

- ²⁶ Там же.
- ²⁷ Там же.
- ²⁸ Правда. 1966. 1 сентября.
- ²⁹ Там же.
- ³⁰ См.: *Стеклов В.Ю.* Указ. соч. С. 442–444.
- ³¹ См.: Советская Россия. 1987. 18 ноября; Правда. 1988. 10 октября; *Стеклов В.Ю.* Указ. соч. С. 441–445.
- ³² *Жимерин Д.Г.* Указ. соч. С. 203.
- ³³ *Стеклов В.Ю.* Указ. соч. С. 441–443; *Долгополов К.В., Федорова Е.В.* Указ. соч. С. 202.
- ³⁴ См.: Советская Россия. 1988. 19 октября.
- ³⁵ *Миндубаев Ж.* Вода и земля // Волга. 1989. № 3. С. 184.
- ³⁶ РЦХИДНИ, ф. 556, оп. 3, д. 1153, л. 146–147; Строители Камской ГЭС. С. 60; Советская Россия. 1988. 19 октября; *Воронов Г.И.* Указ. соч. С. 196; *Миндубаев Ж.* Указ. соч. С. 180.
- ³⁷ Советская Россия. 1987. 18 ноября; 1988. 19 октября.
- ³⁸ Там же.
- ³⁹ Там же.
- ⁴⁰ Там же.
- ⁴¹ Правда. 1988. 5 декабря; Советская Россия. 1989. 14 июля.
- ⁴² Пензенская правда. 1989. 19 февраля, 15 апреля, 12 августа.
- ⁴³ Комсомольская правда. 1988. 8 ноября; 1989. 12 января.
- ⁴⁴ Советская Россия. 1987. 18 ноября; 1988. 19 октября; Комсомольская правда. 1988. 8 ноября; 1989. 12 января.
- ⁴⁵ *Нуриев З.* В интересах нынешнего и будущих поколений // Коммунист. . 1983. № 15. С. 84.
- ⁴⁶ Советская Россия. 1987. 18 ноября; Работница. 1989. № 1. С. 30.
- ⁴⁷ См.: Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам (1917–1967) // Сб. документов за 50 лет. Т. 6. М., 1968. С. 127; Т. 7. М., 1970. С. 106.
- ⁴⁸ Там же. Т. 6. С. 128; Т. 7. С. 110.
- ⁴⁹ Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам (1917–1967) // Сб. документов за 50 лет. Т. 7. С. 110–111.
- ⁵⁰ Правда. 1988. 10 июля, 12 декабря.
- ⁵¹ Коммунист. 1987. № 12.
- ⁵² Советская Россия. 1989. 16 августа.

© 2010 г. Р. Г. КИРСАНОВ *

РЕФОРМИРОВАНИЕ БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ СССР В ГОДЫ ПЕРЕСТРОЙКИ

В последнее время все большее внимание исследователей привлекает изучение процессов, связанных с развитием современной банковской системы России. Интерес к этому не случаен. На протяжении российской истории банковское дело всегда было призвано поддерживать инновационный характер развития страны. В особенности это было актуально для периода середины 80 гг. XX в., когда наша страна находилась на пороге кардинальных преобразований. В формировании современной банковской системы можно проследить несколько этапов. Первый этап, которому посвящена настоящая статья, охватывает период 1987–1990 гг. Однако освещение этого вопроса мы должны начать немного издалека.

* **Кирсанов Роман Геннадиевич**, аспирант Московского педагогического государственного университета.

Необходимость реформирования банковской системы СССР стала осознаваться уже в начале 1970-х гг. как логическое следствие проводимых по инициативе А.Н. Косыгина преобразований. В то время была поставлена задача усиления влияния банковских учреждений на интенсификацию производства и ускорение технического прогресса посредством более широкого использования финансово-кредитного механизма. Такое решение вполне отвечало требованиям времени: предприятиям и производственным объединениям, в условиях расширяющейся оперативно-хозяйственной самостоятельности, для их дальнейшего развития и специализации требовались кредитные ресурсы. Правовой основой для новых сфер применения кредитного механизма явилось изданное в августе 1973 г. постановление Совета Министров СССР «О некоторых мерах по улучшению порядка кредитования и расчетов в народном хозяйстве»¹. Кредит становился важным инструментом в денежном обороте. Однако изменения в кредитной политике не затрагивали основ функционирования народного хозяйства. Как и прежде, отличительными чертами экономики СССР оставались высокая ресурсоемкость, милитаризованность и неоправданно большая доля отраслей сырьевого сектора и первичной переработки сырья. Очевидно, что в условиях игнорирования экономических законов развития общества кредитный механизм не мог в полной мере выполнять возложенной на него роли по стимулированию производства. Темпы увеличения кредитования в СССР значительно опережали темпы роста производства. Управленческие структуры рассматривали банки как бездонную бочку, из которой предприятиям можно было брать кредиты, зачастую беспроцентные, несколько раз их продлевать, а потом и вовсе не возвращать, списывая в убыток. Ситуация усугублялась плохой договорной дисциплиной. В июле 1979 г. вышло совместное постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы»². Покупатели продукции получали возможность при временном отсутствии у них собственных средств использовать платежный кредит. Как только деньги за продукцию поступали на расчетный счет в банке, она считалась реализованной. Таким образом, теперь банк на равных участвовал в отношениях между поставщиком и клиентом, поскольку тоже нес ответственность за своевременные расчеты. Все это должно было способствовать повышению хозяйственной дисциплины и грамотному использованию заемных средств. На деле же руководители предприятий не желали обременять себя лишней ответственностью и считали, что за финансовую сторону сделок должен всецело отвечать банк. Но банк не мог бесконтрольно «накачивать» хозяйство деньгами и отказывал в выдаче займов, когда видел, что покупатель не сможет своевременно рассчитаться за продукцию. В ответ на банки сыпалась критика как со стороны предприятий, так и со стороны органов власти. Государственный банк СССР постоянно информировал правительство о нарастающих диспропорциях в денежно-кредитном обращении и высказывал предложения по стабилизации экономики, включая частичное развитие рыночных отношений. Но было очевидно, что одними финансово-банковскими мерами разрешить накопившиеся проблемы невозможно. Требовались совершенно новые методы управления народным хозяйством.

Приход к власти в 1982 г. Ю.В. Андропова сопровождался переоценкой прежнего подхода к экономическим проблемам. 22 ноября 1982 г., выступая с коротким сообщением, вновь избранный Генеральный секретарь проинформировал членов ЦК о том, что Политбюро считает целесообразным создать отдел экономики при ЦК КПСС³. Секретарем ЦК по экономике тогда же на ноябрьском Пленуме был избран Н.И. Рыжков, занимавший на тот момент должность заместителя председателя Госплана СССР. Основной задачей отдела экономики была выработка экономической политики и внедрение в экономику новых принципов функционирования. Очень показательным является обсуждение год спустя на декабрьском Пленуме ЦК КПСС плана экономического и социального развития и бюджета СССР на 1984 г. На Пленуме была поставлена задача разработать комплексные мероприятия по совершенствованию народного хозяйства, четко разграничить права и ответственность управленческих структур и предприятий.

Для этого предлагалось повысить хозяйственное стимулирование и эффективность экономических рычагов, скорректировать ценовую политику, реорганизовать кредитно-финансовую систему, изменить методы оценки результатов хозяйственной деятельности.

Теоретические разработки экономического отдела в значительной степени нашли свое отражение в выступлении нового партийного лидера М.С. Горбачева 23 апреля 1985 г. В своем докладе «О созыве очередного съезда КПСС и задачах, связанных с его подготовкой» Горбачев сделал акцент на концепции перестройки хозяйственного механизма. Говоря о необходимости дальнейшего развития централизованного начала в решении основных государственных задач, докладчик вместе с тем призвал активнее идти на расширение прав предприятий и местных органов власти, стимулируя их к развитию производства. Пока еще речь не шла о радикальной перестройке базовых социально-экономических институтов. Доклад Горбачева не содержал ни анализа текущих хозяйственных проблем, ни оценки перспективы намечаемых преобразований. Более четко «стратегия ускорения» была сформулирована через год – на февральском Пленуме ЦК. Суть перестройки заключалась не только в решении экономических задач, она предполагала серьезные социальные перемены, преодоление застоя и консерватизма. Что касается реорганизации хозяйственного механизма, то здесь, по мнению Горбачева, следовало уделить внимание созданию условий, при которых предприятие находилось бы в прямой зависимости от эффективности своей работы. Что касается непосредственно банковской системы, то, как отмечалось на XXVII съезде КПСС, в конце 1970-х – начале 1980-х гг. банки «недостаточно активно выполняли роль стимуляторов развития общественного производства, ослабили свое воздействие на эффективность экономики, укрепление хозрасчета, соблюдение режима ресурсосбережения». И далее: «низкая эффективность воздействия кредитно-денежных отношений на решение экономических и социальных задач во многом явилась следствием крупных недостатков и упущений в работе Госбанка СССР и Стройбанка СССР, финансово-кредитной системы в целом»⁴. Кредит во многих отраслях народного хозяйства и отдельных сферах экономического оборота потерял свое подлинное значение. Рыжков говорил на съезде о необходимости создания таких условий, «которые побуждали бы предприятия и организации... рационально использовать кредиты, повышать рентабельность, своевременно и полностью рассчитываться с государством»⁵. Горбачев на июньском Пленуме ЦК партии 1986 г. подчеркивал, что «переходя на новые методы хозяйствования, мы должны повышать роль банка как важнейшего органа управления»⁶. Главное направление перестройки хозяйственного механизма виделось тогда в последовательном переводе предприятий и объединений на полный хозяйственный расчет при усилении роли товарно-денежных отношений. Руководители государства, поддерживавшие проводимый Горбачевым курс, понимали, что для того чтобы создать экономические условия для наилучшего использования ресурсов, находящихся в распоряжении предприятий, как минимум необходимо было обеспечить самокупаемость каждого из них. Нельзя было мириться с тем, что многие предприятия оставались убыточными, допускали утрату собственных оборотных средств. Для содержания таких предприятий использовались либо прибыль хорошо работающих хозорганов, либо государственные ресурсы. В связи с этим банковскому аппарату предлагалось активно включиться в изучение причин убыточности предприятий и объединений, всемерно способствовать применению действенных экономических стимулов повышения их технической оснащенности, улучшению структуры выпускаемой продукции, уточнению связей по специализации и кооперации производства и поставок. Не исключалась и необходимость рассмотрения вопросов о передаче убыточных предприятий в подчинение высокодоходным объединениям. Исходя из установок XXVII съезда партии, Госбанк СССР был призван усилить требовательность к министерствам и предприятиям с целью более эффективного использования кредитов, проводились мероприятия по совершенствованию руководства учреждениями Госбанка, повышению ответственности банковского аппарата за правильную организацию кредитных отношений с предприятиями, сокращению

переписки и отчетности. Осуществлялся пересмотр инструкций с тем, чтобы они в полной мере отвечали современным требованиям. В 1986 г. был ужесточен подход к кредитованию запасов материальных ценностей, вызванных нарушениями нормального производственного процесса. Было прекращено кредитование запасов ценностей, накопленных из-за невыполнения планов по объемам производства, номенклатуре и использовавшихся для выпуска недоброкачественной продукции.

Как видим, предлагавшийся переход к хозрасчету, самофинансированию и самокупаемости неминуемо затрагивал проблему взаимоотношений предприятий с банками. В этой связи одной из составляющих политики перестройки становилась реформа банковской системы. Как отмечалось на июньском 1987 г. Пленуме ЦК КПСС и в материалах седьмой Сессии Верховного Совета СССР одиннадцатого созыва, «переход на новые условия хозяйствования, на полный хозяйственный расчет должен сопровождаться повышением роли банковского кредита, в том числе и используемого на цели научно-технического прогресса»⁷.

Таким образом, проблема необходимости перестройки банковской системы была признана руководством страны. Теперь предстояло определиться с выбором пути реформирования. На первое место выходил вопрос ликвидации государственного монополизма в сфере финансовых и денежно-кредитных отношений. Порождением такого монополизма являлась глубокая зависимость экономических субъектов от центра. Число убыточных хозяйств и постоянно увеличивающиеся дотации на их функционирование все более свидетельствовали о возрастании финансовой зависимости предприятий и повышении спроса на централизованные денежные ресурсы. Причина этого заключалась не столько в деятельности самих предприятий, сколько в существовавшей планово-распределительной системе. По сути предприятия были изначально отделены от сферы накопления, а их инвестиционные интересы заменялись административным распределением. Реальные функции финансов оказались подчинены установкам пятилетних планов и народнохозяйственных программ. В результате размеры убыточной деятельности государственных предприятий к середине 1980-х гг. вышли за пределы возможностей централизованного перераспределения доходов. Полностью «огосударственная» банковская система в таких условиях не могла предложить иного выхода из надвигавшегося экономического кризиса, кроме безудержной денежной эмиссии. Значительная часть финансов отправлялась «на помощь» убыточным предприятиям. Нескончаемый приток денег из госбанков существенно сокращал собственные оборотные средства предприятий, доля которых по сравнению с заемными источниками к рассматриваемому моменту составляла всего 20,3%⁸. В такой ситуации не приходилось говорить о том, чтобы предприятия возвращали банкам выданные им кредиты. Обычным явлением стала отсрочка либо полное списание долгов.

Во второй половине 1980-х гг. большинство экономистов, сплотившихся вокруг Горбачева, признавали, что перенасыщение оборота платежными средствами и утрата кредитом своего назначения стали основными чертами состояния денежно-кредитной системы страны. Непосредственно в банковской сфере следовало преодолеть такие негативные явления, как чрезмерный централизм, бюрократизация, недостаточная специализация банков и бесконтрольная выдача кредитов. Вопрос о направлениях перестройки банковской системы стал предметом многочисленных дискуссий. Некоторые финансисты и банкиры (так называемые «рыночники») высказывались в пользу двухуровневой банковской системы, где верхний уровень представлен Центральным банком («банком банков»), а на втором располагаются коммерческие банки. Центральный банк, согласно предложенной схеме, выступал в качестве центра эмиссии, высшей инстанции исполнения государственного бюджета и кредитования, отвечая за стабильность денежно-кредитной системы и курса национальной валюты. Второй уровень банковской системы (коммерческие, кооперативные, отраслевые, региональные банки) сосредоточивался непосредственно на потребностях хозяйства. Однако такая позиция не получила широкого освещения в прессе и осталась предметом дискуссии только среди узкого круга специалистов. На другом полюсе выступали сторонники постепенного,

планомерного перехода к рынку под жестким контролем государства («полурынчоники»). Эту стратегию отстаивали ставший к тому моменту председателем Совмина СССР Рыжков, председатель комиссии ЦК по вопросам социально-экономической политики Н.Н. Слюньков, академик Л.И. Абалкин и другие. Фактически возникло несколько центров по подготовке банковской реформы. Одним из них был уже упомянутый выше Экономический отдел ЦК КПСС. Помощь в подготовке проектов ему оказывали Госбанк СССР, научные подразделения Академии наук СССР, отраслевые институты. Разработчики ездили в различные банки и знакомились на месте с их работой, периодически проводились совещания банковских работников, на которых их информировали об имеющихся предложениях. В начале 1987 г. финансовым подразделением Экономического отдела ЦК партии под руководством В.А. Хоркина был сформирован широкий круг предложений по реформированию системы кредитных учреждений, в основе которых лежала концепция двухуровневой банковской системы. Справедливости ради надо сказать, что саму идею коммерческого банка реформаторы представляли весьма абстрактно, о чем наглядно свидетельствуют употреблявшиеся ими формулировки «рынок с человеческим лицом», «планируемый рынок» и т.п.

Примерно в это же время большая группа специалистов Стройбанка СССР во главе с его председателем М.С. Зотовым готовила свои предложения по реформированию банковской системы, которые были позднее направлены в Совет Министров СССР. Программа, подготовленная Стройбанком, предполагала создание государственных банков, специализированных по различных отраслям экономики и работающих на хозрасчетной основе. Спецбанки должны были нести полную ответственность за проведение кредитной политики, эффективность ее воздействия на конечные результаты производства, укрепление платежной дисциплины и т.д. На смену мелочной регламентации деятельности предприятий должны были прийти экономическое стимулирование и налаживание партнерских отношений с хозяйствующими субъектами. Авторы идеи спецбанков полагали, что непосредственный переход от прежней советской модели к двухуровневой банковской системе был невозможен в то время и породил бы хаос, поскольку для этого не было ни материальных и организационных предпосылок, ни законодательной базы.

Предложения Стройбанка были поддержаны руководством страны, и в конечном счете они легли в основу решений июньского Пленума ЦК КПСС 1987 г., на котором были приняты постановления по отдельным отраслям государственной экономики, в том числе и в банковской сфере. В соответствии с Постановлением № 821 «О совершенствовании системы банков в стране и усилении их воздействия на повышение эффективности экономики» последовало преобразование системы, состоявшей из Госбанка СССР, Стройбанка СССР, Внешторгбанка СССР и системы сберегательных касс, в систему Промстройбанка, Жилсоцбанка, Агропромбанка, Сбербанка при сохранении Внешэкономбанка и ведущей роли Госбанка СССР⁹. По сути на данном этапе реформа заключалась лишь в том, что из Госбанка было выделено четыре профильных банка. Новая система банков должна была действовать на основе проведения единой государственной политики в области денежного обращения и кредита, решения на единой методологической основе задач совершенствования банков. Чтобы это обеспечить, был образован Совет банков СССР, который наделялся функциями координационного центра. Предполагалось, что Совет банков будет рассматривать проекты и ход выполнения сводных кредитных планов, а также важнейшие проблемы укрепления денежного обращения и совершенствования кредитно-расчетных отношений в народном хозяйстве. На Госбанк СССР как главный банк страны было возложено централизованное плановое управление денежно-кредитной системой и проведение единой кредитной политики государства, координация деятельности банков СССР. Он был призван обеспечить организацию и укрепление денежного обращения, кассовое исполнение государственного бюджета. За Госбанком были сохранены предоставленные ему ранее права в области установления официальных курсов иностранных валют по отношению к советскому

рублю, осуществление связей с центральными банками других стран и решения иных вопросов внешнеэкономической деятельности в пределах его компетенции.

Сразу же после появления июльского Постановления 1987 г. началась интенсивная работа по его детализации. Уже в октябре появилось Постановление Совета Министров СССР № 1118 «О перестройке деятельности и организационной структуре банков СССР»¹⁰. В документе определялись функции каждого из вновь созданных спецбанков, обслуживаемые им отрасли хозяйства. Регламентировалось буквально все, вплоть до организационной структуры каждого из них и количества служащих. 30 июня 1987 г. был принят закон СССР «О государственном предприятии (объединении)»¹¹, задавший ориентиры для деятельности банков: положения закона создавали необходимые предпосылки для соблюдения принципов кредитования, экономного использования кредитных ресурсов, прекращения втягивания кредита в покрытие бесхозяйственности и убытков. Соответственно теперь предъявлялись более высокие требования к аналитической работе банковских учреждений. Банки должны были следить за тем, насколько эффективно предприятия используют кредиты и, в случае нарушения условий кредитования, применять санкции. Например, к 1988 г. общая сумма просроченной задолженности достигла почти 40 млрд руб., а доля убыточных предприятий только в промышленности составляла 13%¹². Законом предусматривалось, что предприятия, постоянно допускающие убытки, могли быть объявлены банками неплатежеспособными и переведены на особый режим кредитования и расчетов. Кроме того, банки совместно с союзным Минфином могли направлять в отраслевые министерства предложения о ликвидации или реорганизации объединений и предприятий, которые длительное время не устранили выявленных нарушений. Таким образом, самостоятельность банков в решении кредитно-расчетных вопросов поднималась на новую ступень. Уже в кредитном плане на 1988 г. было предусмотрено снижение задолженности по краткосрочным кредитам до конца года на 10%¹³.

Закон о государственном предприятии содержал в себе внутреннее противоречие. Предприятия должны были стать самостоятельными хозяйственными единицами и самостоятельно выбирать себе партнеров, закупать сырье и реализовывать продукцию. Однако в полной мере это могло быть реализовано лишь в рыночных условиях. Теперь же получалось, что плановые задания были отменены, но рынка пока еще не было. Кроме того, получая широкие полномочия, предприятия фактически не несли никакой ответственности. В этой связи контроль со стороны банков за целевым использованием предприятиями заемных средств был существенно затруднен.

Дискуссия вокруг банковской реформы продолжалась и после июньского Пленума, поскольку система спецбанков оказалась весьма непопулярной среди банкиров. Они считали, что перестройка банковской системы носила только формальный характер, не затрагивая самих основ. Аргументы банкиров сводились к следующему. Госбанк и Внешэкономбанк остались в неизменном виде; Стройбанк, который теперь стал называться Промстройбанком, получил функции не только обслуживать капитальные вложения клиента, но и его основную деятельность; появился Агропромбанк, но это нельзя было назвать каким-то важным нововведением – просто из Госбанка было выделено одно из подразделений и превращено в самостоятельное учреждение. Вместо Гострудсберкасс был организован Банк трудовых сбережений и кредитования населения (Сберегательный банк СССР). Однако сберегательные кассы и до реорганизации имели возможность не только размещать депозиты и привлекать средства населения, но и выдавать кредиты (в основном на приобретение и строительство квартир, дач и т.п.).

Действительно новым стал только «Банк жилищного хозяйства и социального развития СССР» (Жилсоцбанк). Поскольку одним из направлений перестройки было социальное развитие общества, перед банком была поставлена задача решения конкретных проблем в социальной сфере путем увеличения кредитования производства товаров народного потребления, предоставления услуг населению и т.д. Особое внимание уделялось жилищному строительству, была даже разработана программа полного

обеспечения советских граждан жильем к 2000 г. Именно поэтому задумывавшийся поначалу Соцбанк расширил свою компетенцию и превратился в Жилсоцбанк.

Критики были правы в том, что с созданием спецбанков никакой реформы в смысле перехода к рыночным отношениям в банковской системе не произошло. Однако нельзя утверждать, что создание спецбанков не отвечало объективным потребностям времени. При перестройке управления экономикой в стране было создано 7 крупных народно-хозяйственных комплексов: машиностроительный, топливно-энергетический, химико-лесной, металлургический, агропромышленный, строительный и социальный. Система в виде трех банков, существовавшая с 1959 г. и на начальном этапе способствовавшая проведению единых принципов руководства денежно-кредитной системой, теперь уже не могла в полной мере учитывать специфику и особенности отраслей и сфер экономики. Пришедшие им на смену спецбанки должны были стать активными и заинтересованными участниками перестройки управления экономикой. Истинная суть проблемы состояла в том, что в Советском Союзе в ходе подготовки реформы были допущены существенные недочеты, в скором времени болезненно сказавшиеся на развитии экономики. Уже с начала 1988 г. в банковском секторе возникли по-настоящему серьезные проблемы, требовавшие оперативного внесения корректировок в задуманный план перестройки. Банковская сеть оказалась развита только в Центре, в регионах же низовые структуры банков оказались сильно ослаблены. Причин тому несколько. Прежде всего, образовался дефицит кадров. Каждый из четырех вновь образованных банков приступил к созданию собственной вертикальной структуры на всех уровнях – союзном, республиканском, краевом, областном. Практические работники, имевшие реальный опыт проведения расчетных и кассовых операций, срочно переводились в управленческие звенья. Оставалось неясно, кто в таких условиях останется для непосредственной работы с клиентом. Негативно сказывалась низкая техническая оснащенность учреждений госбанков. Отсутствие вычислительной техники существенно замедляло расчеты, поскольку большинство платежных документов обрабатывалось вручную¹⁴. Кроме того, увеличение числа госбанков привело к дроблению денежного оборота, и последовавшее за этим замедление оборачиваемости средств в расчетах вызвало сбой в ранее довольно отлаженном механизме. Так и не была достигнута специализация банков. В каждом районе функционировало по два–три спецбанка, которые фактически дублировали друг друга. Разные по названию банки казались одинаковыми для своих клиентов. Став больше числом, банковские учреждения пришли к клиентам с универсальным, заданным механизмом кредитования, десятилетиями сложившимися приемами организации работы. Они были пока не готовы сегментировать отрасли народного хозяйства и в полной мере сосредоточиться на специализации. Впрочем, не были готовы и сами клиенты, только начавшие отвыкать от директивных установок «сверху». В наиболее сложном положении оказался Агропромбанк: на его балансе были все сельскохозяйственные предприятия страны, причем часть из них брала кредиты в Промстройбанке и Жилсоцбанке. Но поскольку Агропромбанк распределял лимиты на определенные суммы для сельхозпредприятий, то на него автоматически «вешалась» вся ссудная задолженность. В конечном счете, было принято ошибочное решение, в соответствии с которым в районе должен был остаться только один банк (в зависимости от экономической ориентации района). В большинстве случаев таковым оказался Агропромбанк¹⁵.

По мнению авторов банковской реформы, специализированные государственные банки должны были стать ступенью при переходе к западной модели банковской системы, способствовать раскрепощению кредитного механизма. Однако удвоение числа банков отнюдь не означало увеличения их финансовых возможностей. Наоборот, в годы перестройки произошло резкое сокращение кредитных вложений вследствие перетока денежных средств на покрытие возрастающего дефицита бюджета. В 1986 г. на мировом рынке произошло снижение цен на нефть и газ, традиционно имевших большой удельный вес в российском экспорте. Изменить в короткое время структуру экспорта СССР не мог, поскольку советские промышленные товары на международном рынке были неконкурентоспособными. Из-за падения цен на энергоносители страна

только за 1986 г. потеряла 5 млрд руб.¹⁶ В то же время СССР продолжал оказывать безвозмездную помощь зарубежным государствам, размер которой хотя и уменьшался, однако за 1986–1989 гг. составил 60 млрд руб.¹⁷ Следует иметь в виду еще и тот факт, что советское руководство не считало нужным создавать финансовые резервы. Советский Союз, потративший в 1960-х гг. большую часть золотого запаса на оплату закупок зерна, даже в период аномально высоких цен на нефть 1970-х – первой половины 1980-х гг. крупных золотовалютных резервов не создавал. Свою лепту внесла и начатая по инициативе ЦК КПСС антиалкогольная кампания: многие вино-водочные заводы были демонтированы, площадь виноградников сократилась на четверть¹⁸, а бюджетный дефицит вырос еще на несколько миллиардов рублей. Так, например, представленный на рассмотрение Совмина СССР и Верховного Совета СССР государственный бюджет на 1989 г. был сформирован с дефицитом в 92 млрд руб., что заметно усилило давление на кредит, как источник удовлетворения финансовых ресурсов страны и предприятий. На покрытие бюджетного дефицита предусматривалось привлечение кредитов Госбанка СССР, Сбербанка СССР и Госстраха СССР, причем без определения сроков их погашения¹⁹. Положение усугублялось тем, что доходы населения не были сбалансированы с темпами роста товарооборота и услуг, оказываемых населению. Рост денежной массы ускорял инфляционные процессы, вызывал девальвацию ссудного фонда и, следовательно, снижал эффективность его использования.

Получался своеобразный парадокс: перестраивавшиеся на новые экономические отношения предприятия испытывали настоятельную потребность в кредитных ресурсах, а созданные как раз для удовлетворения этой потребности спецбанки основной акцент делали на финансировании государственного бюджета. Уже в конце 1989 г. руководство Госбанка СССР признавало, что созданная административными методами система спецбанков не способствует эффективному использованию кредита и не активизирует товарно-денежные отношения и межбанковскую конкуренцию. Оставался острым вопрос убыточности предприятий и соответственно невозврата кредитов. Только по 370 предприятиям и организациям союзного подчинения вместо запланированной прибыли по итогам 1989 г. были допущены убытки в сумме 560 млн руб.²⁰ К примеру, просроченная задолженность по ссудам Промстройбанка за тот же год составила свыше 1 млрд руб.²¹ Чтобы обезопасить себя от невозврата кредитов, спецбанки предлагали создание фондов риска и страхования ссуд, но этого не было сделано²².

26 мая 1988 г. был принят закон СССР «О кооперации в СССР», который разрешил создание кооперативных банков. Новый закон по существу провозгласил отказ от государственной монополии на банковское дело, тем самым положив начало становлению системы негосударственных, кооперативных банков в СССР. Кооперативным банком считалось кредитное учреждение, которое на «демократических принципах обеспечивает денежными средствами развитие кооператива, производит кассово-расчетное обслуживание, представляет его интересы в хозяйственных и финансовых сферах»²³. Правда, процентная ставка по кредитам, выдаваемым кооперативам и зачастую не обеспеченным залогом, была смехотворной – в среднем 2% годовых. Это, однако, не мешало новоиспеченным клиентам жаловаться на бюрократизм, якобы царивший в банках. «Прозрачность» кредитных операций явно не устраивала кооперативы. К такому поведению предпринимателей подстегивал сам закон, дававший своими наивными формулировками широкие возможности для финансовых махинаций. К примеру, был установлен следующий порядок осуществления кооперативами расчетов по своим обязательствам: «Кооператив самостоятельно определяет предельный размер наличных денежных средств на текущие расходы, постоянно находящихся в его кассе». Такая свобода нередко использовалась в мошеннических целях. Кооперативы фактически стали главным каналом перевода безналичных денег в наличные. До этого миллиарды безналичных рублей на счетах госпредприятий использовались только для взаиморасчетов, на них ничего нельзя было купить, но они не порождали инфляционных явлений (до той поры, пока не превращались в реальные деньги). Теперь же правительству пришлось увеличивать денежную эмиссию, что заметно усилило давление на товарную массу.

Следующим шагом на реформаторском пути стало принятое 31 марта 1989 г. правительственное Постановление № 280 «О переводе государственных специализированных банков СССР на полный хозяйственный расчет и самофинансирование»²⁴, в котором ставилась задача уже до конца года ввести в действие новый механизм хозяйствования банков, соответствующий углубляющейся экономической реформе: перевести государственные специализированные банки СССР на «полный хозяйственный расчет и самофинансирование, положив в основу деятельности банков прибыль (доход) как обобщающий показатель эффективности работы и главный источник укрепления и развития банковских учреждений, социального развития и материального стимулирования их коллективов».

Что касается Госбанка СССР, то он оказался в весьма уязвимом положении. Теперь многие вопросы главный банк страны должен был согласовывать со спецбанками, которые часто блокировали принятие неудобных для них решений. Госбанк оказался оторван от управления системой кредита и денежного оборота и не смог должным образом противостоять процессу втягивания кредитных ресурсов в покрытие расходов живущего не по средствам государственного бюджета. Когда же Госбанк пытался навести порядок, это воспринималось как возврат к плановым методам управления.

Предлагались различные варианты повышения статуса Госбанка: от уравнивания его в правах с Госпланом и Минфином до переподчинения его Верховному Совету или даже Съезду народных депутатов²⁵ (на тот момент Госбанк был подведомствен Совмину СССР). Само правительство занимало в этой ситуации двоякую позицию. С одной стороны, оно не одобряло стремление Госбанка влиять на текущую деятельность специализированных банков. Но с другой – подвергалась критике и деятельность самих спецбанков, которые фактически монополизировали кредитование и расчетное обслуживание предприятий и отдельных отраслей, тем самым затормозив процесс создания независимых коммерческих банков.

Выход из этой явно затянувшейся истории вскоре был найден на союзном уровне. Началось акционирование государственных Жилсоцбанка и Агропромбанка, а позднее и Промстройбанка. Последнему отводилась особая роль: выполнять функции агента государства по кредитованию крупных программ общесоюзного значения, а также заниматься обслуживанием органов государственной безопасности, внутренних дел и организаций Министерства обороны СССР. Существующий принцип профилирования банков предполагалось сохранить.

Стремясь перехватить инициативу в свои руки, Верховный Совет РСФСР ответил аналогичным ходом. В июле он объявил все российские отделения государственных банков (включая сам Российский республиканский банк) собственностью РСФСР и обязал «преобразовать до 1 января 1991 г. учреждения государственных специализированных банков в автономных республиках, краях и областях в коммерческие банки на акционерной или паевой основе»²⁶. Инициаторы идеи придерживались позиции, что наличие такого собственника, как государство, постоянно довлело бы над банками и создавало конкурентные преимущества по сравнению с коммерческими кредитными организациями. При этом не было определено, будут ли новые банки профилированными. Эта неясность привела к развалу системы спецбанков. К примеру, ликвидация Агропромбанка привела к тому, что в РСФСР система кредитования агропромышленного комплекса перестала функционировать, поскольку новоявленные мелкие банки оказались не в состоянии кредитовать крупные предприятия агрокомплекса.

Нелегко оказалось и Центральному банку России. Показателен такой случай. 7 августа 1990 г. Президиум Верховного Совета РСФСР утвердил в должности Председателя Центробанка Г.Г. Матюхина. Предполагалось, что Центральный банк будет размещаться в здании Российского республиканского банка Госбанка СССР. Однако, несмотря на обнародованное постановление Президиума Верховного Совета, Матюхина в здание не пустили²⁷. Председатель Правления союзного Госбанка В.В. Герашенко заявил, что постановления Верховного Совета республики не имеют для него юридической силы и Госбанк исполняет решения только союзных органов власти.

Наиболее продуманную политику проводил в это время Сбербанк, что позволило ему обеспечить главенствующее положение для своего российского подразделения после распада Союза. По инициативе руководства союзного Сбербанка 8 августа 1990 г. состоялось заседание Правления Сбербанка СССР с участием председателей республиканских банков, на котором обсуждалась стратегия дальнейшей деятельности в условиях экономического суверенитета отдельных республик. Подчеркивалась необходимость сохранения единой системы Сбербанка при четком разграничении функций и компетенции центра и банков союзных республик. Республиканские банки должны были сосредоточить свое внимание на вопросах банковского обслуживания граждан и кредитования организаций. На союзный Сбербанк возлагалось проведение единой политики в области технологии банковского дела, обеспечение координации деятельности республиканских банков, межбанковских расчетов, повышение квалификации кадров. Для решения наиболее существенных вопросов в начале 1991 г. был создан Совет сберегательных банков, однако дальнейшее развитие событий приняло такой оборот, что большая часть достигнутых договоренностей приобрела чисто формальный характер.

Осенью 1991 г. активизировался процесс демонтажа союзных структур с переключением их функций на российские. 20 декабря 1991 г. был ликвидирован Госбанк СССР. В этих условиях вопрос о сохранении союзного Сбербанка утратил актуальность. 24 декабря на основании собственного решения Совета Сбербанка СССР было объявлено о его самоликвидации. Его преемниками оказались все 15 бывших республиканских банков. После распада СССР на всем постсоветском пространстве из всех республиканских сберегательных банков лишь Сбербанк России смог выстоять в конкурентной борьбе. Сберегательные банки в бывших республиках либо полностью прекратили свое существование, либо заняли второстепенное положение в финансовой системе своих стран.

Становилась понятной, хотя и с большим опозданием, необходимость принятия законов, регулирующих банковскую деятельность в стране. Еще II съезд народных депутатов СССР поручил Совету Министров СССР разработать и представить на рассмотрение Верховного Совета в первом квартале 1990 г. проекты законов о Государственном банке и о банковской системе²⁸. Эти законы были включены в план мероприятий по реализации решений II съезда народных депутатов СССР, одобренный решением Президиума Совета Министров СССР от 27 декабря 1989 г.²⁹ В качестве разработчиков выступали Государственная комиссия Совета министров СССР по экономической реформе, Государственный банк СССР с участием государственных специализированных банков, а также Министерство юстиции СССР.

Отметим, что работа по подготовке первых банковских законов началась еще до решения съезда народных депутатов³⁰, однако она продолжалась почти два года. Связано это было с тем, что разработчики не имели опыта подготовки законов, ориентированных на рыночные условия, поэтому приходилось привлекать западных специалистов. К тому же значительная часть законодателей была плохо знакома с особенностями банковского дела. Наконец, 2 декабря 1990 г. Верховным Советом РСФСР были приняты первые специальные банковские законы – закон «О банках и банковской деятельности в РСФСР»³¹ и закон «О Центральном банке РСФСР (Банке России)»³², они были подписаны на девять дней раньше аналогичных союзных законов. Законы заложили основу для формирования классической двухуровневой банковской системы, открыв тем самым новую страницу в истории формирования современного банковского сектора. Закон «О банках и банковской деятельности в РСФСР», допустив создание банков на основе любой формы собственности, тем самым ввел в завершающую фазу начатый принятием Закона «О кооперации в СССР» процесс ликвидации государственной монополии на банковскую деятельность, создал правовой плацдарм для бурного роста коммерческих банков, их филиалов и представительств.

Период 1987–1990 гг. можно назвать временем либерализации банковской системы. В результате перестройки была создана новая банковская система, сочетающая

принципы единства, с одной стороны, и хозрасчетной самостоятельности входящих в нее банков – с другой. Помимо государственных банков, в стране начала формироваться сеть акционерных и кооперативных коммерческих банков. К середине 1991 г. в России существовало около 1 тыс. коммерческих банков³³. Страна вступала в период экстенсивного развития, когда несколько сотен кредитных организаций ежегодно получали банковскую лицензию. Вместе с тем следует отметить, что новое банковское законодательство не содержало даже упоминания о спецбанках. Как показал дальнейший ход истории, их ликвидация была преждевременной. Коммерческие банки не были еще готовы занять их место: не было страхового дела, собственность не была защищена, банковское законодательство требовало существенных корректировок. В результате банки все более уходили в финансово-торговую сферу, отрываясь от производственной.

Примечания

¹ Собрание Постановлений СССР. 1973. № 18, ст. 106.

² Там же. 1979. № 18, ст. 118.

³ Подробнее см.: Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС. 22 ноября 1982 года. М., 1982.

⁴ Важное звено социалистической экономики // Деньги и кредит. 1987. № 11. С. 7.

⁵ Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза. М., 1986. С. 253.

⁶ Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС 16 июня 1986 года. М., 1986. С. 34.

⁷ Коробова Г.Г. Кредит и ускорение научно-технического прогресса // Деньги и кредит. 1987. № 10. С. 30.

⁸ Рогова О.Л., Моисеева Л.Ф., Никитин М.И. Проблемы регулирования денежного оборота в СССР. М., 1991. С. 80.

⁹ Свод законов СССР. Т. 5. М., 1990. С. 390–14.

¹⁰ Там же. С. 390–21.

¹¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1987. № 26. Ст. 385.

¹² Рыжков Н.И. О перестройке управления народным хозяйством на современном этапе экономического развития страны. М., 1987. С. 45.

¹³ Захаров В.С. Кредитные отношения банков с хозяйством в современных условиях // Деньги и кредит. 1988. № 5. С. 8.

¹⁴ РГАЭ, ф. 2324, оп. 32, д. 3824, л. 174.

¹⁵ Подробнее см.: Кирсанов Р.Г. Из истории создания банковской системы в Российской Федерации // История Оренбургская: наследие и современность. Сб. научных статей. Ч. 1. Оренбург, 2006. С. 203–210.

¹⁶ Рыжков Н.И. Десять лет великих потрясений. М., 1996. С. 230.

¹⁷ Там же. С. 232.

¹⁸ Пихоя Р.Г. Москва. Кремль. Власть. Две истории одной страны. Россия на изломе тысячелетий. 1985–2005. М., 2007. С. 32.

¹⁹ РГАЭ, ф. 2324, оп. 32, д. 3695, л. 10.

²⁰ Там же, д. 3824, л. 160.

²¹ Там же, л. 176.

²² Там же, л. 162.

²³ Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 22. Ст. 355.

²⁴ Свод законов СССР. Т. 5. С. 390–28.

²⁵ РГАЭ, ф. 2324, оп. 32, д. 3695, л. 23.

²⁶ Постановление Верховного Совета РСФСР от 13.07.1990 «О Государственном банке РСФСР и банках на территории республики» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР. 12.07.1990. № 6. Ст. 98.

²⁷ Матюхин Г.Г. Я был главным банкиром России. М., 1993. С. 53.

²⁸ РГАЭ, ф. 2324, оп. 32, д. 3695, л. 99.

²⁹ Там же, л. 104.

³⁰ Там же, л. 63.

³¹ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 54. Ст. 188.

³² Там же. Ст. 189.

³³ Попков В.В. Банки на переходе. М., 2001. С. 62.