

УДК 342.518

В. О. ЦИМБАЛ

## РОЗВИТОК ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕРЕЖІ ОЩАДНИХ УСТАНОВ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ У 20 – 30-х рр. ХХ ст.

*Розглянуто деякі історико-правові аспекти організації та діяльності мережі державних трудових ощадних кас, а також нормативно-правові засади реалізації ними державної фінансово-економічної політики на території України протягом 20 – 30-х років ХХ ст. У ході дослідження виявлено та проаналізовано низку негативних факторів, що перешкоджали організації ощадної системи, вказано на необхідність пошуку конкретних форм та способів реформування організаційних та методологічних засад функціонування державного ощадного апарату України на сучасному етапі.*

**Ключові слова:** фінансова політика, державна ощадна система, ощадна установа.

### **Цимбал В. А. Развитие и функционирование сети сберегательных учреждений на территории Украины в 20 – 30-х гг. ХХ в.**

*Рассмотрены некоторые историко-правовые аспекты организации и деятельности сети государственных трудовых сберегательных касс, а также нормативно-правовые основы реализации ими государственной финансово-экономической политики на территории Украины в 20 – 30-х годах ХХ в. В процессе исследования был обнаружен и проанализирован ряд негативных факторов, препятствующих организации сберегательной системы, обращено внимание на необходимость поисков конкретных форм и способов реформирования организационных и методологических основ функционирования государственного сберегательного аппарата Украины на современном этапе.*

**Ключевые слова:** финансовая политика, государственная сберегательная система, сберегательное учреждение.

### **Vadym Tsybal. Development and activities of the network of state depository institutions in Ukraine in the 20 – 30<sup>th</sup> years of the XX c.**

*The article is dedicated to the analysis of historical and legal aspects of the organization and activities of the state financial depository system and regulatory framework of implementation of public financial and economical policy in Ukraine during the 20 – 30<sup>th</sup> years of the XX c. During the research there was discovered and analyzed a number of negative factors hindering the organization saving system of Ukraine nowadays. There was also approved the need for search of specific forms and methods of reforming the institutional and methodological aspects of the state depository apparatus.*

**Key words:** financial policy, state depository system, depository institutions.

Одним з найбільш суттєвих складників інвестиційного потенціалу – запоруки стабільного та збалансованого економічного зростання будь-якої країни, є заощадження її населення. Питання забезпечення надійності системи заощаджень та захисту прав вкладників ощадних установ у всіх економічно розвинених країнах є одним з найбільш актуальних, складає пріоритет для державної політики загалом та є важливим предметом правового регулювання.

Питанням організації та діяльності радянської фінансової системи та її окремих елементів присвячено праці багатьох радянських науковців (Г.А. Айвазяна,

В.П. Дьяченка, Н.Н. Ровинського, А.С. Котляревського, С.Б. Крилова) та представників сучасної української державно-правової думки (Є.О. Алісов, Л.М. Касьяненко, Л.А. Савченко, О.О. Семчик, В.В. Чамлай). Проблеми організаційно-правових засад діяльності мережі ощадних установ, що функціонували на території України протягом перших десятиліть радянської влади, однак, залишаються малодослідженими. Вагома роль, що відводилася ощадній справі в рамках державної фінансової політики, та спорідненість діяльності ощадних установ з радянським адміністративним апаратом зумовлюють актуальність аналізу діяльності їх мережі на території УСРР у 20 – 30-х роках ХХ ст.

Радянські ощадні каси були організовані наприкінці 1922 р. Динаміка розвитку ощадної справи за перших три роки їх функціонування на території України характеризувалася стрімким збільшенням мережі ощадкас та незначною ефективністю їх функціонування, після чого спостерігався занепад ощадної справи. Поступове її відродження відбулося після здійснення грошової реформи. Станом на 1925 р. мережа ощадкас на території України налічувала понад 2000 установ з числом вкладників понад 128 000 та сумою внесків у розмірі, що перевищував за офіційними даними 7 млрд крб<sup>1</sup>. Попри розширення мережі ощадкас ефективність їх діяльності все ж визнавалася незадовільною, що пояснювалося такими обставинами: попри високу врожайність 1924 р. населення не мало вільних для зберігання у ощадкасах коштів, оскільки прибутки сільського господарства мали переважно натуральний характер, розвиток промисловості, в свою чергу створював передумови для накопичення незначної маси вільних коштів у міського населення, що в період продовольчої кризи не спонукало до тримання коштів у ощадних установах. Відсутність товарного обороту між містом і селом негативно впливала не лише на становище населення, а й на фінансовий стан держави в цілому. Ощадна справа стала своєрідним лакмусовим папірцем, що вказував на кризовий характер такого явища.

Основними напрямками державної політики щодо ощадної справи стали вдосконалення операційно-технічної роботи, розширення мережі та кадрове забезпечення ощадкас, розвиток переказових, розрахункових і акредитивних операцій та розгортання агітаційної роботи серед громадськості (останньому напрямку з боку держави приділялася найбільша увага).

При загальній кількості кас станом на 1 жовтня 1927 р. 2965 установ вони за характером організації та залежно від підлеглості тому чи іншому відомству поділялися на 17 типів<sup>2</sup>.

Кістяк усієї системи утворювали поштово-телеграфні каси, частка яких складала 51% від загальної кількості на території УСРР. Зазначені каси акумулювали понад 54% загальної суми внесків, до того ж ця сума щорічно збільшувалася. Поштово-телеграфні каси функціонували на комісійних засадах (за договором Головного Управління ощадкас з НКПТ), а тому в силу прив'язаності до поштово-телеграфних установ зберігали організаційну однорідність, мали невисоку вартість апарату. З іншого боку, будучи приписаними до центральних кас округів/відділів, в операційному сенсі залежали від поштового відомства, яке регулювало їх розрахунки та об'єднувало власні готівкові кошти з готівкою ощадкас. Зв'язок з апаратом Наркомфіну був суто бухгалтерським та зводився виключно до надсилання статистичних відомостей.

Залізничні ощадкаси також працювали на комісійних засадах (за договорами Головного Управління ощадкас з адміністрацією окремих шляхів). Віддаленість

зазначеної категорії ощадкас від населення (насамперед сільського) зумовлювала низький розмір акумулювання ними коштів (близько 6%, при тому що їх мережа складала понад 20% загальної кількості касових установ)<sup>3</sup>.

Стрімкого розвитку набувала мережа ощадкас при установах Держбанку, що пояснюється як розташуванням зазначених установ, так і їх клієнтурою. Завдяки подібності характеру оперативної діяльності ощадкас з банківськими установами і як наслідок – невисокої вартості утримання апарату, їх мережею залучалось понад 10% від загальної кількості коштів ощадної мережі при сумарній чисельності, що становила лише 69 установ (станом на 1927 р.)<sup>4</sup>.

Центральні каси поділялись на самостійні та ті, що функціонували при окрфінвідділах. Такий поділ мав суто умовний характер і ґрунтувався на розміщенні кас у приміщеннях окрфінвідділів чи окремо від них. Центральні каси підпорядковувалися безпосередньо Головному управлінню ощадкас. Прив'язаність вказаної категорії ощадкас до органів місцевої влади на психологічному рівні стримувала довіру до них з боку населення, що в комплексі зі значною вартістю утримання апарату призводило до того, що ефективність їх діяльності була нижчою, ніж в ощадкасах при установах Держбанку<sup>5</sup>.

Решту категорій ощадкас утворювали каси при різноманітних промислових, транспортних та митних установах, елеваторах, аптеках, військових частинах і в силу характеру установ, за якими вони були закріплені, та методів їх діяльності не забезпечували високого рівня мобілізації коштів, а їх існування виправдовувалося специфічними функціями (відрахування із зарплатні цільових призначень, сплата комунальних послуг тощо).

Система управління ощадкасами мала трирівневу структуру: приписні каси – первинна ланка; центральна каса – середня ланка; Всеукраїнське управління державними трудовими ощадними касами при НКФ УСРР (Головका в м. Харкові – центральна установа на території УСРР) та Головне управління державними трудовими ощадними касами (м. Москва). Приписні каси досить тривалий час не мали власної бухгалтерії, а лише надсилали оперативні відомості до центральних кас, які складали їх баланси. Центральні каси в повному розумінні не були керівними органами щодо приписних, оскільки агітаційно-пропагандистську діяльність, інструктування та нагляд за їх діяльністю здійснювала Головка (згодом – Всеукраїнське державне товариство ощадних кас). В основу побудови мережі ощадкас було покладено принцип адміністративного поділу УСРР. У фінансово-оперативному сенсі центральні каси також були пов'язані з ГУ ощадкас, на рахунок якого перераховували кошти<sup>6</sup>.

Важливою новелою у фінансовій системі СРСР стало впровадження в ході кредитної реформи системи безготівкових розрахунків («жирооперацій»), найбільш помітну роль у становленні якої відіграла мережа ощадних кас. Такий вплив пояснюється тим, що нею охоплювалася найбільша частина населення порівняно з іншими фінансово-кредитними установами. «Жирооперації» в переважній більшості випадків здійснювались при оплаті комунальних послуг та здійсненні страхових внесків. Однією з основних перешкод у становленні системи безготівкових платежів було використання пільгових бон та марочної системи оплати (бони та марки використовувалися як платіжні засоби)<sup>7</sup>. Специфічне місце в радянській фінансовій системі займали громадські комісії сприяння держкредитові, до складу яких входили політично активні особи, одним з основних завдань яких, поряд з розглядом окремих клопотань про продаж або заставу облігацій, ре-

алізацією облігацій державної позики (наприклад, «Пятирічка за чотири роки»), було забезпечення розвитку безготівкових розрахунків та виплати зарплатні через систему ощадних кас. У 1930 р. планувалося функціонування 30000 зазначених комісій, працівники яких, пройшовши кількадесятиденний інструктаж на базі фінвідділів, ощадкас та Держбанку, мали стати «справжнім організатором громадської думки» у процесі популяризації жирооперацій<sup>8</sup>. Водночас слід зауважити, що впровадження системи безготівкових розрахунків стало одним із способів здешевлення фінансового апарату, оскільки безготівкові розрахунки потребували менших втрат зусиль та часу, ніж готівкові. Включення таких заходів, як нагляд і сприяння розвитку безготівкових операцій ощадкас до програм роботи окрфінвідділів відбувалося під безпосереднім керівництвом Колегії НКФ УСРР.

Отже, спрямованість ощадної справи обмежувалася виключно прагненням до централізації грошових коштів. На доказ останньої тези зазначимо, що з урахуванням слабкості темпу впровадження системи безготівкових розрахунків (так званих «жирооперацій»), у 1930 р. постановою Колегії НКФ УСРР було зобов'язано ВУДТОК (Всеукраїнське об'єднання державних трудових ощадних кас) та Харківську ощадну касу забезпечити охоплення розрахунками через груповий жироказ до 1 грудня того ж року всіх установ та основних підприємств м. Харкова з числом службовців понад 100 осіб<sup>9</sup>. Постанова центральними органами влади контрольних завдань щодо залучення коштів населення до ощадних кас призводила до того, що на місцях шляхом адміністративного впливу (зокрема через профспілкові організації) населення примушували вносити до ощадних кас кошти, суми яких у деяких випадках складали ледве не половину його доходів, тоді як решта коштів поглиналася податками, зборами та іншими обов'язковими платежами<sup>10</sup>.

Зрозуміло, що такі заходи здійснювалися на підставі директив союзного центру, який, до речі, встановлював і умови комісійних договорів, а також правила розрахунків ощадкас з різними відомствами. Участь місць у керівництві фактично обмежувалася агітаційною роботою та розміщенням мережі установ. ВУДТОК фактично було територіальним представництвом ГУ трудощадкас РСРС і самостійних адміністративно-організаційних функцій не мало. Загалом ефективність діяльності ощадкас, незважаючи на різноманітність форм їх організації та значну увагу до ощадної справи з боку держави, залишалася нижчою, ніж у Російській імперії в довоєнний період, що пояснювалося насамперед незначним залученням коштів населення (зокрема селянства) внаслідок відсутності щонайменшої його економічної зацікавленості та навіть спроможності тримання коштів у формі заощаджень.

Перші роки реалізації політики колективізації сільського господарства характеризувалися стрімким темпом розширення мережі ощадних кас у масштабі всього Союзу РСР (від 20,4 тис. установ станом на 1 жовтня 1929 р. до 56,1 тис. станом на 1 січня 1933 р.)<sup>11</sup>. Зміна розмірів залучення коштів, однак, не відповідала темпові зростання мережі й кількості вкладників ощадкас. Держава не могла забезпечити підвищення рівня обслуговування вкладників та гарантування внесків. Про незадовільні в цьому сенсі результати діяльності ощадкас свідчили низький середній розмір внесків у розрахунок на одного вкладника, значна кількість дрібних (менше 5 крб) внесків, багато нерентабельних (у зв'язку з неправильним розташуванням) ощадкас.

Дефіцит державного бюджету, низька частка неоподатковуваних доходів у системі публічних доходів та недосконалість системи оподаткування нині вказують

на необхідність підвищення інвестиційного потенціалу країни за рахунок розвитку ощадної справи. Однак сучасна практика вказує на цілу низку негативних факторів, що складають перешкоди для організації ощадної системи. Основним з таких факторів є низька ефективність використання заощаджень, залучених до публічних фондів, та відсутність механізму гарантування внесків громадян. Більш того, маючи можливість вивчення досить великого історичного досвіду функціонування ощадної системи, Україна не вдається до пошуків конкретних форм та способів реформування організаційних та методологічних засад функціонування державного ощадного апарату. Така ситуація вкрай негативно впливає на довіру населення до держави, стримує бажання зберігати кошти у вигляді заощаджень у державних установах, натомість сприяє відтокові грошових ресурсів до закордонних фінансово-кредитних установ та значною мірою перешкоджає розвитку вітчизняної економіки.

1. *Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України).* – Ф. 30., оп.1., спр.6212. – Арк. 39. 2. *ЦДАВО України.* – Ф. 30., оп.2., спр.3174. – Арк. 6. 3. *ЦДАВО України.* – Ф. 30., оп.2., спр.3174. – Арк. 7. 4. *Котляревський А.* Финансовое право СССР. – Л.: Госиздат, 1926. – С. 17. 5. *ЦДАВО України.* – Ф. 30., оп.2., спр.3174. – Арк. 7. 6. *ЦДАВО України.* – Ф. 30., оп.2., спр.3174. – Арк. 10. 7. *На фінансовому фронті //* Офіційний вісник НКФ УСРР. – X., 1930. – № 2. – С. 50. 8. *На фінансовому фронті //* Офіційний вісник НКФ УСРР. – X., 1930. – № 1. – С. 30. 9. *На фінансовому фронті //* Офіційний вісник НКФ УСРР. – X., 1930. – № 13. – С. 34. 10. *Пришва Н.* Публічні доходи: поняття та особливості правового регулювання: Монографія / НДІ фінансового права. – К.: КНТ, 2008. – С. 97. 11. *Государственные займы и сберегательные кассы СССР: Сборник союзных законодательных материалов за 1917–1937 гг. /* Сост. бригадой работников Ленинградского финансово-экономического института под руководством и ред. В.П. Дяченко и Н.Н. Ровинского. – М.; Л.: Госфиниздат, тип. «Лен. правда», 1938. – С. 19.

УДК 340.15

**Д. В. ЛЕБЕДЄВ**

## **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ВІДДІЛУ СУДОВОЇ МЕДИЦИНИ ТА МЕДИЧНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ МІНІСТЕРСТВА НАРОДНОГО ЗДОРОВ'Я ТА ОПІКУВАННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ У 1918 р.**

*Розглядаються проблеми правового регулювання діяльності відділу судової медицини та медичної експертизи Міністерства народного здоров'я та опікування Української держави у 1918 р., характеризуються програма і завдання відділу. На матеріалах Центрального державного архіву вищих органів влади і управління України показано роботу комісії з реорганізації медичних справ в Україні. Аналізується проект тимчасового положення про судово-медичну раду при відділі судової медицини та медичної експертизи.*

**Ключові слова:** *судова медицина, медична експертиза, комісія, законопроект, реформування, судовий лікар.*