

Виктор Николаевич
Семенов

Разрушение централизованной финансово-кредитной системы

Минфин и банк

Бюджет, кредит, страхование и денежное обращение, как бы ни обособляли эти институты доморощенные реформаторы, они представляют собой единое целое — финансовый рынок.

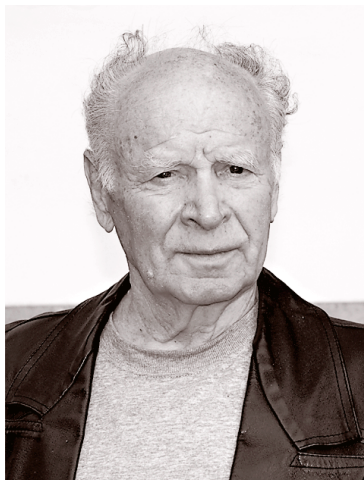
Когда я пришел после окончания в январе 1951 года Московского экономико-статистического института на работу в Министерство финансов СССР в управление финансирования сельского хозяйства, то меня поразило панно в вестибюле со списком 14 заместителей министра финансов СССР А. Г. Зверева. Первым была фамилия председателя Госбанка СССР Попова Василия Федоровича. Этим подчеркивалось единство бюджета и кредита. Тогда ведь и трудовые сберегательные кассы находились в структуре министерства.

В дальнейшем Госбанк вышел из системы министерства, став вполне самостоятельным финансовым институтом. Еще через некоторое время Госбанку передадут сберегательные кассы. Однако чтобы население не теряло к ним доверие, в течение продолжительного времени их название не менялось. Они продолжались именоваться трудовыми сберегательными кассами Министерства финансов СССР.

А. Г. Зверев при строгой тогдашней штатной дисциплине позволил себе, казалось бы, nepoзвoлитeльную роскошь — иметь в структуре Минфина отдел кредита и денежного обращения.

Вначале начальником отдела был Дымшиц. После него — В. К. Ситкин, впоследствии ставший первым заместителем министра финансов СССР, а потом председателем Государственного комитета цен. Он был высокообразованным и эрудированным специалистом. За что министр финансов Гарбузов В. Ф., отмечая ум и знания, даже называл его головастиком. К тому же Ситкин обладал прекрасной памятью и хорошо поставленной речью. Он хорошо писал деловые бумаги и мог делать часовые доклады, не заглядывая в разложенные перед ним бумаги.

Связь Минфина с Госбанком выражалась также в том, что председателями Госбанка становились, как правило, бывшие заместители министра финансов СССР. Примерами этого являются — Алексей Андреевич Посконов (1963–1969), Виктор Владимирович Деменцев (1986–1987), Нико-

**В. Н. Семенов****1951–1991**

Экономист,
старший экономист,
начальник отдела, начальник
главка Министерства финан-
сов СССР, заместитель
министра финансов СССР

лай Викторович Гаретовский (1987–1989), Александр Константинович Коровушкин (1958–1963).

Последний был снят в 1963 году Н. Хрущевым с должности председателя правления Госбанка СССР за то, что он якобы в деловую поездку в Лондон взял на два дня жену. Наказанием было возвращение все в то же Министерство финансов, правда, только РСФСР и только начальником управления. Однако говорили, что поездка в Лондон стала лишь поводом для такого зигзага в судьбе Александра Константиновича. В действительности он был снят Хрущевым за то, что, позвонив поздним вечером генсеку домой, согласовывая необходимость предоставления кредита на выплату заработной платы шахтерам, перепутал имя Никиты Сергеевича с его отчеством. При этом злые языки утверждают, что в том состоянии, в котором он тогда находился, можно было перепутать не только отчество.

Как-то отдыхая в Сочи, на пляже встретил Коровушкина. Разговор, конечно, зашел о работе. Я спросил, действительно ли все было так. Александр Константинович все отрицал, объяснив все тем, что это сам Хрущев во время разговора был в изрядном подпитии.

Во время работы в министерстве я хорошо усвоил этику обращения с «высокими начальниками» и поэтому никогда не звонил своему министру домой. Если надо, то он всегда даст секретарю задание найти Семенова и соединить с ним.

Неразрывная связь Минфина и Госбанка заключалась и в том, что Госбанк выполнял кассовое исполнение бюджета. Теперь, когда разрушена централизованная финансовая система, кассовое исполнение бюджета осуществляет казначейство. В общем, Госбанк не являлся обособленным институтом государства, он осуществлял единую с Министерством финансов СССР государственную экономическую политику.

За счет кредитов Госбанка производились выплаты колхозам и совхозам за продаваемую ими продукцию с надбавками, а также расходы по ее доставке. Делалось это по твердым установленным закупочным ценам, независимо от задолженности колхозов и совхозов по ссудам, ранее полученным.

Эти кредиты возмещались банку заготовительными организациями и перерабатывающими организациями за счет выручки от реализации продукции. Поскольку оплата закупочной сельскохозяйственной продукции осуществлялись тоже за счет кредитов банка, то автоматически возмещалась и разница между стоимостью продукции по закупочным и расчетным ценам. Все делалось за счет ассигнований из бюджетов: республиканских — по мясу и молоку и союзному — по зерновым и маслич-

ным культурам, хлопку-сырцу, льняной продукции, шерсти, кожевенному сырью и рыбе. Разница между стоимостью закупочной продукции по закупочным и расчетным ценам, прокредитованная банком, отражалась на так называемых счетах регулирования конкретной продукции. По выданным ссудам, отраженным на счетах регулирования, банкам начислялись проценты. Помню, у меня произошел спор с зампредом Госбанка Левчуком по поводу начисления этих процентов. Оказывается, банк начислял их каждый день на остатки средств с уже начисленными процентами. То есть проценты начислялись на проценты. Я же предупредил, что если Госбанк не отменит эту пирамиду, то я дам указание отделу исполнения союзного бюджета и министерствам финансов союзных республик возмещать проценты из бюджета без прогрессии по кредитам, отраженным на счетах регулирования. В конце концов порядок навели.

Неразрывная связь Министерства финансов СССР и Госбанка заключалась и в том, что Минфин занимался санированием финансового положения предприятий, уценкой товарно-материальных ценностей в связи с изменением оптовых цен, списанием задолженности по ссудам банка, подкреплением кредитными ресурсами отраслевых банков.

Специалисты Госбанка часто жаловались, что Министерство финансов СССР командует Госбанком СССР. Однако плановое хозяйство, централизованное управление экономикой требовало единого подхода к решению народно-хозяйственных задач.

Были, конечно, и серьезные разногласия. Как-то Гарбузов направил меня к первому зампреду председателя Госбанка Воробьеву решить вопрос о выдаче, в связи с засухой, кредитов колхозам и совхозам на неотложные нужды. Беседа продолжалась довольно долго, в основном говорил Воробьев, кстати, очень грамотный и эрудированный специалист. Целый час он читал мне лекцию о финансах и задачах банка, однако в просьбе отказал.

Вернувшись в министерство, я доложил Василию Федоровичу, что вопрос не решен. Пришлось перенести его решение в Совет министров СССР. Однако этот инцидент не помешал Гарбузову позже спасти Воробьева от неминуемого освобождения. Воробьев на бюджетной комиссии Верховного Совета СССР заявил депутатам, что те ничего не понимают в банковском деле и вносят несуразные предложения. Депутаты обиделись и поставили перед Косыгиным вопрос об освобождении Воробьева от занимаемой должности. Гарбузов отстоял Воробьева и, позвонив ему по вертушке, посоветовал соблюдать такт в обращении с депутатами.

Больше всего мне приходилось работать с зампредом Госбанка СССР Ушаковым. Госбанк был заинтересован в оборачиваемости кредитных ресурсов. Но то неблагоприятные погодные условия, то директивное командование ЦК КПСС советским хозяйством приводили к большим, просто огромным суммам просроченных и невозвращенных кредитов банку. Они достигли в 1990 году 100 млрд рублей. И это несмотря на то,

что в 1965–1985 годах с колхозов и совхозов было списано порядка 40 млрд рублей просроченных ссуд. Чтобы не останавливать сельскохозяйственное производство, просроченные ссуды регулярно пролонгировались без начисления по ним процентов. Списание задолженности производилось за счет увеличения внутреннего государственного долга. Василий Федорович Гарбузов старался не противопоставлять интересы Минфина интересам сельского хозяйства, понимая, что оно в СССР в своем техническом оснащении отставало от сельского хозяйства передовых развитых стран. Как ни странно, Госбанк тоже был заинтересован в пролонгировании ссуд колхозам и совхозам. Пролонгированная задолженность автоматически сокращала просроченную задолженность. Както раз Василий Федорович вызвал меня, детально ознакомился с состоянием задолженности по ссудам колхозов и совхозов, попросил предложить выход. Я ответил, что задолженность можно либо списать, или же в бюджете предусматривать источники для погашения этих пролонгированных ссуд. В результате мне было предложено ехать к Ушакову, внимательно посмотреть баланс банка и найти в нем необходимые свободные средства. Что и было сделано. Уже вечером я в деталях доложил ему о состоянии задолженности по ссудам и ожидаемые платежи. Удалось выяснить, что в балансе банка оставались свободные средства от дооценки зерна на сумму менее одного миллиарда рублей и свободные средства от возврата задолженности по внешнему долгу на 16 млрд рублей.

Неожиданно услышав от меня об этих 16 миллиардах, Гарбузов побагровел и железным голосом приказал выбросить их из головы и не сметь никому о них говорить.

Надо добавить, что все нормативные акты и решения по хозяйственным вопросам разрабатывались Министерством финансов СССР совместно с Госбанком СССР. Например, Инструкции № 14 и 15 по краткосрочному и долгосрочному кредитованию колхозов и совхозов визировались мною. Также детально рассматривался годовой план долгосрочного кредитования. И квартальные планы краткосрочного кредитования Госбанка согласовывались с нашим министерством.

В общем, несмотря на ведомственную разобщенность, существовала единая финансово-кредитная система.

Первый коммерческий банк

В соответствии с решением XXVI съезда партии была разработана Продовольственная программа СССР, одобренная Майским Пленумом партии. Реализация программы должна была улучшить снабжение населения продуктами питания, устранить трудности и диспропорцию в развитии сельского хозяйства и связанных с ним отраслей. В этих целях проводился эксперимент, направленный на расширение хозяйственной самостоятельности, повышение ответственности колхозов и совхозов за конечный результат.

В качестве эксперимента в Тимашевском районе Краснодарского края в 1984 году был организован агропромышленный комбинат «Кубань». В состав комбината вошли совхозы, колхозы, межхозяйственные предприятия и предприятия потребкооперации, обслуживающие сельскохозяйственное производство, промышленные предприятия, перерабатывающие сельскохозяйственное сырье, сельские строительные и транспортные организации, специализированные предприятия государственной торговли, реализующие плодоовощную, мясную и молочную продукцию.

Комбинат являлся юридическим лицом, однако хозяйства, входившие в комбинат, сохраняли хозяйственную самостоятельность и права юридического лица. В комбинате был создан и финансово-расчетный центр для проведения операций между предприятиями и организациями, входящими в комбинат, а также со снабженческими, заготовительными, перерабатывающими предприятиями, с банком и бюджетом.

При подготовке решения о статусе комбината «Кубань», о создании финансово-расчетного центра возникли споры. Отдел советского хозяйства Совета министров СССР и директор комбината «Кубань» Ломач настаивали на создании в комбинате своего банка. Минфин и Госбанк были против дробления единой централизованной банковской системы. В связи с этим и родилась идея создания финансово-расчетного центра с функциями банка. Были разработаны его права и обязанности. Ни Госбанк, ни Минфин не проявили активности в разработке его функций. Специалисты Госбанка и Минсельхоза РСФСР при посещении комбината знакомились только с организацией его работы, но помощи в создании финансово-расчетного центра не оказали.

Мне пришлось в это время быть в командировке в Краснодарском крае, решать спорный вопрос о расчетных ценах на сахарную свеклу и взаимоотношения сахарных предприятий с бюджетом. Директор комбината Ломач, кстати, при подготовке решения об организации комбината также регулярно бывал в Министерстве финансов. Так что встречались мы часто. Приезд в любой регион руководящего работника из Москвы — члена коллегии или замминистра — всегда становилось событием. Ломач, приехав в Крайфинотдел, где я разбирался с ценами на свеклу, воспользовался случаем и пригласил меня на комбинат с тем, чтобы я помог разобраться с финансово-расчетным центром.

На следующий день с заместителем начальника Крайфинотдела я прибыл на комбинат, где нас уже ожидали Ломач и начальник еще не действующего центра, бывший бухгалтер совхоза, довольно грамотный специалист. Ломач с конкретными цифрами стал доказывать мне несуразность действующей системы кредитования и расчетов с бюджетом.

У одних предприятий комбината есть денежные средства, которые хранятся в банке, другие же, нуждающиеся в средствах, вынуждены пользоваться кредитом и платить по нему проценты. Комбинат, осуществляя все расчеты с поставщиками и покупателями, вынужден маневрировать всеми финансовыми потоками, не прибегая к услугам банка. Я не стал

возражать и попросил пригласить управляющего Тимашевским управлением Госбанка с его специалистами.

Когда прибыли банкиры, мы вместе стали обсуждать проблемы деятельности финансово-расчетного центра. В результате решили ликвидировать Тимашевское отделение банка и все операции в районе по выплатам и платежам производить самим, через наш центр. Управляющий отделением заметил, что в районе есть промышленные предприятия, организации электроснабжения, водохозяйственные организации, школы, больницы, которые обслуживает отделение. Как же осуществлять все расчеты? После довольно длительных споров я предложил следующий порядок деятельности центра. Все расчеты с предприятиями и организациями комбината и местными покупателями и поставщиками осуществляются непосредственно через финансово-расчетный центр, а с иногородними клиентами как обычно через банковскую систему.

В течение трех дней с Краснодарским управлением Госбанка было разработано и согласовано положение о деятельности финансово-расчетного центра комбината «Кубань», который и принял Госбанк СССР.

В Тимашевском отделении Госбанка были открыты расчетный, спецсудный и другие счета. Со спецсудного счета комбинату выдавались кредиты на совокупную потребность в заемных средствах, без подразделения на объекты кредитования. Выручка от реализации продукции, оплаченных работ и услуг хозяйств, входивших в состав комбината, зачислялись на его спецсудный счет и направлялись на погашение кредитов. Прибыль, амортизационные отчисления, средства на заработную плату и неотложные нужды Тимашевским отделением Госбанка перечислялись на расчетный счет комбината. По отгрузке продукции иногородним покупателям хозяйства комбината от его имени выставляли платежные требования через учреждения Госбанка по месту нахождения покупателей.

Хозяйство, входящее в комбинат, открывало в финансово-расчетном центре расчетные счета, на которых ежегодно отражались все его расчетно-денежные операции. По месту нахождения предприятий и организаций комбината в учреждениях банка открывались текущие счета, на которые финансово-расчетный центр перечислял средства на выплату заработной платы и на неотложные нужды.

Платежи в бюджет комбинат «Кубань» осуществлял в централизованном порядке с соблюдением хозрасчетных прав предприятий и организаций, входивших в него. Таким образом, под видом финансово-расчетного центра комбината «Кубань» был создан фактически первый отраслевой банк, прообраз современных коммерческих банков.

Создание кооперативных банков

В 1987 году Совмином СССР была создана творческая группа из работников некоторых министерств для разработки закона о кооперации. Группой руководил помощник председателя Совмина Савиков. Группа

работала в Доме отдыха Совмина «Сосны». В группу входили юристы из некоторых НИИ и Союза кооператоров. Я был также включен в эту группу и совместно с начальником планово-экономического главка Минсельхоза СССР Серновым взял на себя разработку экономического механизма кооперации.

Дело в том, что на Западе кооперация, как в самом производстве, так и в его финансовом обеспечении производства сельскохозяйственной продукции, играет большую роль. Кредит в системе кооперации способствует упрочению финансового положения кооператива, стимулирует его развитие, расширение производства.

В наш закон о кооперации были внесены определенные новации. Так, кооператорам было предоставлено право предоставления за счет своих денежных средств другим предприятиям и организациям кредиты на условиях, определяемых соглашением сторон, включая договоренность о размерах процентов за пользование им.

Объединения кооперативов имели право создавать хозрасчетные отраслевые или территориальные кооперативные банки. Кооперативный банк являлся кредитным учреждением, который на демократических принципах обеспечивал денежными средствами развитие кооперативов, производил расчетно-кассовое обслуживание, представлял его интересы в хозяйственных и фискальных органах.

Так, кооператив мог мобилизовать свободные денежные средства на условиях договоренности. Они могли привлекать также средства других предприятий, граждан и прибегать к займам из централизованных банков. Кооперативный банк на договорных началах стал способен участвовать своими средствами в хозяйственной деятельности кооператива. Союзы могли с согласия входящих в них кооперативов создавать финансово-расчетные центры, выступающие единым ссудозаемщиком, а также плательщиком по денежным обязательствам кооператива.

Развал централизованной банковской системы

Еще до провозглашения перестройки в течение ряда лет проводилась линия на усиление банковского воздействия на экономику путем повышения процентной ставки при кредитовании сверхнормативных товарных материальных ценностей. Было принято решение о начислении процентов на денежные средства предприятий, находящиеся в банках. Но при этом централизованная банковская система сохранялась.

Однако ввиду низкой эффективности общественного производства ЦК КПСС вынужден был принимать меры по оздоровлению экономической системы страны.

Став генсеком партии, М. С. Горбачев с присущим ему комсомольским задором, подобно Хрущеву, начал перестройку. Член Политбюро А. Н. Яковлев, нахватавшись за границей идей рыночной экономики, вбил в голову Горбачеву необходимость проведения перестройки. Одной из основных

идей перестройки была ломка централизованной банковской системы. Горбачев окружил себя различными советниками из научно-исследовательских институтов, нахватавшихся либеральных идей из американских научных журналов. Мне запомнилось совещание руководящих работников Госбанка СССР, отраслевых банков, Госплана, Минфина, директоров крупных предприятий, проводимое Горбачевым в Мраморном зале ЦК КПСС на Старой площади.

Во время перерыва ко мне подошел А. А. Обозинцев (председатель Агропромбанка СССР) и высказал свое видение перестройки системы Госбанка. «Наш банк, — заявил он, — имеет самую разветвленную систему. Мы должны быть главными в самой системе, заменив собой отделения Госбанка». «Зачем это все нужно? — спросил я — Что, ваш банк будет собирать выручку у торговых предприятий, принимать платежи от населения за коммунальные услуги? Вам что, мало работы по кредитованию колхозов и совхозов и финансированию строительства?» «Тогда в чем должна заключаться перестройка банковской системы?» — спросил он. «Ответ очевиден! Вы должны заниматься своим делом, а межфилиальные расчеты должны производиться через Госбанк, имеющий разветвленную сеть. У Агропромбанка должно быть больше прав и ответственности за выдачу и возврат кредитов сельскому хозяйству!» — сказал я тогда Александру Александровичу.

Но идеи реформирования банковской системы все больше овладевали Горбачевым, который к тому времени переселился со Старой площади на третий этаж кремлевского центрального административного здания, где проходили и заседания Политбюро.

К этому времени М. С. Зотов, побывавший в командировке в Финляндии, написал записку Рыжкову об эффективности банковской системы в этой стране. Там, дескать, множество коммерческих банков, которые конкурируют между собой. Рыжков решил не отставать от перестройки и поручил своему первому заместителю Нуриеву подготовить решение Совета министров СССР об организации коммерческих банков.

Мне приходилось участвовать совместно с юристами НИИ государства и права в различных заседаниях, посвященных этому вопросу, представляя Минфин. В результате реформы отраслевые банки перевели на коммерческую основу. Я подписывал такое решение о Промстройбанке и Агропромбанке. Уставный фонд Агропромбанка был определен, кажется, на уровне 6 млрд рублей, сформированный полностью за счет государственного бюджета. Я представлял Минфин и на учредительном собрании Агропромбанка. За мной было 80% акций будущего банка. В его совет директоров вошел министр финансов В. С. Павлов.

Позже началась массовая кампания по созданию коммерческих банков. Лицензию на их создание первоначально давали Госбанк СССР и Минфин СССР. Создавались в основном отраслевые банки по обслуживанию крупных компаний и холдингов.

Зигзаги в сельскохозяйственном финансовом рынке

Сельскохозяйственный финансовый рынок в дореформенный период базировался на бюджетных дотациях сельскому хозяйству, централизованной системе кредитования с льготными ставками предоставления ссуд колхозам и совхозам и страхование имущества сельскохозяйственных предприятий.

Страхование и кредитование — две взаимодействующие категории. Несмотря на переход на добровольное страхование посевов колхозов и совхозов, существовала целевая финансовая поддержка в уплате страховых взносов экономически слабых колхозов и совхозов. При возмещении страховщиками 70% потерь от неурожая сельскохозяйственных культур у Агропромбанка снизился риск невозврата выданных ссуд. Переходный же период ознаменовался резким сокращением поддержки со стороны государства сельскохозяйственного производства.

Распад СССР, экономическая самостоятельность России, ускоренный переход к рынку, выразившийся в свободном ценообразовании и особенностях государственного регулирования производства, привели к безудержному росту цен, обесценению денег и разрушению сложившегося централизованного кредитования сельского хозяйства.

В первые годы после развала СССР правительство России еще в какой-то степени осуществляло кредитование сельскохозяйственного производства по льготной ставке.

В 1993 году субсидирование льготной процентной ставкой было отменено. Место централизованным кредитам уступила система товарного кредита. Суть ее заключалась в поставке сельскому хозяйству горюче-смазочных материалов нефтяными компаниями в обмен на зерно будущего урожая. Все эксперименты по кредитованию сельского хозяйства не дали каких-либо заметных результатов и не укрепили экономику сельского хозяйства. Росла задолженность по централизованным и товарным кредитам. При этом не было увязки страхования посевов с кредитованием сезонных затрат. Заниженный обменный курс рубля и доллара привел к неэффективности отечественного сельскохозяйственного производства — выгодно было покупать импортную продукцию. Ставка рефинансирования Центробанка, достигавшая 200–240%, делала невыгодным кредитование сезонных затрат в сельском хозяйстве.

В связи с этим в 1997 году был сделан очередной шаг в реструктуризации кредитования сельского хозяйства. В соответствии с Указом Президента РФ от 16 апреля этого года был образован специальный фонд кредитования АПК на льготных условиях. Фонд формировался за счет федерального бюджета, возврата выданных кредитов, процентов по кредитам и пени за несвоевременный их возврат, причем кредиты выдавались на льготных условиях с взиманием платы не более 20% учетной ставки ЦБ РФ.

В 1997 году кредитование организаций АПК осуществляли два уполномоченных банка — Агропромбанк и Альфа-банк. С 1998 года кредито-

ние из льготного фонда стали осуществлять коммерческие банки, выигравшие конкурс. В 1998 году таких банков было 12.

Кредитование организаций из льготного фонда осуществлялось в пределах лимита кредитования, устанавливаемого Минсельхозпродом РФ. Особенностью кредитования сельскохозяйственных товаропроизводителей за счет централизованных фондов являлось лишь поддержание в ограниченных размерах сезонных затрат без оплаты страды. Таким образом, по существу был сделан возврат к кредитованию колхозов, существовавшему до 1964 года. Такое кредитование сезонных затрат искусственно снижало заинтересованность работников в результатах своего труда и в финансовом положении различных открытых и закрытых акционерных обществ, созданных из колхозов и совхозов.

В 1997 году централизованный сельскохозяйственный кредитный рынок был окончательно разрушен. Агропромбанк с 1300 отделениями стоимостью не менее 6 млрд долларов был «продан» Столичному банку сбережений. При этом ставилась явно нереальная задача оздоровления банка холдингом «СБС-Агро». Дефолт 1998 года похоронил окончательно централизованную систему кредитования сельского хозяйства.

Огромная финансовая пирамида, созданная Минфином, преследовавшая затыкание дыр в бюджете, работала главным образом на создание у банков за счет бюджета незаработанного капитала.

Тушиковое положение с экспериментами в области кредитования сельского хозяйства привело к созданию в 2000 году Россельхозбанка, уставный фонд и фонд кредитования которого были созданы за счет государственного бюджета. Однако ограниченные ресурсы нового сельхозбанка не позволили осуществлять прямое банковское кредитование. На кредитном поле он действует совместно с коммерческими банками, доминирующее положение среди которых занимает Сбербанк.