

Юлия Васильевна
Балашова

Борьба за двухуровневую банковскую систему

На мой взгляд, практическое создание двухуровневой системы у нас, т. е. нижнего уровня — коммерческих банков, — началось с создания так называемых кооперативных банков, законодательной основой которых стал Закон о кооперации. Этим Законом объединениям кооперативов предоставлялось право создавать свои хозрасчетные банки.

К этому времени преобразования в банковской системе в СССР уже шли полным ходом: появились специализированные банки, каждый из них имел готовую нишу. Это и понятно, ведь банки образовались из управлений Госбанка, руководивших кредитованием в той или иной отрасли народного хозяйства.

Но весь процесс нормотворчества, как в отношении кооперативных, так и в отношении специализированных банков, меня лично коснулся очень мало, разве что в сражении местного масштаба с начальником Юридического отдела Госбанка Михаилом Львовичем Коганом.

Дело в том, что в Госбанке существовали две юридических службы. Одна обслуживала внутрисоюзную банковскую деятельность. Возглавлял ее замечательный совершенно человек, прекрасный юрист Михаил Львович Коган. Ну вот он и вел основную работу по подготовке первых нормативных документов, которые должны были регулировать все эти преобразования.

Юридический отдел, где я в то время работала, был в рамках Главного валютно-экономического управления. Мы обслуживали исключительно внешние, т. е. зарубежные контакты Госбанка. Разумеется, специалисты по рыночной банковской системе были в основном, если не исключительно, собраны у нас.

Так вот о сражении с Коганом. Это даже сражением не назовешь, просто перепалка о роли демократии в организации кооперативного банка и содержании его устава.

С точки зрения Михаила Львовича, демократия требует, чтобы учредитель кооперативного банка имел право войти в этом качестве в банк и в любое время выйти, унося с собой свой капитал. Мне же казалось, что этого допускать нельзя. Но Закон о кооперации, на котором все основывалось, был несовершенен, четких установок по этому вопросу не давал,



Ю. В. Балашова

1986–1991

Главный юрист-консульт
Главного валютного
управления Госбанка СССР

1992–2003

Главный юрист-консульт,
советник правления Между-
народного московского банка

2003–2005

Советник председателя
правления Интерпромбанка

2005 — наст. время

Экономический советник
Юридического департамента
ЦБ РФ

и я потерпела поражение: в типовом уставе кооперативного банка его учредитель мог свободно внести пай и так же свободно забрать его обратно. Еще одно поражение я потерпела на том этапе по вопросу, кто должен возглавлять банк. Мне было точно известно из банковских законов европейских стран, что во главе банка должен быть профессионал со значи-

тельным стажем руководящей работы в банке. Но и на этот раз победила «демократия», и, наверное, в то время «демократы» были правы. Специалистов, то есть обученных коммерческому банковскому делу кадров, просто не было. Приходилось разрешать возглавлять банк чуть ли не всем желающим.

Однако в конечном итоге, как мне кажется, победила наша «линия профессионалов». Действительно, выжили именно те банки, руководители которых не жалели ни сил, ни средств на собственную профессиональную подготовку и на привлечение имеющихся в стране профессиональных кадров.

Наряду с этим ведь были и просто анекдотические случаи. Взять, например, тот же банк «Восток». Возглавил его врач-реаниматор. Русским языком он владел очень плохо. Трудно было даже вообще понять, что он, собственно, говорит. Каким-то образом господин Кадыров вышел на меня по телефону и попросил о встрече. Я согласилась. Когда мы встретились и он сказал, что хочет быть председателем банка, я пыталась отговорить его от этой затеи. Но не тут-то было. Через некоторое время он опять мне позвонил и на этот раз потребовал, чтобы Госбанк организовал ему «учебу на председателя банка» в Лондоне. Это я цитирую. Мой совет совершенствоваться там же в области реанимации успеха не имел. Теперь известно, что банк «Восток» потерпел крах.

Вообще я в то время, это был конец 80-х годов, предлагала ограничить, хотя бы на время, число выдаваемых коммерческим банкам лицензий. Ну, скажем, выдали 200, сделали перерыв и посмотрели, что у этих банков получается, чтобы хотя бы разобраться, что мы, соб-

ственно, создаем, какую систему? Но никто со мной не согласился. Это посчитали незаконным.

В результате мы получили ту банковскую систему, которую сейчас имеем. На первых этапах она, как мне кажется, имела очень мало сходства с банками в развитых странах. Уж очень разными являются экономические системы, на почве которых они выросли. Мне представляется, что в целом наши коммерческие банки отразили тот процесс ломки нравственных установок в социальных и экономических отношениях, который пережило за последнее десятилетие все наше общество.

При всех очевидных недостатках «централизованно планируемой экономики», при всей формализации и бюрократизации общественных отношений в рамках «командно-административной системы» это была все-таки действующая, производящая, а не проедающая себя экономика, и это были в принципе общественные отношения, базирующиеся на высокоморальных установках.

В течение долгих лет, которые я провела в стенах Внешторгбанка и Госбанка, банковский служащий был для меня вне подозрения, как жена Цезаря. Про взятки в банках мне вообще не доводилось слышать.

Возвращаясь к банковской реформе, я не хочу залезать в идеологические дебри, хочу только сказать, что в 1987 году, когда она, собственно, началась, я как работник Главного валютного управления Госбанка хотя и стояла ближе других к реальной рыночной банковской системе, оказалась как-то в стороне. Эта реформа свалилась нам буквально как снег на голову. С нашей, ну, буду говорить, с моей точки зрения, создание наряду с Госбанком пяти специализированных банков вообще не было реформой. Напротив, это мероприятие послужило тормозом на пути к действительной рыночной реформе банковской сферы. Я имею в виду двухуровневую банковскую систему, когда существуют центральный банк, то есть «банк банков», и широкая сеть разнообразных коммерческих банков.

Когда к маю 1988 года стало очевидно, что реформа идет в никуда, не знаю, по чьей инициативе, Юрий Пономарев, который возглавлял тогда Главное валютное управление, пришел и сказал: давай мы с тобой сделаем двухуровневую банковскую систему. Мы написали письмо Абалкину. Ну, разумеется, он пришел ко мне прежде всего как к юристу, и письмо это было нашим предложением, адресованным в Совет министров, создать Закон о банках. Там давалась и схема основных положений, которые должен содержать этот Закон.

Абалкин наше предложение одобрил. Из Совмина пришел ответ, в котором предлагалось к 20 июня подготовить проект Закона о банках. Не помню, сколько точно, но, кажется, 20 дней для подготовки этого документа нам дали.

И вот за эти 20 дней мы написали первый проект, так сказать, «рыбу», этого Закона. К сожалению, он у меня не сохранился. Когда в 1992 году я уходила из Госбанка, то оставила его в столе, и его, кажется, сожгли со всеми другими бумагами. Но, как мне представляется сейчас, он все-таки был лучшим.

Дело не в этом, а в том, что фактически с конца мая началась наша борьба за двухуровневую систему. И это была борьба не на жизнь, а на смерть. Кто участвовал в этой борьбе? Это я могу сказать совершенно конкретно. Тогда существовала у нас такая традиция, да она, собственно, и сейчас существует. Проект Закона направляется всем заинтересованным ведомствам. Заинтересованными ведомствами к тому моменту были существовавший Внешэкономбанк, Промстройбанк и три новообразованных спецбанка. Ну, что касается спецбанков, они, конечно, тоже

написали кое-что, но достаточного количества специалистов по рыночной банковской системе у них просто не было.

А вот Внешэкономбанк и Промстройбанк — это были откровенные противники создания двухуровневой системы. М. С. Зотов, председатель Промстройбанка, был «естественным» противником, поскольку он являлся архитектором банковской реформы 1987 года. Во Внешэкономбанке я общалась на своем уровне с Дмитрием Леонидовичем Ивановым, моим бывшим начальником. Это выдающийся, неповторимый (у нас другого такого нет) юрист. Так вот, у него была очень простая позиция: есть Внешэкономбанк, и он должен быть Внешэкономбанком, и не трогайте этот банк, и не выдумывайте никаких там систем.

Оба эти банка очень сильно сопротивлялись. Особенно Зотов. Он в своих замечаниях вообще высказывался за то, что должно быть как бы два центральных банка: Промстройбанк и Центральный банк. Сейчас это, может быть, и кажется смешным, но уровень нашей зашоренности в то время был настолько высок, что к идее существования в одной стране двух центральных банков многие относились вполне серьезно.

Ведь не стоит забывать, что за исключением работников Главного валютного управления Госбанка и Внешэкономбанка для наших финансистов двухуровневая банковская система, существующая во всех странах с рыночной экономикой, была по существу «закрытой книгой». О ней слышали, но как она действует, представляли весьма абстрактно.

Это очень важно, потому что принципы устройства и работы банковской сферы «за кордоном» знали у нас буквально единицы. Теоретически это представляли себе ученые-специалисты. Практически — в силу своей профессии — мы, работники Главного валютного управления Госбанка и Внешторгбанка, поскольку, будучи гражданами Союза ССР, мы фактически жили «в капитализме».

Так вот и получилось, что отстаивать эту самую двухуровневую систему, которую все-таки удалось построить, пришлось фактически малыми силами, учитывая, что Юра Пономарев, выступивший инициатором этой борьбы, с полдороги уехал за границу. На его место пришел Олег Владимирович Можайсков. Еще были Дима Тулин и Андрюша Мовчан. Вот эти люди и генерировали идеи.

Тогда они были совсем молодыми, очень умными и очень образованными. Потом они вошли, может быть, в первую пятерку российских банкиров-руководителей, но и сейчас я называю их Дима и Андрюша. И не только в силу разницы в возрасте, но и в память о тех временах, когда мы очень слаженно работали. Это было для меня (надеюсь, и для них) очень интересное время.

Поддержали нас ученые, прежде всего из абалкинского института, а сопротивлялись чуть ли не все. Но у нас было много и, так сказать, «внутренних» трудностей. Ну, например, пытались мы дать определение банка. Я было хотела использовать определение из английского закона о банках. Но это не прошло. А вот один из наших зампредов оказался го-

раздо более отважным теоретиком. Он так и написал в одном из проектов: «Банк есть учет и контроль». (Владимир Ильич Ленин)

Наша прежняя банковская система являлась прекрасно отлаженным механизмом, но она была совершенно не готова к восприятию идеи «двух уровней». Поэтому борьба за эту идею и оказалась уделом очень узкого круга. Два года длилась эта борьба. Она породила десятки проектов. Пять томов проектов оставила я, уходя из Госбанка. Со всеми пометками, замечаниями и вариантами.

Причем технически это выглядело так. Первый (самый первый) проект, который мы сочинили, был о банках и о центральном банке (вместе). Он был довольно объемный и обсуждался долго. За это время в Госбанке сменились два председателя — был Деменцев, потом стал Гаретовский. Двинулось это все вперед более быстрыми темпами, уже когда в Госбанк пришел Виктор Владимирович Геращенко.

До этого мы должны были вольно или невольно действовать, как говорится, «тихой сапой». Почему? Да потому, что Госбанк исторически был придатком Минфина и с очень большим трудом выбирался из-под господства последнего. И лишь постепенно отвоевывал себе ту или иную степень свободы. Независимым он никогда не был. Госбанк находился в прямом подчинении у Совмина. То, что нами предлагалось, было самой настоящей революцией.

А принцип действия Центрального банка в двухуровневой системе основывался на его независимости от государственных органов. Разумеется, не на абсолютной независимости — такой глупости в реальной жизни просто не может существовать, — а на независимости достаточной, чтобы проводить активную кредитно-денежную политику.

Например, в одном из наших первых проектов мы предлагали такую модель отношений с Совмином. Председатель Центрального банка принимает участие в заседаниях Совмина, а представитель Совмина — в заседаниях правления Центрального банка, и если решения правления его по каким-то моментам не устраивают, он может принять отлагательное решение. Это немецкая модель, и она очень хорошо работает.

Получается не то чтобы нажим, «давиловка» со стороны Совмина, а вот такой протест. Дескать, мы не согласны с вашим решением, мы против него протестуем и даем вам четырнадцать дней, чтобы его пересмотреть. Если вы его не пересмотрите, мы умываем руки и возлагаем на вас всю ответственность за последствия.

Разумеется, такое предложение показалось экзотическим. Но дело не в этом. Дело в том, что мы боролись за то, чтобы отстоять независимость Центрального банка, вывести его из-под прямого подчинения Совмину. Сама идея независимости Центрального банка вызрела у нас в Госбанке еще до Геращенко, но вся трудность заключалась в том, чтобы продвинуть эту идею. И тут нас поддержали ученые из института Абалкина. Они как бы стали продвигать эту идею от своего имени, чтобы это не выглядело как «освободительное движение» Госбанка против Совмина.

Когда пришел Геращенко, он призвал как раз к более решительным действиям. Он предложил сделать два закона, как везде: Закон о банковской деятельности и Закон о Центральном банке. Вообще, проектов было масса. Но все они разрабатывались нами, нашей инициативной группой. Какой-то другой серьезной альтернативы нашим проектам не было.

Наконец в декабре 1990 года союзный закон увидел свет. Однако за две недели до этого вышел российский закон. Получилось это все довольно просто. Родионов Сергей Сергеевич, до того как он ушел в Российскую контору Госбанка, работал у нас в Институте Госбанка и даже принимал участие в подготовке некоторых проектов Закона.

Когда началась политическая борьба за «отделение» России от Союза ССР, Сергей Сергеевич, используя наш проект, точнее, один из наиболее доработанных его вариантов, и покорежив его, как ему казалось правильным, сделал свой закон о банках. И они в Российской конторе были очень горды тем, что сделали это раньше нас. Мне лично появление в одной стране двух Законов о Центральном банке, то есть фактически двух центральных банках, представлялось беспримерной нелепицей.

Последующие политические события внесли в этот юридический нонсенс свои коррективы. Сейчас мы имеем доработанные Закон о банках и банковской деятельности и отдельный Закон о Центральном банке и уже достаточно прочно утвердившуюся в экономической практике и в общественном сознании двухуровневую банковскую систему.

То, что эта система имеет во многом скорее формальное, чем фактическое сходство с двухуровневыми банковскими системами индустриально развитых стран, — фактор, без сомнения, преходящий. Он отражает всю неустойчивость «переходного» состояния, в котором все еще остаются и экономика, и общество России. Но главный шаг на пути к созданию современной национальной банковской системы, отвечающей потребностям рыночной экономики, все-таки сделан.