

Не останавливаясь на всестороннем анализе советского общества¹, рассмотрим причины, сделавшие необходимым проведение в СССР радикальной экономической реформы, в том числе коренного изменения финансово-кредитной системы страны, включая банковскую. Проанализируем лишь те характеристики Советского государства и права, которые имеют непосредственное отношение к вхождению экономики СССР в стагнацию, в глубокий кризис.

Форма собственности — основа основ всех других принципиальных характеристик любого общества. В этом отношении общественный строй СССР характеризовался в первую очередь безраздельным господством государственной формы собственности, формальным признанием кооперативной и полным отрицанием частной собственности. Что касается политического режима, то в Советском государстве господствовал тоталитаризм. Роль права как главного регулятора жизнедеятельности общества часто при-нижалась, в особенности в сферах, близких к политике. При этом со стороны партийно-бюрократического аппарата делались постоянные попытки узурпировать функцию регулирования общественных отношений, внедрить в практику неофициальное «телефонное право».

Безраздельное, по сути, господство государственной формы собственности в экономике фактически означало концентрацию собственности в одних руках — в руках государства. На этой экономической основе сформировалось гигантское по масштабам, крайне сложное по своим связям, часто нерациональное в своих действиях, глубоко идеологизированное народное хозяйство СССР, в котором был один подлинный хозяйствующий субъект — государство. Все остальные субъекты народного хозяйства — предприятия, учреждения, организации, фактически лишённые самостоятельности¹, выступали лишь в роли исполнителей административных распоряжений, поступавших к ним в виде различных государственных планов, постановлений партии и правительства, нормативных документов императивного характера и т.п.

2

И это было совершенно естественно, поскольку управление как прерогатива реальной власти всегда осуществляется или самим собственником, или от его имени, в его интересах. Как гласит известная формула, «капиталист не потому является капиталистом, что он управляет промышленным предприятием, — наоборот, он становится руководителем промышленности потому, что он капиталист. Высшая власть в промышленности становится атрибутом капитала, подобно тому, как в феодальную

эпоху высшая власть в военном деле и в суде была атрибутом земельной собственности»³

Концентрация собственности на средства производства в руках государства привела к формированию сверхцентрализованной, со строго вертикальным построением командно-административной системы управления экономикой, да и всей общественной жизнью¹.

Важнейший блок этой системы — механизм хозяйственного управления — представлял собой крайне сложную по структуре, огромную по масштабам и объему, многоярусную систему министерств и ведомств во главе с Госпланом СССР. И это естественно, поскольку Госплан был призван непосредственно управлять, в соответствии с решениями партии и правительства, деятельностью всех звеньев народнохозяйственного комплекса, включая его фундамент — предприятия и объединения.

В соответствии с такой установкой Госплан подменял министерства и ведомства, а те, в свою очередь, подменяли такое управленческое звено, как предприятия и объединения²

Особо следует отметить, что при разработке директивных показателей, регламентирующих экономический аспект деятельности предприятий, игнорировалась роль закона стоимости и товарно-денежных отношений как будто бы чужеродных для социализма элементов. Отсюда произвол в ценообразовании, невнимание к денежному обращению, недооценка хозяйственного расчета.

В чем проявлялось негативное воздействие сугубо централизованного механизма хозяйственного управления как органической составной части командно-административной системы?

Во-первых, под его непосредственным воздействием формировались трудовые коллективы, лишённые самостоятельности и инициативы, творческого отношения к

труду, функционирующие в режиме бездумных исполнителей распоряжений верхов, признаваемые лишь «основной производительной силой», но никак не субъектами хозяйственных отношений³, хотя декларировалось иное.

Во-вторых, утрачивались внутренние материальные стимулы саморазвития трудовых коллективов, — и это было неизбежно, поскольку не устанавливалась прямая зависимость величины доходов трудовых коллективов от степени эффективности их производственной деятельности: от качества произведенной продукции, степени выполнения взятых на себя обязательств, размера полученной прибыли¹. Словом, централизованный механизм хозяйственного управления повсеместно насаждал уравниловку, что было выгодно только отстающему предприятию; игнорировалась роль человеческого фактора².

В-третьих, советская экономическая система лишила предприятия не только внутренних стимулов к саморазвитию, но и внешних стимулов развития производства. Господство государственной формы собственности и обусловленный этим централизованный механизм хозяйственного управления, исключив из экономической жизни СССР конкуренцию, способствовали монополизму, утверждению диктата производителя над потребителем.

В-четвертых, функционирование централизованного механизма хозяйственного управления наряду с господствовавшим в стране на протяжении всех лет существования Советской власти курсом на экстенсивное развитие производительных сил обусловили формирование пресловутого «валового подхода» к оценке деятельности предприятий, на который была ориентирована экономика страны³.

В-пятых, закрепление экстенсивной модели развития советской экономики и «валового подхода», вся система планирования и материально-технического снабжения производства обусловили затратный характер экономики, в силу чего для нее никакого серьезного значения не могли иметь ни энерго- ни ресурсосберегающие технологии, что, в свою очередь, обусловило хищническое использование природных ресурсов⁴.

В-шестых, централизованный механизм хозяйственного управления вел к экстенсивной модели развития производства еще и потому, что не был ориентирован на модернизацию производства, не способствовал внедрению новейших достижений науки и техники в практику, менее всего был приспособлен к управлению научно-техническим прогрессом. Он мог обеспечить лишь функционирование уже имеющегося производства, а не его техническое перевооружение путем освоения достижений науки.

Таковы основные особенности советской модели социалистической экономики и государственного управления ею. Они должны были породить и действительно породили своеобразный механизм торможения, который постепенно привел советскую экономику к застою¹.

Однако детальный анализ позволяет вскрыть и ряд других обстоятельств, негативное воздействие которых на развитие советской экономики начало проявляться лишь в послевоенный период, обстоятельств, непосредственно обусловивших резкое усиление в 70-х гг. действия механизма торможения и вступление страны уже в начале 80-х в глубокий экономический кризис.

Важнейшими в ряду этих обстоятельств являлись: исчерпание условий для дальнейшего развития советской экономики по экстенсивной модели; начавшаяся в середине XX в. научно-техническая революция; некоторые внутренне присущие командно-административной системе управления пороки², которые со временем привели ее к утрате жизнеспособности.

Начался поиск путей оздоровления экономической ситуации в стране. Все очевиднее становилась необходимость капитальной реконструкции правового механизма регулирования хозяйственных отношений и государственного управления экономикой³. В конечном счете этот поиск привел к разработке программы экономической реформы в стране. Была поставлена задача сломать механизм торможения, перевести экономику на интенсивные рельсы развития. Реформа должна была стимулировать предприимчивость работника, поощрять его инициативу, а более широко — инициативу всего аппарата государственного управления

1

.

Была сделана первая со времен нэпа попытка несколько ограничить господство государственной формы собственности. С этой целью были предприняты шаги, направленные на развитие хозяйственной деятельности, основанной на кооперативной форме собственности, разрешены различные формы кооперации, а также качественно расширены возможности индивидуальной трудовой деятельности. Были приняты и соответствующие документы.

Однако главные события начались в 1987 г., когда был принят пакет правовых актов,¹ предусматривавших серьезные изменения в механизме хозяйственного управления. Первым среди них был Закон от 30 июня 1987 г. «О государственном предприятии (объединении)»².

Согласно Закону основным звеном единого народнохозяйственного комплекса объявлялось государственное предприятие (объединение) наряду с кооперативным. Деятельность предприятия основывается на принципах полного хозяйственного расчета, самофинансирования и самоуправления. Оплата труда осуществляется за счет заработанных трудовым коллективом средств, а прибыль или доход являются обобщающим показателем хозяйственной деятельности предприятия. Хозрасчетный доход коллектива, находящийся в распоряжении предприятия, используется самостоятельно и изъятию не подлежит. Заработная плата каждого работника определяется конечными результатами его труда и максимальным размером не ограничивается. Закон также установил, что руководство предприятием должно осуществляться прежде всего экономическими методами на основе контрольных цифр, государственных заказов, долговременных экономических нормативов и лимитов.

Закон предоставил предприятиям право самостоятельно с учетом контрольных цифр, государственных заказов, экономических нормативов и лимитов, а также прямых заказов потребителей и органов материально-технического снабжения разрабатывать свои планы (пятилетние, годовые) экономического и социального развития.

Впервые при советской власти на законодательном уровне было закреплено, что качество продукции (работ, услуг) является определяющим в оценке результатов деятельности предприятия, а за выпуск устаревших изделий предусматриваются санкции. Предприятие было обязано формировать программу непрерывной модернизации производства и на передовой технической и технологической основе добиваться постоянного роста производительности труда. Тем самым Закон

ориентировал переход предприятий на интенсивный путь развития.

Закон внес серьезные коррективы в порядок материально-технического обеспечения предприятия. Отныне только часть потребности предприятия в ресурсах удовлетворялась централизованно. Другая часть должна была приобретаться предприятием в порядке оптовой торговли.

Существенно были расширены права и обязанности предприятий в сфере реализации своей продукции. После выполнения договорных обязательств предприятие получило право по своему усмотрению распоряжаться оставшейся продукцией.

По Закону предприятия должны были работать безубыточно. Дотации из централизованных фондов резко сокращались.

Были расширены права предприятия и в области ценообразования. Наряду с ценами, устанавливавшимися централизованно, предприятие получило право на установление договорных цен. Закон разрешил и ряд других актуальных для предприятий и организаций проблем.

Однако принятие Закона СССР «О государственном предприятии (объединении)» предоставляло лишь возможность организации работы на новых принципах, для превращения же этой возможности в действительность требовалась радикальная перестройка всех основных звеньев централизованного механизма хозяйственного управления.

17 июля 1987 г. было принято сразу 10 партийно-правительственных постановлений, которые провозглашали новые принципы хозяйствования и экономического управления, соответствующие Закону «О государственном предприятии (объединении)»¹.

Особый интерес среди них представляют документы, определившие программу реформы финансового механизма, системы ценообразования и в особенности банковской системы.

Эти постановления дают достаточно полное представление о состоянии финансов, цен и банковской системы страны накануне банковской реформы, позволяют глубже понять причины, вызвавшие к жизни коммерческие банки и их последующий бурный рост.

Экономический кризис, поразивший СССР, в финансовой сфере проявился: в усилении неустойчивости финансов отраслей народного хозяйства, объединений, предприятий; в падении на всех уровнях ответственности за выполнение финансовых планов и обязательств перед государством; в резком ухудшении финансовой дисциплины; в быстром росте числа предприятий, не выполняющих задания по прибыли и снижению себестоимости; в быстром росте убыточности и размеров ничем не обоснованных дотаций, которые к тому же стали восприниматься многими руководителями как вполне нормальное явление; в падении роли бюджета как основного финансового плана государства; в полной утрате финансовым механизмом своей действенности.

Однако главный недостаток в области финансов и денежного обращения заключался в отрыве оборота финансовых и кредитных ресурсов от движения материальных ценностей, перенасыщении народного хозяйства платежными средствами².

С учетом сложившейся в народном хозяйстве ситуации в Постановлении № 819³ была провозглашена необходимость разработки и осуществления принципиально новой финансовой политики, поставлена задача реформирования финансового механизма, с тем чтобы усилить его воздействие на рост эффективности общественного производства, укрепить финансы государства, содействовать расширению хозяйственной самостоятельности, перейти к широкому применению экономических методов в работе финансовых учреждений, последовательно стимулировать снижение издержек производства и обращения, рациональное использование материальных, трудовых и финансовых ресурсов, перекрыть возможности получения предприятиями доходов без конечной реализации товаров, и т.д. Особо подчеркивалась необходимость обеспечить наиболее рациональное и экономичное использование денежных ресурсов государства.

Не менее явно экономический кризис проявился и в системе ценообразования, сложившейся в условиях экстенсивного развития экономики накопились крупные диспропорции, которые привели к снижению роли цены как одного из важнейших экономических рычагов управления народным хозяйством, сведя ее роль к выполнению учетно-расчетных функций. Цены на продукцию перестали отражать общественно

необходимые затраты, слабо учи-тывали потребительские свойства и качество изделий, перестали быть фактором сбалансированного спроса и предложения, стиму-лирующим научно-технический прогресс¹.

Согласно провозглашенной в Постановлении № 820 программе перестройки системы ценообразования ее главной задачей объяв-лялось создание качественно новой системы цен, ориентирован-ной на интенсификацию общественного производства, широкое внедрение экономических методов управления, укрепление хозяй-ственного расчета и самофинансирования².

Анализ функционирования советского финансового механизма и системы ценообразования высветил один из самых глубинных изъянов советской системы управления экономикой — ее волюн-таристский характер, выразившийся в игнорировании ряда объек-тивных законов развития общества, особенно закона стоимости, товарно-денежных отношений.

Состоянию советской экономики, ее централизованной систе-ме управления хозяйством, ее финансовой политике, механизму ценообразования соответствовало и состояние банковской систе-мы СССР. В структурном отношении эта система, подобно цент-рализованному механизму управления экономикой страны, орга-ном которого она фактически являлась, имела строго централизо-ванный характер и жестко вертикальное построение¹.

В банковскую систему СССР накануне реформы входили: Гос-банк СССР², Всесоюзный банк финансирования капитальных вло-жений (Стройбанк СССР)

³

, Банк для внешней торговли СССР (Внешторгбанк СССР)

⁴

, Государственные трудовые сберегатель-ные кассы СССР (Гострудсберкассы)

⁵

. Систему возглавлял Гос-банк СССР.

Госбанк СССР и другие банки имели в стране разветвленную систему своих территориальных подразделений. Особым видом банков были банки в ряде развитых капиталистических стран с участием капитала советских организаций. Кроме того, страна-ми — членами СЭВ на акционерных началах были созданы два международных

банка социалистических государств: Международный банк экономического сотрудничества и Международный инвестиционный банк¹.

Банковская система СССР в условиях государственной монополии банковского дела представляла собой систему государственных учреждений. В соответствии со ст. 6 Конституции СССР 1936 г. банки являлись собственностью государства и находились в полной зависимости от органов государственной власти². В условиях фактического отсутствия банковского законодательства деятельность банковской системы регулировалась инструкциями и распоряжениями государственных органов и Госбанка СССР, который, по существу, функционировал как министерство банков, управляя банковской системой в основном административными методами и формально неся вместе с Правительством СССР, правительствами союзных республик, их центральными и местными органами ответственность по обязательствам всех подчиненных ему кредитных учреждений

3

Будучи по размерам своих общих активов самым крупным банком мира, имея разветвленную систему территориальных учреждений, охватывающих всю страну (в 1983 г. их число доходило до 4,5 тыс.), Госбанк СССР представлял собой единую централизованную систему, непосредственно подчиненную Совету Министров СССР.

Однако кредитная система СССР представляла собой не просто единый Госбанк, но и единую возглавляемую им систему государственных банков, связанных между собой как экономически, так и юридически. Полное господство в экономике государственной формы собственности на средства производства позволяло Госбанку быть единственным эмиссионным центром, единой кассой государства и всего народного хозяйства, концентрировать все свободные денежные средства в стране (как производственных предприятий, организаций и учреждений, так и всех банков и трудовых сберкасс) и свободно перераспределять их¹, выдавать наличные деньги предприятиям и организациям для выплаты заработной платы и осуществления других платежей, контролируя при этом процесс расходования этих средств, осуществлять кассовое исполнение бюджета, функцию единого расчетного центра страны, монопольное на территории СССР совершение сделок по покупке золота, серебра и других драгоценных металлов в монетах, слитках, ломе и в сыром виде, а также сделок по купле и продаже иностранной валюты, выписанных в иностранной валюте платежных документов и иностранных ценных бумаг². Обладая валютной монополией, Госбанк определял пределы компетенции, в рамках которых другие банки могли осуществлять валютные операции. Кроме того, он сосредоточивал, за немногими исключениями, все краткосрочное кредитование субъектов народного

хозяйства.

Обязанность предприятий и организаций хранить в Госбанке все временно свободные денежные средства означала фактическое слияние этих средств с другими «ресурсами» Госбанка (уставным фондом, другими его специальными фондами, находящимися в Госбанке бюджетными средствами, в том числе специально выделенными из бюджета для целей краткосрочного кредитования) в целях их использования в плановом порядке для временного восполнения «собственных» оборотных средств хозяйствующих субъектов.

Однако главным направлением деятельности Госбанка, как и всей банковской системы СССР, было осуществление контроля и надзора за выполнением предприятиями и организациями планов производства и сбыта товаров, финансовых производственных планов, соблюдением плановой и финансовой дисциплины посредством вышеперечисленных финансовых инструментов. Так, в частности, оборотные средства, передававшиеся хозрасчетным предприятиям и организациям в качестве их «собственных» оборотных средств, закреплялись за каждым из хозяйствующих субъектов в размере, обеспечивавшем удовлетворение их минимальных, определявшихся производственными плановыми заданиями потребностей в сырье, производственных и вспомогательных материалах, топливе, полуфабрикатах, инвестиционных средствах для финансирования незавершенного строительства и осуществления вложений в счет будущих расходов¹.

В установленные плановыми заданиями периоды, когда запасы материальных ценностей у предприятия должны были превышать установленный минимум, а также когда выполнение предприятием плана за счет «собственных» оборотных средств оказывалось затруднительным вследствие объективных условий воспроизводства основных и оборотных средств, такое предприятие могло получить в Госбанке СССР краткосрочную ссуду. Получение подобной ссуды было возможно также в случаях изменения в установленном законом порядке плановых заданий предприятия или отклонения от их реализации в результате действий или бездействия других хозяйствующих субъектов.

Таким образом, образование «собственных» оборотных средств государственных предприятий и организаций, равно как и их краткосрочное кредитование Госбанком являлось, по существу, лишь плановым перераспределением ресурсов единого государственного фонда оборотных средств. Не вызывает сомнения, что монопольным собственником всех этих средств, в том числе и «собственных» средств предприятий,

всегда оставалось государство. Поэтому и в тех случаях, когда предприятию выдавалась краткосрочная ссуда Госбанка, никакого перехода права собственности на передаваемые денежные средства не происходило. От закрепления за государственным предприятием «собственных» оборотных средств предоставление госбанковской ссуды отличалось только одной чертой, имевшей, однако, важное экономическое и правовое значение. Эта черта состояла в том, что «собственные» оборотные средства, кроме случаев сокращения их в установленном законом порядке, не подлежали возврату, в то время как ссуды Госбанка были срочны и возвратны, хотя и сохраняли лишь «внешнюю оболочку кредита»¹. Именно эта «внешняя оболочка» и находила отражение в заключавшемся кредитном договоре, в то время как передача предприятию оборотных средств в качестве «собственных» опосредовалась административным актом. По существу два указанных метода образования оборотных средств являлись «двумя различными способами управления общегосударственным фондом оборотных средств»².

Подобный взгляд на природу банковской ссуды лег в основу сохранявшегося долгое время в советском праве различия между этим договором банковской ссуды и договором займа, поскольку первый по своей экономической сущности представлял собой плановое перераспределение единого государственного фонда оборотных средств, а второй — регулировался общими нормами гражданского права.

Из сказанного видно, что полномочия Госбанка давали ему широкие возможности контролировать выполнение плановых заданий. По мнению Е.А. Флейшиц, «опирающаяся на государственную социалистическую собственность, единым и единственным носителем которой является социалистическое государство, и сосредоточенная, за немногими исключениями, в Государственном банке деятельность по аккумуляции временно свободных «собственных» оборотных средств советских хозорганов и по их кратко-срочному кредитованию объективно необходимо является деятельностью плановой и неразрывно связана с контролем со стороны Госбанка выполнения своих планов другими социалистическими организациями. Банк, обслуживающий текущие, «эксплуатационные» потребности планового социалистического хозяйства, не может не быть аппаратом учета производства, распределения и обращения продукции социалистических предприятий»³. Неудивительно, что основное внимание в процессе правового регулирования положения Госбанка в системе государственных органов, его структуры и деятельности уделялось организации его взаимоотношений с хозяйствующими субъектами.

В первом Уставе Госбанка, принятом IV сессией ВЦИК РСФСР 13 октября 1921 г., говорилось, что задачей банка является «способствовать кредитом и прочими банковскими операциями развитию промышленности, сельского хозяйства и

товарооборота», а также «концентрации денежных оборотов и проведению других мер, направленных к установлению правильного денежного обращения»¹. Такой статус Госбанка соответствовал многоукладному хозяйству, воссоздание которого было целью реформ периода нэпа, исключавших прямое тотальное государственное планирование экономики. Однако уже в Уставе Госбанка СССР, утвержденном ЦИК и СНК СССР 12 июня 1929 г., говорилось о том, что Госбанк действует «в соответствии с общим планом развития народного хозяйства», что «в соответствии с этим планом» он «регулирует денежное обращение и осуществляет краткосрочное кредитование народного хозяйства»².

Постановление СНК СССР от 20 марта 1931 г. «Об изменении в системе кредитования, укреплении кредитной работы и обеспечении хозрасчета во всех органах», определяя роль Госбанка «в деле развития социалистического хозяйства», прямо указывало на его задачу стать «общегосударственным аппаратом учета производства и распределения продуктов... обеспечить действительный повседневный контроль рублем за ходом выполнения планов производства и обращения товаров, за выполнением финансовых планов и ходом накоплений в обобщественном секторе народного хозяйства, обеспечить укрепление хозрасчета предприятий... как основного рычага в выполнении планов во всем обобщественном секторе»³. С этого времени контроль за выполнением народнохозяйственных планов становится основной обязанностью Госбанка, с которой коррелируются все остальные его обязанности: кассовое исполнение бюджета, хранение денежных средств предприятий и организаций, осуществление расчетов, краткосрочное кредитование хозяйствующих субъектов.

В Постановлении Совета Министров СССР и ЦК КПСС от 21 августа 1954 г. «О кредитной и расчетной работе Госбанка» говорилось, что Госбанк должен сосредоточить внимание на всемерном содействии росту производства, товарооборота и социалистического накопления, на всемерном укреплении денежного обращения в стране, на усилении контроля рублем за работой хозорганов, не исправно выполняющих свои плановые задания.

Наряду с Госбанком, как уже отмечалось, в банковскую систему СССР входил ряд специальных банков долгосрочных вложений — Промбанк, Торгбанк, Сельхозбанк, Центральный банк коммунального хозяйства, а с 1959 г. — единый Стройбанк¹, — осуществлявших финансирование капитального строительства: выдачу средств, безвозвратно отпускаемых государством на эти нужды, и кредитование. Существование спецбанков объяснялось чаще всего необходимостью специального аппарата и специфических мер контроля за сферой долгосрочного кредитования.

Главной задачей банков долгосрочных вложений было осуществление контроля за расходованием выделенных хозяйствующим субъектам средств. Целью столь строгого (вплоть до отделения банков долгосрочных вложений от Госбанка) «обособления» средств, выделяемых на капитальное строительство, от средств, за счет которых осуществлялась «эксплуатационная» деятельность предприятий, считалась «четкая плановость как строительной, так и эксплуатационной деятельности хозорганов»².

Наряду с осуществлением своей основной функции — финансированием капитальных вложений — данные банки не полностью исключали из сферы своей деятельности также хранение временно свободных денежных средств предприятий и организаций и их краткосрочное кредитование. Подобные дополнительные функции осуществлялись в отношении подрядных строительных и монтажных организаций и их снабженческих контор (отделов, баз), геолого-разведочных и проектных организаций, как состоявших на бюджете, так и обслуживавших строительство кооперативных организаций, предприятий и организаций коммунального хозяйства и жилищной кооперации³.

Однако со временем по мере нарастания в экономике кризисных явлений и неуклонного снижения эффективности централизованного механизма хозяйственного управления советская банковская система становилась все менее способной выполнять свои функции. К середине 80-х гг. она превратилась в огромную, неповоротливую, постоянно пробуксовывающую финансово-кредитную машину, во многом утратившую способность оперативно осуществлять кредитно-расчетное обслуживание, учитывать специфику различных отраслей экономики. Кредитные рычаги фактически перестали стимулировать расширенное воспроизводство и рациональное использование производственного потенциала и резервов страны. Массовым явлением стала практика использования кредитов для покрытия убытков предприятий, систематически не выполняющих плановые задания. Резко ухудшились платежная дисциплина, денежный оборот. Накопились избыточные платежные средства.

Госбанк СССР и Стройбанк СССР проявили свою неспособность стимулировать научно-технический прогресс, содействовать модернизации производства, переводу его на рельсы интенсивного развития, поддерживать курс передовых предприятий на полный хозрасчет и самофинансирование. Они все больше отходили от экономических методов исполнения своих функций.

Банковский производственный аппарат давно устарел. Устарели формы и методы кредитного и кассового обслуживания клиентов, техническая оснащенность банков¹. И это в условиях, когда государство пыталось оживить кооперацию, развить

индивидуальную трудовую деятельность, перейти к установлению прямых хозяйственных связей между производителями товаров и услуг, создать в экономике новые хозяйствующие субъекты, стимулировать их предприимчивость, ограничить административные методы управления в пользу экономических, внедрить принцип полного хозрасчета и самофинансирования, перевести экономику на интенсивный путь развития.

Совершенно ясно, что состояние банковской системы, характер и направления ее деятельности противоречили новому официальному курсу, реализация которого требовала банковской реформы. Ее начало ознаменовало Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 июля 1987 г. п. 821 «О совершенствовании системы банков в стране и усилении их воздействия на повышение эффективности экономики».

Оно предусматривало устранение перечисленных недостатков. С этой целью вносились структурно-функциональные изменения в банковскую систему, провозглашалась новая кредитно-денежная политика, утверждался ряд новых форм и методов банковской деятельности, предусматривалось качественно обновить техническую оснащенность банковских учреждений. Были объявлены реорганизация действующих и образование новых специализированных банков, создана новая система банков, определены основные направления и сферы их деятельности. В эту систему вошли:

1) Госбанк СССР. Его задачами провозглашались: централизованное управление денежно-кредитной системой страны; проведение единой кредитной политики; координация деятельности банков СССР и организация расчетов между ними; организация и укрепление денежного обращения; кассовое исполнение бюджета; участие в формировании сводного валютного плана страны; кредитование, финансирование и расчетное обслуживание предприятий и организаций непроизводственной сферы.

Постановление превращало Госбанк СССР в единый эмиссионно-кассовый и расчетный центр страны, организатора и координатора кредитных отношений в народном хозяйстве;

2) Внешторгбанк СССР, призванный обеспечить организацию и проведение расчетов по экспортно-импортным и неторговым операциям, кредитное обеспечение внешнеэкономических связей страны, осуществление операций на международных валютных и кредитных рынках и т.п.

Для финансирования и кредитования капитальных вложений, а также осуществления необходимых расчетов в соответствующих сферах экономики были созданы:

3) Промстройбанк СССР — для обслуживания промышленности, строительства, транспорта и связи, системы Госснаба СССР;

4) Агропромбанк СССР — для обслуживания агропромышленного комплекса страны;

5) Жилсоцбанк СССР — для обслуживания жилищно-коммунального хозяйства, бытового обслуживания, предприятий системы культуры, просвещения, науки и т.д., а также кооперативов и лиц, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью;

6) Сбербанк СССР — для организации сберегательного дела, осуществления безналичных расчетов и кассового обслуживания населения, осуществления операций с облигациями государственных займов и т.д.

Постановление предоставило Госбанку СССР право совместно с другими союзными банками определять на единой методологической основе обязательные для всех банков СССР состав объектов кредитования, условия выдачи и погашения кредитов, льготы при кредитовании, меры кредитного воздействия на ссудозаемщиков и условия их применения, устанавливать правила расчетов и ведения кассовых операций в народном хозяйстве, порядок ведения учета и отчетности в банках, а также по согласованию с Госпланом СССР и Минфином СССР — процентные ставки за пользование кредитами.

За Госбанком СССР было сохранено уже имевшееся у него право установления официальных курсов иностранных валют к советскому рублю.

Постановление определило и важнейшие общие задачи банков СССР. К их числу были отнесены: радикальное совершенствование кредитного механизма; экономическое стимулирование достижения высоких конечных результатов в деятельности всех звеньев народного хозяйства, обеспечения научно-технического прогресса; внедрение в банковскую работу прогрессивных форм кредитования и расчетов, автоматизированных систем управления банковскими операциями; развитие экономических форм контроля за хозяйственно-финансовой деятельностью предприятий и организаций.

В Постановлении специально подчеркивалось, что банки обязаны всемерно способствовать развитию инициативы и хозяйственной предприимчивости кредитруемых предприятий и организаций, не допускать мелочного вмешательства в их производственную деятельность. Банкам было запрещено использование кредита для покрытия бесхозяйственности и убытков объединений, предприятий и организаций. Им предоставлялось право объявлять неплатежеспособными объединения, предприятия и организации, которые систематически допускают убытки, несвоевременно рассчитываются с бюджетом, банками и поставщиками, переводить их на особый режим кредитования и расчетов, а в определенных случаях вносить предложения об их ликвидации или реорганизации. Банкам вменялось в обязанность активно способствовать созданию кооперативов по производству товаров народного потребления, оказанию различных услуг населению и других кооперативов, а также содействовать индивидуальной трудовой деятельности.

Провозглашенная программа коренной перестройки управления экономикой страны, по существу, не была реализована. Задуманная перестройка вылилась преимущественно в структурные преобразования механизма хозяйственного управления, не внесла качественных изменений в содержание, в формы и методы его работы, обусловила лишь формальные изменения его функциональных характеристик. Словом, «механизм торможения» не был сломан, народное хозяйство не перешло на интенсивный путь развития.

Думается, что реформа управления экономикой, как и перестройка в целом, не могла привести к позитивным результатам, поскольку не предусматривала серьезных изменений в сфере производственных отношений, прежде всего в отношениях собственности на средства производства. Кроме того, командно-административная

система управления, даже будучи в кризисе, была способна на сильное сопротивление переменам, ограничивавшим ее власть. Партийно-государственный аппарат в своей основной массе не хотел и не умел работать по-новому.

В принципе, аналогичная ситуация сложилась и в сфере начавшейся банковской реформы. Реорганизация действующих и образование новых специализированных банков не достигли поставленной цели. Банки продолжали функционировать в универсальном режиме. Реорганизация не привела, по существу, к ликвидации жестко вертикально централизованного управления банковской системой, к уменьшению бюрократизма в сфере банковской деятельности. Наоборот, резко возрос объем отчетной документации, кредитный механизм стал работать с еще большими перебоями. Банки не стали экономическим фактором стимулирования научно-технического прогресса, повышения производительности труда, развития ресурсосберегающих технологий и заинтересованности трудовых коллективов в снижении себестоимости, в повышении производительности труда и качества продукции. Словом, банки не превратились в экономический рычаг интенсификации труда.

Итак, перестройка в целом и начавшаяся банковская реформа не дали ожидаемых результатов. Однако перемены, вызванные к жизни этим процессом, объективно подвели к пониманию необходимости направления реформаторских процессов в банковской сфере в русло становления кредитно-банковской системы рыночного типа.

В этом отношении наибольшее значение имели развитие кооперативной, индивидуальной трудовой деятельности, предпринимательства, начавшийся отход от принципа монополии государства на банковскую деятельность¹ и, как общий результат, появление наряду с государством множества новых самостоятельных хозяйствующих субъектов. При этом существенное социально-психологическое значение имели действия государства, направленные на внесение в советский менталитет корректив путем реабилитации официальной идеологией таких характеристик личности, как предприимчивость, стремление арендовать средства производства, создать кооператив, свое собственное дело, заняться индивидуальной трудовой деятельностью, получить высокую прибыль и т.п. Ведь все это отрицалось на протяжении всех лет существования Советского государства, даже в годы нэпа. Без преодоления подобного психо-логического наследия было очень трудно двигаться по новому экономическому курсу.

Собственно, и Закон СССР «О государственном предприятии (объединении)», и весь

пакет принятых 17 июля 1987 г. партийно-правительственных Постановлений решали, в частности, и задачу преодоления этой инерции общественного мнения. Этому же спо-собствовали и многие публикации в печати тех лет, и выступления по радио и телевидению страны.

Однако наибольшее значение как по силе воздействия на обще-ственное мнение, так и по своим последствиям в реальном процес-се экономических реформ имел принятый 26 мая 1988 г. Закон СССР «О кооперации в СССР»².

Закон допускал и поощрял повсеместное развитие кооператив-ной формы собственности на средства производства и другое иму-щество³, объявлял ее неприкосновенной и охраняемой наравне с государственной формой собственности⁴

. Само кооперативное предприятие было объявлено Законом основным звеном единого народнохозяйственного комплекса наряду с государственным предприятием (объединением)¹

. Закон обязывал Советы народных депутатов и другие государственные органы поощрять участие ко-оперативов в решении народнохозяйственных задач, предоставляя кооперативам с этой целью на льготных условиях необходимые средства производства и т.п.²

При этом в Законе специально под-черкивалось, что труд в кооперативах имеет равную общественную значимость с трудом рабочих и служащих в государственных пред-приятиях и организациях, что он почетен, престижен и всемерно поощряется государством. Закон прямо обязывал средства массо-вой информации создавать наиболее благоприятные идеологичес-кие предпосылки для деятельности кооперативов, обеспечивая по-всеместно такой морально-психологический климат, при котором каждый член кооператива осознавал бы, что, работая в нем, он выполняет важное общественно полезное дело³

.

Оценивая Закон о кооперации с точки зрения его роли в деле углубления начатых в стране экономических преобразований, в том числе реформы банковской системы, необходимо отметить следующее.

Впервые за всю историю Советской власти после нэпа на зако-нодательном уровне была

принципиально расширена степень свободы личности в сфере трудовой деятельности. Закон разрешил гражданам в соответствии с призванием, желанием и способностью каждого добровольно объединяться в кооперативы и беспрепятственно выходить из них для выполнения в установленном порядке любых видов деятельности, кроме запрещенных законами⁴. При этом Закон категорически запретил государственным и кооперативным органам (союзам, объединениям кооперативов) вмешиваться в хозяйственную деятельность кооперативов, наделив последние таким образом полной хозяйственной самостоятельностью, начиная с планирования производства и его осуществления и кончая вопросами распределения и продажи произведенной продукции и оплаты труда членов кооператива⁵.

Одновременно Закон предусмотрел и достаточно эффективный механизм претворения в жизнь предоставленных гражданам прав. В частности, были предусмотрены юридические гарантии укрепления и развития кооперативной собственности и условий успешного функционирования кооперативов. В число этих условий входило и решение на законодательном уровне вопроса о создании в стране кооперативных банков.

Согласно ст. 23 Закона «союзы (объединения) кооперативов имеют право создавать хозяйственные отраслевые или территориальные кооперативные банки.

Кооперативный банк является кредитным учреждением, которое на демократических принципах обеспечивает денежными средствами развитие кооперативов, производит кассово-расчетное обслуживание, представляет его интересы в хозяйственных и финансовых органах...

Кооперативный банк мобилизует свободные денежные средства кооперативов на условиях договоренности. Банки могут привлекать также средства других предприятий (организаций), граждан и прибегать к займам у специализированных банков СССР...

Устав кооперативного банка регистрируется в Государственном банке СССР»¹.

Конечно, возможность появления негосударственных банков в СССР возникла благодаря принятию Закона о кооперации. Однако этот Закон, как и многие другие законодательные акты тех лет, мог остаться на бумаге. Между тем ряд положений этого

Закона, в особенности в части создания кооперативных банков и кооперативов вообще, стал быстро реализовываться, положив начало становлению системы негосударственных банков в СССР и ликвидации монополии государства на банковскую деятельность.

Главной причиной такого хода событий стало появление в экономике страны элементов рыночных отношений, резкое ускорение этого процесса с принятием Закона о кооперации. Речь в первую очередь идет о постепенном распространении экономических методов организации и управления народным хозяйством, как то: принципов полного хозяйственного расчета и самофинансирования, частичного перехода к оптовой торговле средствами производства и к договорным ценам, к установлению прямых незапланированных сверху производственных связей между предприятиями, организациями и связей между товаропроизводителями и товаропотребителями.

Все это усиливало хозяйственную самостоятельность предприятий и организаций, порождая у них потребность в незапланированных сверху финансовых средствах. В результате все более отчетливо стало осознаваться несовершенство существовавшего в стране кредитного механизма и всей банковской системы.

Начавшееся сразу после принятия Закона о кооперации массовое создание кооперативных предприятий и организаций подхлестнуло процесс формирования рыночных отношений, сильнее обозначило несоответствие банковской системы ходу экономических преобразований в стране, особенно обострив нужду в кредитах и выдвинув требование совершенствования самого кредитного механизма, да и всей банковской системы. В государственных и кооперативных предприятиях и организациях, у населения, занятого индивидуальной трудовой деятельностью, образовался огромный дефицит наличных денег при условии накопления у них на счетах значительных денежных средств, которые, однако, было очень трудно обналичить.

Согласно Закону о кооперации в его первоначальной редакции кооперативы были обязаны хранить денежные средства в банках. При этом был установлен следующий порядок осуществления кооперативами расчетов по своим обязательствам: «С предприятиями и организациями, а также гражданами в безналичном порядке через кредитные учреждения или наличными деньгами без ограничения суммы платежей. Кооператив самостоятельно определяет предельный размер наличных денежных средств на текущие расходы, постоянно находящихся в его кассе»¹. Надо, однако, заметить, что такой порядок наряду с расширением экономической свободы создавал и

большие возможности как для коррупции банковских работников, так и для осуществления финансовых махинаций ко-оперативами.

Практически сразу же после принятия Закона в него, в том числе и в ст. 23, начали вноситься поправки. В частности, был установлен следующий порядок осуществления кооперативами расчетов по своим обязательствам: с государственными, кооперативными и иными общественными предприятиями и организациями, кроме случаев, предусмотренных законом, в безналичном порядке; с гражданами как в безналичном порядке, так и наличными деньгами.

Вместе с тем кооперативам и банковским учреждениям было дано право по взаимному соглашению, с учетом специфики деятельности кооператива, определять предельный размер наличных денежных средств, постоянно находящихся в кассе кооператива, для его текущих расходов. Таким лимитом не ограничивались средства, предназначенные для оплаты труда членов кооператива и лиц, работающих в нем по трудовым договорам, для командировочных расходов, а также для приобретения товаров на колхозном рынке и у населения¹. Однако и эта поправка, сыграв положительную роль, одновременно способствовала усилению коррупции.

Во всех случаях процесс обналичивания имеющихся на счетах юридических и физических лиц денежных средств оставался сопряженным с большими трудностями. Возникшая в связи с этим потребность облегчить для предпринимателей решение этой задачи стала одним из факторов, обусловивших появление первых кооперативных и акционерных коммерческих банков. Правовой основой возникающих акционерных коммерческих банков стало Постановление Совета Министров СССР от 1 сентября 1988 г. № 1061 «Об утверждении Устава Госбанка СССР», в котором впервые акционерные коммерческие банки были включены в перечень кредитно-банковских учреждений Советского Союза².

Создание кооперативных и акционерных коммерческих банков было обусловлено также естественным желанием многих граждан освоить возникшую благодаря Закону «О кооперации в СССР» новую предпринимательскую нишу в экономике страны — банковскую деятельность. Помимо кооперативов банки стали создаваться и другими хозяйствующими субъектами, в том числе государственными предприятиями.

Таким образом, если принятие Закона о кооперации создало возможность появления в

стране кооперативных и коммерческих банков, то настоятельная потребность разрешить проблемы, накопившиеся в сфере денежно-кредитных отношений, превратили эту возможность в действительность.

Возникновение нового типа банков, работающих на коммерческой основе, означало появление в стране крайне важного элемента рыночной экономики, который стал активно стимулировать процесс углубления экономической реформы, что, в свою очередь, способствовало дальнейшему развитию системы коммерческих банков. В итоге к концу 1990 г., т.е. всего за полтора года, число коммерческих банков в стране перевалило за тысячу. В то же время в практику стали быстро входить новые формы обслуживания банковских клиентов. Появился коммерческий кредит.

Последняя по времени попытка коренным образом улучшить деятельность государственных специализированных банков СССР в рамках существующей банковской системы была сделана в начале 1989 г. 31 марта 1989 г. было принято правительственное Постановление «О переводе государственных специализированных банков СССР на полный хозяйственный расчет и самофинансирование», в котором ставилась задача уже в 1989 г. ввести в действие новый механизм хозяйствования банков, новые организационные и правовые основы их деятельности, соответствующие углубляющейся экономической реформе.

Было решено ввести в действие новый механизм хозяйствования государственных специализированных банков СССР, положив в основу их деятельности прибыль (доход) как обобщающий показатель эффективности работы и главный источник укрепления и развития банковских учреждений, социального развития и материального стимулирования их коллективов. При этом ставилась задача строить хозяйственные взаимоотношения банков с клиентами и друг с другом «на принципах надежного и заинтересованного партнерства».

Постановление требовало коммерциализации деятельности государственных специализированных банков, пыталось изменить их роль в экономике, превратить банки в экономический фактор, чтобы они не только контролировали и надзирали за деятельностью клиентов хозяйствующих субъектов, но и специфическими кредитно-расчетными методами активно помогали им вести свое хозяйство.

В то же время Постановление позволяло вышестоящим банковским учреждениям —

Правлениям государственных специализированных банков за символическую плату получать, точнее, отбирать у своих хозяйственных звеньев мобилизованные ими на местах кредитные ресурсы, которые в конечном счете поступают в распоряжение Госбанка СССР. Это обстоятельство служило ярким проявлением сохранившегося в стране жесткоцентрализованного метода управления банками, торпедировало их попытки вести работу на принципах хозяйственного расчета и самофинансирования, обескровливало их коммерческую деятельность, делало невозможным выполнение государственными специализированными банками задачи, сформулированной в Постановлении: строить хозяйственные взаимоотношения со своими контрагентами на принципах надежного и заинтересованного партнерства.

Были и другие причины, которые делали необходимым дальнейшее углубление банковской реформы в стране.

Однако по мере развития рыночных отношений, численного роста коммерческих банков и повышения их роли в народном хозяйстве страны становились все более очевидными две вещи:

во-первых, несостоятельность действующей в стране государственной системы специализированных банков, а значит, необходимость качественного совершенствования существующей кредитно-банковской системы;

во-вторых, необходимость создания специального банковского законодательства.

Решение этих задач стало содержанием нового этапа банковской реформы в стране, который начался с принятия Верховным Советом СССР в декабре 1990 г. Закона «О Государственном банке СССР»¹ и Закона «О банках в СССР»², которые по известным причинам не успели оказать реального воздействия на банковскую деятельность в стране и потому в дальнейшем не будут нами рассматриваться. В отличие от них аналогичные законы, принятые Верховным Советом РСФСР и Верховными Советами других союзных республик, несмотря на все присущие им недостатки, имеют историческое значение, поскольку положили начало процессу формирования в стране кредитно-банковской системы и банковского законодательства, адекватных рыночной экономике.