене їх виникнення при фабриках і заводах зі згоди власників. У 1894 р. був виданий подібний дозвіл, але вже щодо митниць.

Важливим етапом у формуванні правових засад функціонування ощадних кас стало затвердження 1.06.1895 р. Статуту державних ощадних кас. Його норми і положення були деталізовані 15.11.1895 р. міністром фінансів Російської імперії С.Ю. Вітте у затвердженій ним “Інструкції державним ощадним каса́м”. Ця інструкція діяла недовго,

менше шести років. 22.08.1901 р. вона була замінена також затвердженням міністром фінансів "Наказом державним ощадним касам". У 1900 р. було дозволено відкривати ощадні каси при станціях державних залізниць.

Перед вкладниками відповідальність несли не приватні особи, а власне держава, яка дала в особі міністра фінансів дозвіл на створення та операції таких кас. Така відповідальність мала передусім фінансовий характер. Так, нормативно-правовими приписами встановлювалося, що запасний капітал ощадних кас не може перевищувати на кінець року десятої частини загального обсягу вміщених у цю касу внесків фізичних та юридичних осіб. Надлишок повинен був у обов'язковому порядку надходити до державного казначейства. У той же час, останнє зобов'язувалося погашати нестаток коштів по внесках у випадку його виникнення внаслідок недостатньої прибутковості ощадних кас.

Важливим атрибутом діяльності ощадних кас та їх привабливості для вкладників було закріплене законом забезпечення таємниці внесків. Відповідальність за порушення покладалася на чиновника, який його допустив, відповідно до ст.419 "Уложення про покарання кримінальні та виправні". Відповідальність ця, виходячи зі змісту санкції вказаної норми, носила дисциплінарний характер, передбачаючи як максимальне покарання звільнення від посади.

Правила зберігання коштів фізичних та юридичних осіб у ощадних касах були єдиними на території всієї Російської імперії, й містили певні обмеження, котрі не завжди були продумані. По-перше, окрема особа могла зберігати в ощадній касі не більше 1000 крб. Скільки-небудь раціонального пояснення цього (як і нижчевикладених) обмеження знайти важко (окрім традиційного для російської бюрократії прагнення до перестраховки). Юридичні особи (товариства і установи, окрім церков та монастирів) могли робити внесок до 3000 крб. включно. Внески церков та монастирів не обмежувалися. Всі інші вкладники, як фізичні так і юридичні особи, таким чином спонукалися до збереження крупних внесків у банківських установах, як державних, так і приватних.

Відсоток по внесках був також фіксований для усіх ощадних кас і не залежав від місцевої кон'юнктури. Це було також наслідком надмірної централізації банківської справи у Російській імперії. На внески не більше 1000 крб. нараховувалося 3,6 % річних, на решту – 2,4 %. Внески церков і монастирів обслуговувалися з розрахунку 2,4 % річних, якщо вони були цільовими, і 1 % - коли визначалися як звичайні.

Каси видавали єдиного зразка книжки, мали єдину для всієї Російської імперії нумерацію, що полегшувало користування їх послугами. Усі нормативні акти, які регулювали діяльність ощадних кас, вивішувалися у їх приміщеннях для користувачів.

Ощадні каси зобов'язувалися видавати необхідну інформацію щодо внесків, які у них зберігалися, у кількох випадках: приватним особам на підставі свідомств, виданих судовими інстанціями, у справах про пошук спадщини; опікунським управлінням у випадку призначення опіки

над майном вкладника; казенним палатам і податним інспекторам – для нарахування мита з переходу майна від одного власника до іншого (у даному випадку – спадкування внеску); судовим палатам – за їх запитом щодо кримінальних справ.

Отже, було нормативно визначено правовідносини персоналу ощадних кас та органів фінансової адміністрації – казенних палат і податних інспекцій. При цьому контрольні функції щодо законності діяльності ощадних кас несли місцеві контрольні палати.

Статут та "Наказ" визначали наступну структуру ощадної каси. Вона складалася, як правило, з центральної каси, її відділень, а також приписаної до неї поштово-телеграфних та фабрично-заводських кас. Очолював роботу каси керівник. У випадку її розташування при повітовому казначействі його функції виконував скарбник. При роботі каси при конторі або відділенні Державного банку нею керував спеціально призначений старший контролер, який, поруч з цим, отримував статус завідувача ощадної каси. Він безпосередньо підпорядковувався управляючому контори або відділення Державного банку.

Відділення ощадних кас виконували ті ж самі операції, що й центральні каси. Їх правовий статус відрізнявся тим, що вони не мають власної готівки, не зберігають її у власних приміщеннях, не ведуть розрахунків з банком або казначейством, при яких каса перебуває, не видає вкладникам процентні папери. Усі ці функції здійснювали тільки центральні каси. Підсумки діяльності відділень ощадних кас доповідалися до центральної каси щоденними, місячними та річними рапортами та відомостями.

Операції в ощадних касах здійснювалися двома працівниками. По-перше, це контролер. Він вів усе діловодство каси, приймає книжки щодо внесків, за власною особистою відповідальністю дозволяє видачу коштів. Поруч з ним працював касир, який видавав і приймав готівку і відповідав тільки за нестачу її в касі. У касах з великою кількістю вкладників, окрім контролера і касира працювали й інші дрібні чиновники відомства Міністерства фінансів, які надавали допомогу контролеру. На ці посади могли призначатися й жінки з числа осіб, що мали середню освіту. Правила передбачали роботу в касах й інших технічних працівників, які мусили показувати клієнтам, як заповнювати бланки, писати розписки за неписьменних вкладників. У ощадних касах, що діяли при поштово-телеграфних установах, працював один поштово-телеграфний чиновник. У малих касах, відкритих при повітових казначействах невеликих міст, як правило, працював сам керівник каси [2, с.3-13].

Слід зауважити, що саме при поштово-телеграфних касах і розташовувалася більшість ощадних установ. За станом на 1.12.1899 р. Державний банк видав 4698 ощадними касами, у тому числі 3673 при поштово-телеграфних установах [3, с.524-527].

Діяльність ощадних кас перебувала у центрі уваги політичних партій Російської імперії, котрі в своїх програмних документах, проведенні агітаційної та пропагандистської роботи суттєву увагу приділяли саме економічним, зокрема фінансовим питанням як основі добробуту й со-

ціального рівня найширших верств населення. Зокрема, негативну критику опозиційних (навіть у найбільш поміркованому вигляді) сил викликало те, що Державний банк Російської імперії, організаційно не відокремлений від Міністерства фінансів, не лише надавав власні кошти державному казначейству, але і навпаки, використовував гроші останнього, сформовані як залишок від роботи ощадних кас. Такий стан справ мав нормативно-правове закріплення. Ці гроші спрямовувалися у відповідності з пріоритетами економічної політики царату на потреби державного кредиту, будівництво залізниць, крупних підприємств тощо. Напередодні революції 1905-1907 рр. ощадні каси щорічно перераховували на поточний рахунок Держбанку до 73,5 млн. крб. [4, с.34].

Іншим напрямом розвитку ощадної справи у Російській імперії, зокрема, в українських губерніях, стало створення позичково-ощадних кас при тих чи інших державних установах, членами яких ставали урядовці. Приклад подавали чиновники місцевих органів фінансового управління, найперше, працівники акцизних управлінь. Цьому, на нашу думку, є кілька пояснень. По-перше, акцизні чиновники були доволі згуртованими в силу особливої уваги, котру приділяв Департамент неокладних зборів Міністерства фінансів Російської імперії питанням корпоративної єдності, моральним чеснотам. По-друге, значення адміністрування непрямих податків для державної скарбниці призвело до особливо високої оплати праці акцизних працівників [5, с.111-112]. Перші позичково-ощадні каси виникли ще в 60-х рр. XIX ст. при акцизних управліннях Київської та Харківської губерній [5, с.120]. Склад цих кас відзначався стабільністю. Позичково-ощадна каса чиновників Херсонського акцизного управління на початку XX ст. мала щорічно близько 120 членів, вибуття практично завжди покривалося вступом нових членів. За 1912-1913 (двадцять третій з часу виникнення) господарський рік каса мала прихід у розмірі 37557 крб. 53 коп. (у тому числі членських внесків 9542 крб. 10 коп., решта покривалася за рахунок власної діяльності каси), видатки – 35241 крб. 93 коп. З них видано позичок членам каси під особистий кредит на загальну суму 20442 крб. [6] Таким чином, можемо вважати, що позичково-ощадні каси, створені при установах фінансового управління, зокрема акцизних установах, у цілому успішно виконували покладені на них функції щодо соціального захисту державних службовців. Однак, внаслідок доволі обмеженого їх розповсюдження, ці каси не могли відіграти суттєвої ролі для розвитку ощадної справи на українських землях, що входили до складу Російської імперії.

Таким чином, на початок XX ст. сформувалася загальноімперська і доволі струнка мережа ощадних кас. Окрім єдиної, наскрізної нумерації, їх об'єднувало те, що за ви-

нятком двох столичних, усі ощадні каси перебували при іншій установі, як правило, фінансової адміністрації. Остання обставина також позначалася на ощадних книжках, що видавалися вкладникам і були, по суті, основним документом, що фіксував укладення цивільно-правового правочина між державою, з одного боку, та фізичною або юридичною особою – з іншого. Зважаючи на те, що обороти державних ощадних кас охоплювали найширші верстви населення, правова база їх діяльності була досить вдало сформованою, слугувала завданню мобілізації коштів населення для проведення економічних перетворень. У той же час обмеження розміру внесків було невиправданим, і є, на нашу думку, негативним спадком дореформених, феодально-обмежувальних підходів до питань фінансового права в Російській імперії. Організаційна будова видається доцільною. Розміщення ощадних кас при тих чи інших місцевих фінансових, поштових та інших державних установах дозволяло активізувати залучення до них досить широких верств населення, у першу чергу економічно успішних селян. Підпорядкування установам Державного банку було вірним на першому етапі існування, коли, з одного боку, не було потреби в утворенні додаткового адміністративно-управлінського апарату, а з другого – не доставало кваліфікованих кадрів. Однак, по суті, таке подання на постійній основі було хибним, на часі залишалася потреба формування єдиного Ощадного банку Російської імперії, кошти якого були б відокремлені від коштів Державного банку та Казначейства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Державний архів Одеської області (ДАОО). –Ф.307. –Оп.7. –Спр.3.
2. Янковский И.И. Правила и порядки государственных сберегательных касс. –Варшава, 1905. –127 с.
3. Большая Энциклопедия: Словарь общедоступных сведений по всем отраслям знаний /Под ред. С.Н. Южакова, П.Н. Миллюкова -СПб., 1900. -Т.2.
4. Фридман М. Наша финансовая система: Опыт характеристики. -СПб.: Обществ. польза, 1905. –99 с.
5. Жвалюк В.Р. Податкові органи Російської імперії в Україні у другій половині XIX – на початку XX ст.: Організаційно-правові засади діяльності: Монографія /За ред. О.Н. Ярмиша. –К.: Атака, 2001. –176 с.
6. Отчет о действиях ссудо-сберегательной кассы чиновников Херсонского акцизного управления за 1912-1913 (23-й операционный год). –Одесса: Тип. «Вестник виноделия», 1914. –20 с.

Надійшла до редколегії 26.02.2004

ГОЛОВКО А.Н. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СБЕРЕГАТЕЛЬНЫЕ КАССЫ НА ТЕРРИТОРИИ УКРАИНСКИХ ГУБЕРНИЙ В ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX - В НАЧАЛЕ XX СТ.

Рассмотрены особенности деятельности государственных сберегательных касс Российской империи.

GOLOVKO A.N. THE STATE SAVINGS BANKS IN TERRITORY OF THE UKRAINIAN PROVINCES IN SECOND HALF XIX - IN THE BEGINNING OF XX AGES

Features of activity of the state savings banks of Russian empire are considered.