

Гай-Нижник П.П. (Київ)

**ДЕРЖАВНІ ОЩАДНІ КАСИ УНР:
ПРИНЦИПИ РОБОТИ І НЕВДАЛА
СПРОБА РЕФОРМИ (1918 р.)**

Стаття присвячена висвітленню діяльності ощадних кас Української Народної Республіки 1918 р., встановленню їх значення у фінансово-економічній системі України. Аналізується спроба реформування цих державних установ.

В Україні й Росії ощадні каси були установами державними, що підлягали Міністерству фінансів. Вони являли собою дієвий елемент фінансово-економічної системи країни, обшир діяльності яких у перше десятиліття ХХ ст. значно збільшився за рахунок запровадження багатьох банківських операцій, але такий, що проводив грошові операції меншого розміру, ніж Державний банк, проте безпосередньо з народними масами. Колишній генеральний секретар фінансів України М.Туган-Барановський зазначав з цього приводу: “Ці дрібні заощадження не можуть йти до звичайних банків через те, що банки не беруть вкладок менших за якусь певну суму. Для складання таких дрібних заощаджень, життя утворило окремі інституції – так звані ощадні каси”¹. Як звітував у квітні 1918 р. урядові міністр фінансів УНР П.Климович, за останні десять років перед світовою війною вклади населення до державних ощадних кас зросли в середньому до 100 млн. руб., за перший рік війни досягли 1 млрд рублів². На 1 січня 1918 р. вклади населення до державних ощадних кас України зросли до 5 млрд руб., а якщо врахувати разом з відсотковими паперами, то – до 7 млрд рублів. Міністр також відзначив, що ощадні каси “по характеру своїх операцій фактично перетворились в установи банкового типу, тільки з тою різницею, що це були установи народного типу, які користувались величезною довірою людности через свою безпосередню близькість до народу, а головне в тому доброму поводженні, яке людність мала з боку урядовців кас і з великою довірою несла свої ощадки до каси, що дуже сприяло величезному розвитку ощадного діла”³.

Разом з тим М.Туган-Барановський, наприклад, вказував і на певний негатив у принципі роботи державних кас, що існували в Росії й у Наддніпрянській Україні. Він, зокрема, вважав, що “ці каси, ще в більшій мірі, ніж англійські, заслуговують на різні закиди, бо всі свої капітали, за невеликими винятками, вони вміщують у державні процентові папери, і таким чином, обезкровлюють місцеве дрібне господарство, від котрого

¹ Туган-Барановський М. Політична економія. Курс популярний. – К.: Наукова думка, 1994. – С. 134.

² Центральний державний архів вищих органів влади і управління України (далі – ЦДАВО України), ф. 2199, оп. 3, спр. 11, арк. 21 зв.

³ ЦДАВО України, ф. 2199, оп. 3, спр. 11, арк. 16-16 зв., 21-21 зв.

відтягують капітали, так потрібні для господарства”¹. Вочевидь ці недоліки були відомими й керівництву Міністерства фінансів УНР. Саме тому міністр фінансів П.Климович в квітні 1918 р. прагнув здійснити реформу роботи ощадних кас, приблизивши їх до вирішення потреб народних мас, позаяк “клієнтурою кас були в більшості широкі кола мійського та сільського трудового населення, які обставини вимагали від працівників не тільки виконання звичайних операцій ощадного діла, а й інформації в цім ділі та поважного відношення, аби не виникло з боку клієнтури якого небудь непорозуміння чи недовіри до Установи, що шкодило-б розвитку ощадного діла”².

Міністр фінансів визначив нові роль і завдання ощадних кас у часи революційних перетворень і будівництва української державності. Він, зокрема, наголошував: “Роля, яку відігравали, а особливо відіграють ощадні каси в останні роки, – це роля зібрання трудових народніх ощадків, які слугують не тільки потребам державного кредиту, але й фінансуванню народньої праці. Такі широкі завдання, які повстають зараз перед ощадними касами – вимагають і дуже серйозної уваги на те, аби всі ті ощадки, що з такою довірою несли людність до кас, не тільки не було повернено назад, а навіть вжили всіх заходів, аби ця довіра населення до ощадних кас ще більш зросла і вони б слугували концентрації всіх тих великих коштів, які зараз скупчились по руках простого, особливо сільського населення, котре в більшості й буває клієнтурою ощадних кас.

Як що це завдання буде здійснено, тоді ощадні каси зможуть обернути значну частину свого капіталу на потреби економічно-господарчого відродження України, котра будує своє вільне життя на руїнах добробуту батьківщини, якій так багато сприяла війна та большевицька хвиля. За для розвитку продукційних сил України в справі сільсько-господарській та фабрично-заводській промисловости конче потрібні будуть величезні фінанси, частину яких змогли би дати і ощадні каси, яко народні установи, котрі обслуговують широкі трудові верстви людности. Щоби досягти цієї мети, повинно ще більш наблизити ощадні каси до людности шляхом поширення їх сітки та внесення в коло діяльності їх тих операцій банкового типу, які дали-б населенню ріжні вигоди”³.

Державні ощадні каси здійснювали також послуги по страхових операціях для населення⁴, керуючись при цьому “Положенням про

¹ Туган-Барановський М. Політична економія. Курс популярний. – К.: Наукова думка, 1994. – С. 135.

² ЦДАВО України, ф. 2199, оп. 3, спр. 11, арк. 16 зв., 21 зв.

³ ЦДАВО України, ф. 2199, оп. 3, спр. 11, арк. 17, 22-22 зв.

⁴ 7 квітня 1918 р. урядом УНР було прийнято [ЦДАВО України, ф. 1115, оп. 1, спр. 6, арк. 76], а 9 квітня затверджено Центральною радою, Закон “Про скасування крайніх норм по страховій операції в ощадних касах Української Народньої Республіки”, згідно з яким міністрові фінансів було доручено “встановити по окремих плянах страхування через державні ощадні каси Української Народньої Республіки розміри застрахованого на одну особу капіталу, або прибутку, відповідно певним в цьому потребам, але не вище, як до 25.000 карб. капіталу і до 3.000 карб. річного прибутку” [ЦДАВО України, ф. 1063, оп. 2, спр. 3, арк. 3, 4; ф. 1115, оп. 1, спр. 6, арк. 75, 76.

страхування доходів і капіталів за посередництва державних ощадних кас” від 10 червня 1914 р.¹

Штатний розклад державних ощадних кас передбачав посади: директора, діловода та його товариша, інспектора державних ощадних кас, страхового техника, головного бухгалтера та бухгалтерів, головного лікаря, завідуючих відділами та їхніх співробітників, правителя та робітників канцелярії, старшого, рядових і молодших ревізорів, старшого та рядових контролорів тощо. Посади, як і в інших державних установах, поділялися на класи та пенсійні розряди. Утримання поділялося на три категорії: платня, харчові надбавки та грошові на помешкання. Крім Київської ощадної каси, самостійний статус мали каси в Одесі, Харкові та Катеринославі, інші ж – були регіональними відділеннями².

У квітні 1918 р. міністр фінансів П.Климович пропонував ліквідувати розподіли утримання, “а натомість встановити для всіх служачих основні оклади платні без усякого поділу та удержань на пенсію; пенсійні внески робляться за рахунок прибутків ощадних кас³. З особ, яким по розпису не належить казньонне помешкання, а в дійсности вони все ж будуть жити у таких помешканнях, – повинно що-місяця при видачі платні утримувати $\frac{1}{5}$ частину основної річної платні. Особам же, яким належить казньонне помешкання, але за браком таких помешкань у казньонних або найнятих будинках – ці особи не можуть скористуватись помешканням, їм досить додатково виплачувати що-місяця при видачі платні $\frac{1}{4}$ річної платні⁴. Міністр пропонував урядові також зменшити поділ службовців на розряди до двох по будь-якій категорії. Що ж стосувалося поділу посад на класи та пенсійні розряди, то він пропонував залишити їх без змін до часу, поки не буде вироблено нового пенсійного статуту, але при цьому підвищити деякі посади в поділ по класифікації, а саме: інспектора та директора самостійних державних ощадних кас, а також “підвищити по класу і інші молодші посади відповідно посадам по Державному Банку та його місцевим установам⁵. Водночас посаду молодшого ревізора пропонувалося понизити з VI до VII класи, зрівнявши її з посадою старшого контролера, “але залишити недоторканими усі належні до цієї посади права та привілеї для тих осіб, які зараз займають цю посаду і не матимуть, при заведенні нового розпису посад, підвищення по службі⁶”.

П.Климович, у поданому на розгляд уряду вищевказаному проєкті “Розпису посад по Діреції Державних ощадних кас Української Народньої Республіки та її місцевих установ”, пропонував також зміни щодо *статусу робітників державних ощадних кас*:

¹ Там само.

² ЦДАВО України, ф. 2199, оп. 3, спр. 11, арк. 17 зв.-20, 22 зв.-23.

³ Навпроти цієї пропозиції директор Державної скарбниці і голова Фінансової та Бюджетової комісії Х.Лебідь-Юрчик власноручно зауважив: “А що скажуть урядовц[і] інших держ[авних] інституцій?” [ЦДАВО України, ф. 2199, оп. 3, спр. 11, арк. 20, 23.

⁴ Там само.

⁵ Там само.

⁶ Там само.

осіб, що при запровадженні нового штатного розпису не отримають службового призначення, передбачалося “залишити за штатом і на протязі одного року видавати їм по закону позаштатну платню в розмірі річного їх окладу, але без грошей на харчі та помешкання і інших різних додатків”¹;

роки служби на вислугу пенсії слід було зараховувати до стажу й тоді, коли ця служба відбувалася поза межами України (вочевидь малися на увазі працівники ощадних кас України, які до набуття УНР державності працювали в інших місцевостях Російської імперії)²;

службовцям дирекції ощадних кас та їхніх самостійних відділів, “котрим доручено завідування казновними будинками і взагалі господарським відділом ощадних установ – робиться додаткова нагорода за виконання зазначених обов’язків у розмірі $\frac{1}{5}$ річної платні”³;

видатки на службову подорож (відрядження) чинам інспекції ощадних кас видавати на підставі окремих правил, затверджених міністром фінансів;

кількість посад по кожній установі має встановлювати міністр фінансів по мірі дійсної потреби⁴;

директора ощадних кас у ставці заробітної платні прирівняти не менш як до посади товариша директора Держбанку, а також: товариша діловода прирівняти в платні до посади директора відділу Держбанку; інспектора та страхового техника – до посади старшого інспектора Держбанку; головного бухгалтера та головного лікаря ощадних кас – до відповідних посад Держбанку, завідуючого відділом, правителя канцелярії та старшого ревізора ощадних кас – до посади помічника директора відділу Держбанку, а інші посади – до відповідних посад у Державному банку⁵;

Київській ощадній касі, як столичній “та приймаючи нам увагу й ту дорожнечу, яка є і взагалі буває по столичних центрах порівнюючи другі міста, – повинно встановити оклади першорозрядного Відділу Державного Банку, а саме: посада Директора порівнюється до посади Управителя першорозрядного Відділу Державного Банку, його помічника – до посади помічника Управителя і решта посад по касі порівнюється до відповідних посад по першорозрядному Відділу Державного Банку”⁶;

в інших самостійних ощадних касах (Одеській, Харківській та Катеринославській) пропонувалося залишити існуюче прирівнення посади директора ощадної каси до посади управителя другорозрядним відділом Державного банку, але посаду помічника директора – прирівняти до посади управителя таким же відділом Держбанку “і взагалі всі другі посади по цим касах порівняти до відповідних посад по Відділам Банку 2-го розряду”⁷.

Таке апелювання до прирівнення штатної платні працівників ощадних кас до відповідної платні в Державному банку, що віднедавна була

¹ Там само.

² Там само.

³ Навпроти цього пункту рукою Х.Лебідь-Юрчика зазначено: “На які[й] підставі?” [ЦДАВО України, ф. 2199, оп. 3, спр. 11, арк. 20, 23].

⁴ ЦДАВО України, ф. 2199, оп. 3, спр. 11, арк. 20, 23 зв.

⁵ Там само.

⁶ Там само.

⁷ Там само.

підвищена, міністр фінансів обумовлював досить обґрунтовано: “Позаяк ощадні каси з початку й до цього часу перебували в тісному зв’язку з Державним Банком, користуючись одними нормами платні, тому повинно залишити цю єдність і зараз, коли по інституціям Державного Банку утворюються нові норми платні, а саме: необхідно у прийнятому ощадними касами до тимчасового користування Російському Уставі всі посади та норми платні по Центральній Дірекції ощадних кас та місцевих її установах, відповідно вищезазначеному, підвищити і пристосовати – аналогічно проєктіруемим нормам платні по інституціям Державного Банку.

Існуючі штати Російських Державних ощадних кас остільки старі, як і штати Російського Державного Банку, які заведено мало не чверть віку. Ці штати ще перед війною далеко не відповідали тодішнім умовам життя, через що і Російський Уряд аби поліпшити матерьяльний стан урядовців ощадних кас, – робив ріжні %% надбавки до основної платні. Але за той час, який пройшов після заведення роспису посад та норм платні по ощадних касах, обставини життя гостро змінилися як в загальних матерьяльно-економічних умовах існування людини, так і в тих задачах, які з початку становило собі ощадне діло і які далі випали на долю ощадних кас”¹.

Наголошуючи, що важка праця співробітників ощадних кас “дає моральне право признати за працівниками установ ощадних кас велике державне значіння тої роботи, яка ведеть ся ними з такою користью на фінансування народнього труду, розвитку трудових народніх організацій і взагалі для зміцнення фінансів держави, а разом з цим потрібно зробити і відповідне матерьяльне оцінення їхньої праці”, П.Климович вказує також і на те, що “дуже часто помічається таке з’явище, що хоча з боку матерьяльного і у касі і в Банку одні умови, урядовці кас все-ж таки з великою охотою ідуть на службу до банкових установ”².

Вихід міністр фінансів вбачав у порівнянні працівників установ Державного банку й ощадних кас у матерьяльному забезпеченні: “Особливо цю єдність повинно тепер додержати, коли ощадні каси мають відігравати ролю в справі будівництва молодой Держави, а саме – в розвитку та фінансуванню народнього труду і взагалі фінансів Української Народньої Республіки. Тому повинно поставити працівників ощадних кас в такі матерьяльні умови, щоби не тільки зберегти існуючий склад по ощадним інституціям, а ще й притягти до цього живого діла нові свіжі сили”³. Міністр не перестає нагадувати колегам, що “ті оклади, які зараз існують по установам ощадних кас, навіть зі всіма тимчасовими додатками, зовсім не відповідають вимогам життя і не дають змоги задовольнити самих простих життьових потреб існування людини” і підсумовує: “Тому всі ці обставини вимагають від Міністерства Фінансів звернутися до Ради Народніх Міністрів Української Народньої Республіки, аби при організації ощадних кас на Україні та при заведенні нового роспису посад і норм платні – було взято тіж самі принципи, які лягли в основу реорганізації інституцій Державного Банку,

¹ ЦДАВО України, ф. 2199, оп. 3, спр. 11, арк. 16, 21.

² Там само.

³ Там само, арк. 17, 22.

та прийняти, як це було і зараз є, такіж-самі норми платні і для працівників ощадних кас, які буде встановлено по роспису посад у Державному Банку”¹.

Так докладно зупинитися на розгляді вказаних пропозицій П.Климовича ми вважаємо за потрібне принаймні з двох причин: 1) документ вказує на нерівномірність перетворень в підрозділах Міністерства фінансів держави, зокрема щодо підвищення ставок штатної платні співробітникам однієї з найважливіших складових новостворюваної фінансової системи УНР; 2) то була чи не єдина спроба хоча-б часткової реорганізації застарілої структури будови державних і урядових органів, що дісталася Україні ще з часів царату; 3) підсумок (невдалий) спроби часткового реформування системи комплектування й оплати праці однієї з найважливіших державних установ вказує на неготовність керівництва УНР здійснити кардинальні перетворення в галузі державного управління і створення фінансової системи на якісно нових (відмінних від царських) адміністративних засадах.

Вищезазначений проект “Роспису посад по Діреkcії Державних ощадних кас Української Народньої Республіки та її місцевих установ” 24 квітня 1918 р. було зареєстровано під № 378 у Департаменті простих податків², що дає нам змогу встановити вірогідну хронологічну дату його подання до уряду. Зауваження, зроблені на полях документа рукою Х.Лебідь-Юрчика³, вказують, що саме він був головним опонентом П.Климовича, що підтверджує й резолюція на першому аркуші проекту: “Не згожуюсь. Леб[ідь]-Юрч[ик]”⁴. Проект так і не було ухвалено урядом УНР, що підтверджує й той факт, що згодом, за гетьманату П.Скоропадського, його знов було направлено на розгляд Ради міністрів, але вже новоствореної Української Держави⁵.

¹ Там само., арк. 17 зв., 22 зв.

² Там само.

³ Там само.

⁴ Там само.

⁵ Там само.