Проф. М. Н. СОБОЛЕВ

ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ РЕОРГАНИЗАЦИИ КРЕДИТНОЙ СИСТЕМЫ СОЮЗА ССР

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ФИНАНСОВОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО СОЮЗА ССР
МОСКВА 1929 г.

Проф. М. Н. СОБОЛЕВ

ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ РЕОРГАНИЗАЦИИ КРЕДИТНОЙ СИСТЕМЫ СОЮЗА ССР

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ФИНАНСОВОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО СОЮЗА ССР
МОСКВА 1929 г.



Стат.-форм. А5 148×210

ГЛАВЛИТ № А-41284
ТИРАЖ 5000 ЭКЗ.
МОСКВА — 1929
ГОЗНАК.

ГЛАВА I.

Проблема реорганизации кредитной системы в целом.

С провозглашением в 1921 г. новой экономической политики и с переходом к товарно-денежному хозяйству совершенно необходимым стал вопрос о возобновлении деятельности банков. Без кредита было невозможно обеспечить правильное и наиболее экономное круговращение капитала в производстве и торговле. Декрет 13 октября 1921 г. создает первый в СССР банк—Государственный банк, затем 8 февраля 1922 г. учреждается Всероссийский банк потребительской кооперации, 1 сентября 1922 г.—Промышленный банк, и в том же году было разрешено учреждение обществ взаимного кредита. 19 октября 1922 г. правительство предоставило концессию иностранцам на открытие Российского коммерческого банка, который 16 декабря 1924 г. преобразуется в Банк для внешней торговли с принятием на себя Наркомвнешторгом пакета акций этого банка. В ноябре 1924 г. создается особый банк для кредитования электрификации под названием Электробанк. В январе 1925 г. учреждается Центральный банк коммунального и жилищного строительства. На местах, на основании декрета 18 января 1923 г. и нормального устава, утвержденного 27 февраля 1923 г., начинают открываться коммунальные банки. По линии сельскохозяйственного кредита издается 21 декабря 1922 г. декрет о губернских обществах сельскохозяйственного кредита и 15 февраля 1924 г. утверждается устав Центрального банка сельскохозяйственного кредита. В качестве низовых органов этого кредита создаются кредитные и сельскохозяйственно-кредитные товарищества (на основе декрета о кредитной кооперации 24 января 1922 г.). Особняком стоят учрежденные Дальневосточный, Юго-восточный и Средне-азиатский банки.

В 1923—1925 гг. очень увлекались банками, они были в моде, но их учреждение и развитие деятельности шли в значительной степени стихийно, без определенного, наперед разработанного, плана. Популярности банков в эти годы сильно содействовало то обстоятельство, что параллельно бурному восстановительному процессу в промышленности

и торговле происходил такой же бурный рост банковых ресурсов и их активных операций. С этим была связана значительная неорганизованность работы банков, их взаимная конкуренция по части привлечения клиентелы и ее вкладов, одновременное кредитование одного клиента несколькими банками. Кроме того, в первые годы своей деятельности банки были совершенно свободны в оказании кредита тем или иным хозяйственным организациям и не подвергались какому-либо регулированию и планированию. Это создавало изолированность финансовой работы банков и неувязку ее с другими методами финансирования, как, напр., бюджетным финансированием и использованием внутрипромышленных ресурсов.

Планирование народного хозяйства СССР было делом совершенно новым и нуждалось в выработке своих методов. Разработка этих методов и основанных на них планов могла происходить только постепенно. К планированию кредита центральные плановые органы пришли позже других отраслей хозяйства. Только с 1924 г. начинаются попытки этого планирования, задачей которого было внесение порядка и согласованности работы отдельных банков.

Усиленная конкуренция банков между собой и стремление привлечь к себе как можно больше пассивов и активов вели к стихийному росту числа филиалов, в результате чего увеличивались накладные расходы банков.

Создавшаяся хаотичность работы банков обратила на себя внимание правительства и в 1927/28 г. были приняты меры к устранению этих недостатков. 15 июня 1927 г. был издан декрет «о принципах построения кредитной системы». Он сделал первую попытку внести некоторую ясность во взаимоотношения банков и в разграничение их клиентелы и попытался определить роль Госбанка в общей кредитной системе СССР. Дело в том, что к этому времени обострились взаимоотношения Госбанка с прочими банками краткосрочного кредита. Госбанк, располагая наиболее крупными ресурсами текущих счетов НКФ и других публично-правовых учреждений, эмиссией и большим основным капиталом, стремился привлечь к себе возможно большее количество клиентов и всякими мерами старался отвлечь клиентов от других банков.

Повсеместно раздавались жалобы на Госбанк—со стороны Торгово-промышленного банка, кооперативных банков, коммунальных банков.

Госбанк выдвинул в 1927 г. теорию единого банка, защищая мысль о необходимости и своевременности сосредоточения всего краткосрочного кредита у него. В этой теории он ссылался на мысль В. И. Ленина о едином банке: «единый крупнейший государственный банк,—писал В. И. Ленин в сентябре 1917 г. в статье «Удержат ли большевики госу-

дарственную власть»,—с отделениями в каждой волости, при каждой фабрике—это уже девять десятых социалистического аппарата, это общегосударственное счетоводство, общегосударственный учет производства и распределение продуктов». В соответствии с этим в брошюре «Грозящая катастрофа и как с ней бороться», написанной также в сентябре 1917 г., В. И. Ленин выдвигал следующие меры: 1) об'единение всех банков и государственный контроль над их операциями или национализация банков, 2) национализация синдикатов, 3) отмена коммерческой тайны, 4) принудительное синдицирование промышленников, торговцев и хозяев вообще, 5) принудительное об'единение населения в потребительские общества. И, наконец, в докладе на VI с'езде РКП в марте 1918 г. В. И. Ленин говорил: «Мы ставим конкретную задачу организации потребления, универсализации банков, превращения их в сеть государственных учреждений, всю страну охватывающих и дающих нам общественное счетоводство, учет и контроль».

Защитники осуществления единого банка в 1927 г. выдвигали соображения, что только этим путем устранится нежелательная и вредная конкуренция банков, создастся необходимая концентрация банковых капиталов и расчетных операций и надлежащая целостность всей кредитной работы.

Однако, при этом упускалось из виду, что сложившийся в процессе хозяйственного развития банковый аппарат требует к себе весьма бережного отношения, так как за ним стоят весьма сложные экономические отношения, что Госбанк в своих организационных формах еще не обеспечивает успеха мыслимой концентрации банкового дела, что идея В. И. Ленина имела в виду законченный строй социализма, с одной стороны, а с другой, выдвигалась в конце 1917 г., как мера борьбы с надвигавшейся катастрофой. Сам Ленин явился инициатором воссоздания ряда советских банков в период новой экономической политики и тем предопределил существование на некоторый период времени системы банков для осуществления более узких практических задач переходного периода с товарно-денежными формами.

После оживленной дискуссии по этому вопросу правительство издало декрет от 15 июня 1927 г. с указанием на ориентировку на будущее время в сторону единого банка, но с сохранением пока существующих банков. В целях приближения к осуществлению единого банка, Госбанку были даны некоторые права по непосредственному руководству кредитной системой. Эти права сводились к участию представителей Госбанка в советах и ревизионных комиссиях других банков, к более активному участию его в акционерных капиталах банков, непосредственному наблюдению за использованием банками открываемых им

Госбанком кредитов и за направлением всех кредитов по отдельным отраслям народного хозяйства в соответствии с правительственными директивами в области кредитной политики и к праву получения Госбанком от всех кредитных учреждений балансовых данных, сведений об открытых кредитах и задолженности отдельных клиентов, о текущих счетах и вкладах государственных органов.

С другой стороны, декрет 1927 г. сделал попытку разграничить функции и клиентелу различных банков с тем, чтобы окончательное разграничение функций и клиентелы было проведено НКФ и РКИ СССР с участием банков, представителей республик и заинтересованных ведомств.

Согласно этому поручению, названные наркоматы проделали большую работу размежевания клиентелы между банками, однако, она осталась не вполне законченной и явилась компромиссом между различными, подчас противоположными точками зрения.

Кроме того, РКИ предприняла большую работу по сокращению числа филиалов банков, имея в виду этим путем точно так же устранить конкуренцию между ними и содействовать сосредоточению кредитных операций в меньшем числе банков и тем способствовать удешевлению кредита. Это сокращение видно из следующей таблицы числа филиалов по отдельным банкам:

	На 1/X 1926 г.	На 2/VII 1927 г.	На 1/X 1928 г.
Госбанк	487	422	588
Внешторгбанк	10	5	—
Средне-азиатский банк . . .	12	8	7
Дальне-восточный банк . .	10	11	6
Мосгорбанк	75	33	29
Коммунальные банки . . .	118	144	37
Всекобанк	62	46	41

Сокращение коснулось всех банков, кроме Госбанка, который увеличивал свои филиалы в связи с развитием операций и принятием на себя обязанностей по ведению государственной кассы. В некоторых случаях сокращение пошло даже дальше целесообразного, например, в отношении Внешторгбанка, которому, по характеру его распыленных операций с второстепенным экспортом, было необходимо иметь оперативные опоры на местах (а не только вести операции через кассы Госбанка).

В результате этих мероприятий трения между отдельными банками, прежде всего между Госбанком и другими банками, если и сократились, то все же не исчезли. Понадобились более решительные меры в деле устранения этих трений.

К этим мерам принадлежат постановления правительства в феврале 1928 г., по которым прежний Промбанк, занимавшийся по преимуще-

ству краткосрочным кредитованием промышленности и только в небольших размерах осуществлявший долгосрочное кредитование через особый отдел долгосрочного кредита (ОДК), был слит с Электробанком и преобразован в банк исключительно долгосрочного кредитования промышленности и электрохозяйства, при чем все его краткосрочные кредиты были переданы Госбанку. Затем Внешторгбанк и Средне-азиатский банк были подчинены непосредственному руководству Госбанка.

Таким образом, к настоящему моменту мы имеем значительно видоизмененную систему кредитных учреждений. Во главе всех банков по величине баланса и экономическому значению стоит Госбанк, почти целиком сосредоточивший в своих руках весь краткосрочный кредит. Кроме него, незначительная роль в этой области принадлежит Внешторгбанку, целиком подчиненному Госбанку. Некоторая область деятельности сохраняется за двумя кооперативными банками (Всекобанком и Украинбанком) и за местными коммунальными банками в отношении местной промышленности, торговли и кооперации.

Роль Госбанка характеризуется следующими цифрами. На 1 октября 1924 г. из общей суммы сводного баланса краткосрочного кредита в 2.438 млн. руб. на Госбанк падало 1.644 млн. руб. или 67,4%, а на 1 октября 1928 г. из сводного баланса по краткосрочному кредиту в 6.678 млн. руб. на Госбанк приходится 5.928 млн. руб. или 88,7%. Баланс Внешторгбанка равен на 1 октября 1928 г. 111,6 млн. руб., баланс обоих кооперативных банков—495 млн. руб. (одна четверть оборотов их относится к долгосрочным операциям), баланс местных коммунальных банков—482 млн. руб. (половина их операций по долгосрочному кредиту).

Параллельно Госбанку, как главному эмиссионному институту краткосрочного кредита, к настоящему времени сложились несколько банков и систем банков долгосрочного кредита и отчасти банков смешанного типа. Сюда относится Банк долгосрочного кредитования промышленности и электрохозяйства (Промбанк), сосредоточивающий у себя финансирование промышленного строительства, Центральный банк жилищного и коммунального строительства и сеть местных коммунальных банков, кредитующих жилищное и коммунальное строительство, при чем коммунальные банки, кроме того, ведут операции и краткосрочного кредитования местного хозяйства, и система сельскохозяйственного кредита, возглавляемая Центральным сельскохозяйственным банком, с республиканскими банками сельскохозяйственного кредита в качестве республиканских центров, областных банков сельскохозяйственного кредита (или заменяющих их союзов кредитной

кооперации) в качестве следующего звена и кредитно-сельскохозяйственных кооперативных товариществ, как низового звена.

Советская экономика характеризуется необыкновенно быстрым темпом своего развития, при котором организационные формы быстро отстают от потребностей жизни и требуют преобразования. В таком положении находится и кредитная система, которая в настоящий момент переживает несомненный кризис, обусловленный значительным изменением характера ресурсов банков, характера активных операций и почти всех их условий. Мы стоим накануне генеральной ревизии всех организационных форм и операционных принципов советского банкового дела.

Весьма характерно, что под влиянием назревающих потребностей коренных реформ в банковом деле весьма оживилась специальная банковая литература и, в частности, начата дискуссия о природе советского банка и о его роли в хозяйстве СССР. Прежде чем коснуться этой дискуссии, мы хотели бы остановиться на тех внутренних изменениях в характере работы банков, которые заставляют говорить о коренных сдвигах всей кредитной системы.

В первую очередь мы должны остановиться на изменении характера пассивов советских банков. В первые годы их деятельности происходило восстановление оборотных капиталов хозяйственных организаций, что давало сильный рост их текущих счетов в банках. Вместе с тем, созданная твердая денежная единица должна была заполнить каналы народного обращения и потому рост банкнотной эмиссии в первые годы был особенно значителен. Наоборот, в первые годы проблема долгосрочного кредита, как проблема своеобразной системы финансирования народного хозяйства в условиях советской экономики, еще не встала перед государством, так как в области основного капитала дело заключалось, главным образом, в приведении в действие существующих капиталов, но не в создании новых. Поэтому специальные ресурсы на капитальное строительство, в частности бюджетные ассигнования, вливаемые в советские банки, составляли сравнительно скромные цифры.

В последние годы, наоборот, текущие счета стали терять свое прежнее значение, так как хозяйственные организации, отлагавшие раньше свои временно свободные средства на текущих счетах, стали усиленно реорганизовывать свое устаревшее устройство и создавать новые предприятия, и при широком строительстве напрягали до последних пределов свои финансы. Используя часть оборотных средств на строительство, эти организации должны были снимать свои текущие счета, в результате чего текущие счета и утратили прежнюю роль среди ресурсов банков. Если абсолютная сумма текущих счетов по сводному балансу

банков и возрастала (на 1 октября 1925 г. она равнялась 1.266 млн. руб., на 1 октября 1926 г.—1.343 млн. руб., на 1 октября 1927 г.—1.416 млн. р. и на 1 октября 1928 г.—1.794 млн. руб.), то удельный вес их в балансе все время падает; так, на те же даты он составлял: 24%, 21%, 16% и 14,6%.

Следует отметить, что текущие счета промышленных предприятий остаются стабильными и повышаются, главным образом, текущие счета публично-правовых организаций: НКФ, местных бюджетов, Госстраха. Изменение текущих счетов в 8 крупнейших банках СССР происходило следующим образом:

	1/X 1926 г.	1/X 1927 г.	1/VII 1928 г.
Гос. промышленность	264,6	234,5	264,2
Гос. админ. и общ. учреждения	306,8	358,8	483,5
Гос. и местный бюджет	395,6	384,1	529,9

Приведенные цифры показывают, что в области текущих счетов все большее значение приобретают публично-правовые организации: государственный бюджет, Госстрах и проч.

С другой стороны, сильно растут средства специального назначения, направляемые в банки, т.-е. государственные, главным образом, бюджетные средства, отдаваемые на питание банковой системы в целях перераспределения их посредством банков. Если эти средства составляли на 1 октября 1925 г. 330 млн. руб., то на 1 октября 1927 г. они равнялись уже 1.517 млн. руб., а на 1 октября 1928 г.—2.828 млн. руб. Таким образом, банки все более становятся проводниками бюджетных средств.

В соответствии с этим меняется картина активных операций банков. Краткосрочный кредит отступает на задний план, оттесняемый долгосрочным кредитом. Наиболее важной становится проблема финансирования индустриализации, проблема вложения капиталов в промышленность, электрификацию, т.-е. в народное хозяйство. В то время, как капиталистический строй знает весьма обильные источники финансирования промышленности в виде частного ссудного капитала, направляемого в акции и облигации промышленных предприятий, в СССР вопрос об источниках и методах финансирования промышленности появился совсем недавно и потребовал совершенно оригинального подхода: за отсутствием частного ссудного капитала нужно было найти другие средства, могущие быть вложенными в основные капиталы промышленности, электрохозяйства и сельского хозяйства.

Изменение соотношения краткосрочных и долгосрочных кредитов за последние годы характеризуется следующими данными (в млн. руб.):

	На 1/X 1925 г.	На 1/X 1927 г.	На 1/X 1928 г.
Краткосрочные	2.321	3.823	4.419
Долгосрочные	411	2.287	4.047

Возрастание краткосрочных кредитов по всей кредитной системе за 3 года составило 90%, а возрастание долгосрочных—861%. Финансирование народного хозяйства через банковую систему происходит по плановым указаниям правительства и имеет в СССР по преимуществу публично-правовой характер.

По вопросу о природе советского банка за последнее время появилось несколько статей в наших финансовых журналах и имеется специальная глава в новой книге проф. Трахтенберга «Современный кредит и его организация». Одна точка зрения, защищаемая Трахтенбергом, заключается в том, что советский банк приводит в движение денежный ссудный капитал. Правда, Трахтенберг о ссудном капитале в условиях советского хозяйства считает нужным говорить «с очень и очень большой оговоркой», так как «тех общественных отношений, выразителем которых является категория капитала, по крайней мере, в социалистическом секторе народного хозяйства нет. Но по своим формальным признакам то, что мы называем и в условиях советского хозяйства ссудным капиталом, походит на ссудный капитал буржуазного общества».

По мнению Трахтенберга, в сфере обращения у нас функционирует ссудный капитал потому, что в СССР, вследствие наличия необобществленного сектора и необобществленного домохозяйства, сохраняются товарно-денежные отношения и что советский банк можно, по его мнению, назвать банком лишь в той мере, в какой он связывает обобществленный сектор хозяйства с необобществленным сектором и индивидуальным домохозяйством. «Советский банк, как банк, обращен к необобществленному окружению». Трахтенберг считает, что «и в буржуазном и советском обществе ссудный капитал отображает одни и те же общественные отношения». «Ссудный капитал обобществленного сектора рефлектирует социальные связи, вне его развивающиеся. Таким образом, в условиях советского хозяйства имеется наличие ссудного капитала, вырастающего на почве товарно-денежных отношений и своеобразных форм движения капитала». Наши банки являются учреждениями, организующими и осуществляющими движение ссудного капитала.

Нам представляется неправильным оперирование понятием ссудного капитала в условиях советской хозяйственной системы, потому что здесь отсутствуют все элементы, составляющие содержание этого понятия. Здесь нет социальной группы рантье, как собственников ссудного капитала, нет процента, который они получают, нет прибыли, из которого процент уплачивается. Трахтенберг ссылается на то, что доход, получаемый нашими банками, называется процентом. Но это только

внешняя терминология, примененная к экономической категории, по существу отличной от процента в капиталистическом обществе. Ибо прежде всего у нас нет рынка капиталов, на котором этот процент устанавливался бы взаимодействием спроса и предложения ссудных капиталов. Наш процент есть отчисление части народного дохода, получаемого в обобществленном секторе, при чем определение величины этой части происходит распоряжением государственной власти.

Наши банки не имеют элементов капиталистических банков. Никаких капиталов они не привлекают, ибо таковых в обобществленном секторе не существует, а с необобществленным сектором банки не имеют никаких связей, или совершенно ничтожные (в виде нескольких миллионов руб. текущих счетов частных лиц).

Другой экономист—Лившиц точно так же утверждает, что в СССР существует ссудный капитал («Финансы и народное хозяйство» № 45, 1928 г.). Он указывает на ряд существенных особенностей нашей экономики в области кредита—отсутствие процента, как результата спроса и предложения ссудных капиталов, отсутствие фондовой биржи, однако, затем он без дальнейших доказательств утверждает существование ссудного капитала в СССР и отсюда делает вывод о необходимости предоставить банкам полноправную и ответственную организацию обращения ссудных капиталов.

Более близок к правильной оценке экономической роли советских банков автор статьи в журнале «Финансы и народное хозяйство» (№ 5, 1929 г. под заглавием «к вопросам о природе советского банка»), который говорит, что: «наши банки являются не столько хозяйственными организациями, сколько оперативными органами управления и регулирования хозяйства страны, т.-е. государственными учреждениями, а не предприятиями. Он утверждает далее, что «в составе пассивов советских банков нет депозитов, являющихся денежными накоплениями, ищущими применения в форме ссудного капитала, или выжидающих вложения в промышленные и торговые предприятия или в фондовые операции, т.-е. нет тех категорий капиталов, которые играют доминирующую роль в пассивах капиталистических банков».

Приведенные выше цифры, характеризующие пассивы наших банков, дают нам основание утверждать, что кредитная система СССР в источниках своего питания и в методах работы пропитывается все более и более публично-правовыми началами и теряет те небольшие элементы коммерческого характера, какие она имела в первые годы своей деятельности.

Отсюда мы можем сделать выводы о природе советского банка в настоящее время. Если в первые годы возобновления деятельности банков

можно было говорить о некотором сходстве их с банками капиталистического мира и о возможности привлечения ими из народного хозяйства ссудного капитала, то теперь всякие сомнения по этому поводу могут считаться рассеянными. Советские банки не являются собирателями и перераспределителями ссудных капиталов. Они не являются самостоятельными хозяйственными организациями, могущими направлять кредит по своему усмотрению и сообразно своим интересам. Советские банки представляют собой орудие экономической политики в руках советского государства. Они сосредоточивают в своих руках часть ресурсов обобществленного сектора народного хозяйства, направляемую в них государственной властью, и перераспределяют их банковскими методами среди той клиентелы, которую намечают кредитные планы правительства. Задача советских банков сводится именно к круговращению государственных денежных средств банковыми приемами, которые дают возможность возвращать выданные взаймы деньги обратно и снова пускать их в оборот, внедряют в хозяйственную среду кредитную дисциплину и обеспечивают плановость направления средств.

На ряду с этими задачами все более выступает другая задача советских банков, связанная с развитием социалистических элементов народного хозяйства СССР—задача рационализировать, концентрировать и упростить расчетные процессы между хозяйственными организациями страны. В этой области лежит будущее осуществление того общегосударственного счетоводства и учета, о котором говорил В. И. Ленин и которое должно осуществляться особыми учреждениями, выросшими из существующих банков.

ГЛАВА II.

Современные организационные проблемы банков.

Современное строение кредитной системы не может считаться окончательно сложившимся. Наоборот, уже сейчас намечается целый ряд организационных изменений. Как эти изменения, так и дальнейшие реформы должны иметь общую руководящую идею. Эта идея заключается в стремлении к единому банку, как средоточию всех кредитных ресурсов государственного хозяйства СССР в широком смысле этого слова (со включением всех государственных организаций на хозяйственном расчете). По мере социализации советского хозяйства потребность этого сосредоточения должна чувствоваться все более, так как все более должна вырастать плановость всего хозяйства и необходимость держать в руках все ресурсы государства и ими маневрировать. Дальней-

шая концентрация государственных и кооперативных хозяйственных организаций сокращает естественно число клиентов банков и дает возможность концентрировать их работу. В свете этой идеи и должны рассматриваться все организационные проблемы существующих банков.

Уже и в настоящее время Госбанк может считаться почти единственным банком краткосрочного кредита. Мы уже указывали, что из всего сводного брутто-баланса банков на 1 октября 1928 г. по линии краткосрочного кредита на долю Госбанка приходится 88,7%.

В настоящий момент можно признать своевременным полное слияние *Внешторгбанка* с Госбанком, так как то неопределенное положение, какое занимает Внешторгбанк в настоящее время, когда он существует, как отдельный банк, только формально, а по существу полностью подчинен Госбанку, не может продолжаться и требует разрешения. Существование Внешторгбанка отдельно от Госбанка не вызывается соображениями развития иностранных кредитов, так как эти последние могут в такой же мере получаться и Госбанком.

Защитниками сохранения Внешторгбанка выдвигается другое соображение о том, что Внешторгбанк лучше может справиться с задачей финансирования заготовок второстепенных экспортных товаров, чем Госбанк, который этими товарами не интересуется. Однако, следует отметить, что Внешторгбанк работает на местах, не имея своих филиалов, через отделения Госбанка и, следовательно, эти последние вполне приспособлены и привычны к операциям с второстепенными экспортными товарами. С другой стороны, Внешторгбанк почти совершенно не имеет собственных пассивов и работает постольку, поскольку его финансирует Госбанк. Все аргументы за сохранение отдельного банка для внешней торговли разбиваются жизнью. Таким образом, слияние Внешторгбанка с Госбанком является ближайшей очередной задачей.

Что касается *Дальне-восточного и Средне-азиатского банков*, то их существование на ближайшие годы диктуется соображениями отдаленности территории их деятельности и особенностями взаимоотношений с восточными соседними государствами. Самостоятельный банк на Дальнем Востоке и в Средней Азии лучше справится с специфическими задачами нашей кредитной и экономической политики в этих районах, чем филиалы Госбанка, не могущие иметь ни такой самостоятельности действий, ни такого авторитета в глазах местного населения.

Равным образом на ряд лет должны сохранить свою самостоятельность и кооперативные банки — *Всекобанк и Украинбанк*. Дело в том, что эти банки об'единяют совершенно особую клиентелу— кооперативные организации, которые не принадлежат к числу государственных организаций и имеют самостоятельные источники нако

пления средств. Эти обстоятельства и дают право на самостоятельное существование кооперативных банков: они собирают особые средства из среды кооперированного населения (такие средства, которые не могут быть вовлечены в круг других банков) и распределяют эти средства среди кооперативных учреждений, имеющих общественный, но не государственный характер.

Что касается *коммунальных банков*, то их роль двойственна. С одной стороны, они являются местными кредитными учреждениями для финансирования жилищного, коммунального и промышленного строительства и частично в этом отношении выполняют поручения Промбанка и Цекомбанка, с другой, они представляют собой местные банки краткосрочного кредита, кредитующие местную промышленность и торговлю, а отчасти и коммунальное хозяйство. Ценность этих банков заключается в том, что они в значительной степени работают на средства, собираемые из местных же источников, главным образом, из местных бюджетов. Таким образом, они вовлекают в русло кредитных учреждений ресурсы, которые не могли бы привлечь отделения центральных банков. Но зато у них есть другой очень серьезный недостаток—работа вне общесоюзного кредитного плана. При ограниченности наших капитальных средств, при общей напряженности финансового хозяйства крайне важно координировать работу местных банков с работой центральных банков, чтобы не происходила затрата средств внеплановым и хаотическим порядком. Между тем до сих пор попытки вовлечь коммунальные банки в общую плановую работу оставались безуспешными, и планирование этих банков в лучшем случае происходит в порядке узко местных планов, не согласованных с общими планами.

Уже более двух лет идет спор о том, чем должны заниматься коммунальные банки, и фактически идет на местах борьба за клиентелу между коммунальными банками и филиалами Госбанка, действующими по директивам своего правления. Постепенно Госбанк всякими мерами завоевывает позиции на местах в отношении кредитования местной промышленности и торговли. Госбанк защищает взгляд, что коммунальные банки должны быть банками исключительно долгосрочного кредита и что местный краткосрочный кредит должен быть предоставлен учреждениям Госбанка. Конечно, такая постановка вопроса ставит крест на коммунальных банках, так как большинство их не могло бы существовать в рамках операций долгосрочного кредита и должно было бы фактически закрыться. В настоящее время такое решение вопроса было бы преждевременным и лишило бы кредитную систему тех местных ресурсов, какими сейчас располагают коммунальные банки.

Из всех банков краткосрочного кредита, какие имеют в настоящее время некоторое значение, местные коммунальные банки имеют на 1 октября 1928 г. баланс-брутто в 482 млн. руб., а сумма оказанного ими краткосрочного кредита составляла 197 млн. руб. против 205 млн. руб. долгосрочных кредитов. Это показывает, что в них до сих пор половина операций относится к краткосрочному кредиту, лишить которых значило бы уничтожить коммунальные банки, а вместе с тем и уменьшить кредитование местного хозяйства на сумму свыше 100 млн. руб.

Но как общая тенденция, идея Госбанка должна быть признана правильной.

В отношении коммунальных банков в самое последнее время выплыл вопрос *об областных коммунальных банках* в связи с проведением районирования. Это последнее перестраивает административное деление СССР: вместо прежних губерний, разделенных на уезды, создаются области по признаку однородности экономических признаков с разделением их на округа. Область обнимает несколько губерний, а округ является укрупненным уездом. Вместе с этим прежние губернские центры превращаются в большинстве случаев в окружные центры, а прежние коммунальные банки губернского масштаба становятся банками окружными. По существу эти банки от такой реформы не меняют ни масштаба, ни направления своей работы, так как они как были, так и остаются банками местного городского значения. Однако, в новых областных центрах рождается мысль о необходимости создать в них особые областные коммунальные банки, как кредитные учреждения, посредством которых областная власть могла бы планировать строительство всей области и направлять кредит сообразно задачам областной экономической политики. В данный момент эта идея уже претворяется в жизнь, при чем вместе с созданием областного банка упраздняются другие коммунальные банки на территории области с превращением их в отделения этих областных банков. Так было сделано в Центрально-Черноземной области, создавшей областной банк в Воронеже и упразднившей Тамбовский банк. Подобно этому проектируется превратить Московский и Ленинградский городские банки в областные коммунальные банки.

Этот вопрос представляется довольно сложным. С одной стороны, понятно стремление областной власти создать в своих руках банк, при помощи которого можно было бы регулировать жилищное и промышленное строительство всех городов области. Если оставаться при прежней форме окружных коммунальных банков, то ясно, что в мелких городах создание таковых невозможно, а потому мелкие города не-

избежно остались бы в хвосте строительства. До некоторой степени этому могло бы помогать учреждение в них отделений банков ближайших городов, как это до сих пор и делалось, однако, и в таком случае на такие отделения оставались бы только крохи от ресурсов банка, используемых, главным образом, в месте нахождения правления банка. Между тем мелкие города точно так же нуждаются в развитии своего жилищного и промышленного строительства, сильно в них отстающего от строительства более крупных центров. Областная власть и хочет внесст большую планомерность в дело строительства городов области.

Однако, нельзя при этом упускать другое существенное обстоятельство. Коммунальные банки, как мы сказали, питаются, главным образом, средствами исполкома и хозяйственных организаций того города, в котором они действуют. Так, по балансу на 1 октября 1928 г. коммунальные банки собрали из чисто местных источников 71 млн. руб. основных капиталов, 147 млн. руб. специальных капиталов и сторонних средств и 104 млн. руб. текущих счетов. Можно сказать с уверенностью, что значительная часть этих средств не будет вложена в областные банки, так как будет утрачена живая и органическая связь между данным городом и банком. Этот серьезный момент заставляет быть весьма сдержанным в вопросе об учреждении областных банков и замещении ими местных коммунальных банков.

Можно признать одно: в тех областях, где не существует других коммунальных банков, кроме одного в центре области, такой областной банк имеет свое оправдание, равным образом это оправдывается там, где нет на периферии сколько-нибудь крупных и развивающихся городских центров, которые могли бы своими местными средствами питать местные же городские банки.

При обсуждении вопроса об областных коммунальных банках следует принять во внимание указанную вначале руководящую идею банковой политики ближайшего будущего—приближение к единому банку краткосрочного кредита. Это дает основание поставить вопрос о том, чтобы областные коммунальные банки сосредоточились исключительно на операциях долгосрочного кредита с тем, чтобы в данной области краткосрочное кредитование местного хозяйства было предоставлено отделениям Госбанка. Это отвечало бы намерениям областных властей направлять дело капитального строительства. Что же касается привлечения в отделения Госбанка местных краткосрочных ресурсов, то эта задача выполнялась бы ими во всяком случае не хуже, чем отделениями областного коммунального банка.

Существует еще одна группа кредитных учреждений, обслуживающих потребности краткосрочного кредита—это *Общество Взаимного*

Кредита. Их задачей при их основании было собирание ссудных капиталов из частнохозяйственного сектора и обслуживание кредитом частных промышленных и торговых предприятий, поскольку эти последние были призваны дополнять работу государственных и кооперативных предприятий. Первые годы деятельности обществ взаимного кредита характеризовались необычайно быстрым ростом средств и оборотов, превысившим даже рост других кредитных учреждений. Но уже в последние два года этот рост сменился падением. Тяжелый удар обществам взаимного кредита был нанесен злоупотреблениями в нескольких московских обществах, повлекшими за собой крах этих обществ. С другой стороны, частная торговля и промышленность начали сокращаться под влиянием вытеснения их государственными и кооперативными предприятиями. Картина деятельности обществ взаимного кредита характеризуется изменениями баланса и основных его статей (в млн. руб.):

	Основной капитал	Текущие счета	Учетно-ссудные операции	Весь баланс-брутто
На 1 октября 1925 г. .	4,4	18,4	31,7	59,7
„ 1 „ 1926 „ .	11,2	28,4	51,7	93,2
„ 1 „ 1927 „ .	10,9	22,1	31,4	58,5
„ 1 „ 1928 „ .	9,1	17,5	22,9	42,7

Одним из основных вопросов является вопрос о функциях Наркомфина в области кредита и в частности взаимоотношений НКФ и Госбанка.

НКФ ведает вопросами финансов, которые обнимают собой не только государственный бюджет, но и денежное обращение, и кредит. И в буржуазных государствах, где сфера частного хозяйства доминирует, министерство финансов ведает в известных пределах делами кредитной системы, напр., дает разрешение на открытие банков, имеет право ревизий, в некоторых случаях и контроля, занимается поддержанием курса денег и т. д. Тем более в СССР Наркомфину должна принадлежать руководящая роль в деле регулирования всех сторон финансовой жизни Союза, так как господство обобществленного сектора народного хозяйства обусловливает тесную органическую связь между государственным бюджетом и финансовыми элементами других отраслей хозяйства, как то: банков, промышленности, кооперации, торговли и даже в известной мере сельского хозяйства.

НКФ, сосредоточивая в своем управлении денежные средства государства, должен ближайшим образом заботиться о здоровом состоянии денежного обращения, о поддержании покупательной силы де-

нежной единицы и должен, следовательно, руководить политикой денежного обращения.

С другой стороны, на НКФ возлагается обязанность заботиться об обеспечении финансирования народного хозяйства, которое производится прежде всего из государственного бюджета. Но осуществлять это финансирование обособленно от других способов финансирования через кредитную систему и из внутренних ресурсов отраслей народного хозяйства (промышленности, кооперации, торговли и пр.) невозможно, так как размер и срок одних видов финансирования обусловливает размер и срок других. Необходимо координировать все эти способы финансирования и руководить ими. Никто другой, кроме НКФ, не может этого делать. Отсюда и вытекают те обязанности, которые несет НКФ в области кредитной и денежной политики. Эти обязанности формулированы в Положении о НКФ и в отдельных декретах, как, напр., в декрете 15 июня 1927 г.

По Положению о НКФ СССР на него возлагается руководство финансовым делом Союза и об'единение финансовой политики на всей территории СССР. На нем лежит организация и регулирование системы денежного обращения, разработка и регулирование вопросов государственного, коммунального и частного кредита. В частности на Валютное управление НКФ СССР возлагается регулирование деятельности кредитных учреждений.

Декрет 15 июня 1927 г. подтверждал основной принцип, что «общее регулирование деятельности кредитных учреждений сохраняется за Наркомфином».

В настоящее время задачи НКФ все более усложняются и требуют тщательной увязки его бюджетной работы с работой кредитных учреждений и с использованием внутренних ресурсов промышленности, кооперации и других отраслей народного хозяйства. Эти требования получили свое выражение в выдвинувшейся идее *«единого финансового плана»*, который представляет собой сводку всех финансовых ресурсов обобществленного сектора народного хозяйства и план финансирования каждой отрасли в связи с финансовыми возможностями всех других отраслей. Так, например, при составлении кассового плана бюджета на следующий квартал необходимо учитывать при ассигнованиях на промышленность и прочие потребности те средства, которые будут даны этой промышленности по линии долгосрочного и краткосрочного кредита и которые будут в распоряжении промышленности из ее собственных средств (прибыль, амортизация). Затем определение суммы отлагаемых текущих счетов бюджета должно зависеть от общего баланса системы краткосрочного кредита и его потребностей, и т. д.

НКФ, составляя единый финансовый план на квартал, должен иметь в руках право направлять кредитную систему и регулировать ее средства и эмиссию денег. Право регулирования НКФ должно распространяться на все без исключения кредитные учреждения, не исключая и Госбанка. Здесь до сих пор имелась недоговоренность и несогласованность.

Дело в том, что по действовавшим до 1929 г. законам Госбанк входил в состав НКФ, как особое управление, однако, фактически Госбанк держал себя независимо от НКФ, и ряд предложений НКФ, вытекавших из его права регулирования всей кредитной системы, оставался без выполнения или задерживался на долгое время.

Взаимоотношения НКФ и Госбанка были признаны не вполне нормальными и требующими уточнения в законодательстве ближайшего будущего. Именно в новом уставе Госбанка эти взаимоотношения были уточнены и получили ясную формулировку.

Прежде всего Госбанк был выделен из состава НКФ, так как его нахождение в НКФ не давало никаких выгод для последнего, а между тем создавало ложное представление о том, будто Госбанк является правительственным учреждением.

Госбанк получил положение самостоятельного эмиссионного института, действующего на началах хозяйственного расчета и не отвечающего по обязательствам казны. В уставе оговорено невмешательство правительственных органов в оперативную работу Госбанка.

Однако, это не значит, что Госбанк может вести свои операции совершенно независимо от всей хозяйственной и финансовой политики Советского государства. Во всех капиталистических странах мы видим большую или меньшую подчиненность центрального эмиссионного банка директивам и контролю правительства. Это выражается, в одних случаях, в праве правительства назначать состав управления банка, в других, в праве иметь особого комиссара в банке с широкими функциями контроля и «veto», в других случаях—в праве отмены решений правления банка и т. п.

Тем более невозможна оторванность Госбанка от всей экономической политики государства в СССР, ибо существо этой политики именно и заключается в стремлении подчинить плану и регулированию все основные области народного хозяйства. Поэтому при самостоятельности оперативной работы Госбанка все же за государственной властью должно быть сохранено право давать общие директивы для его деятельности и направлять ее в соответствии с общими задачами Советского государства. Поэтому Народному Комиссару Финансов, как руково-

дителю всей финансовой политики, новый устав дал право утверждения членов правления, право назначения ревизионной комиссии, право рассмотрения и утверждения годового отчета и баланса, а ЦИК'у Союза предоставил право назначать председателя правления. Кроме того, утверждаемые кредитные планы должны быть обязательными и для Госбанка.

Кроме регулирования кредитной системы, на НКФ возлагается и право надзора за деятельностью кредитных учреждений. Работа последних происходит на весьма ответственном участке хозяйственной жизни страны. Естественно, она должна подлежать непрерывному контролю со стороны того же НКФ. Этот контроль сводится к праву ревизий и обследований со стороны органов НКФ и к праву получать все балансы, отчеты и необходимые сведения. При этом контролю должны подлежать все без исключения банки, в том числе Госбанк, который до сих пор не подлежал надзору НКФ в общем порядке, а подлежал только раз в год ревизии ревизионной комиссии по назначению Народного Комиссара Финансов.

Обратимся теперь к *организационным проблемам Банков Долгосрочного Кредита*. Первый вопрос касается *юридической структуры* этих банков.

Когда основывались эти банки, то единственной формой, какая представлялась тогда возможной, была акционерная форма. Она обещала в то время ряд выгод, которые сводились к следующему. Прежде всего путем акционирования надеялись собирать ресурсы внебюджетного происхождения. Казалось, что заинтересованные учреждения, хозяйственные органы и частные фирмы смогут вложить в акции такие капиталы, которые иначе не попадут в русло банковых средств.

В одних случаях, для этого была создана форма частного акционерного общества, не устанавливавшего в руках государственных организаций большинства акций (Промбанк), в других случаях, была создана форма смешанного общества с преобладанием акционерного капитала в руках государства (ЦСХбанк, Цекомбанк).

Задача привлечения капиталов внебюджетного характера была в первые годы разрешена довольно успешно. Торгово-промышленный банк сумел собрать капитал около 100 млн. руб., Электробанк—около 30 млн. руб., ЦСХбанк—до 90 млн. руб., Цекомбанк—до 43 млн. руб. Но те годы были периодом довольно свободного распоряжения средствами не только организаций, находившихся на хозяйственном расчете, но даже и учреждений, состоявших на бюджете. В результате в акционерных капиталах названных банков приняли широкое участие и НКФ,

и НКЗемы, и местные исполкомы, а также множество хозяйственных организаций, начиная от Госбанка и кончая мелкими трестами. Входили акционерами и кооперативные организации, вплоть до низовых кооперативов (например, массы жилищных кооперативов в Цекомбанке), и частные лица (впрочем, участие частного капитала в общем было совершенно ничтожно).

Это время свободного распоряжения средствами теперь отошло в прошлое. Бюджетные учреждения вообще лишены права распоряжаться какими бы то ни было средствами, помимо определенных ассигнований по бюджету. Таким образом, увеличение акционерных капиталов за счет этих учреждений возможно только в тех (сравнительно очень редких) случаях, когда государственная власть сама внесет в бюджет сумму на оплату акций. Что же касается хозрасчетных организаций, то они сейчас испытывают такое финансовое напряжение в связи с широким размахом своего хозяйственного развертывания, при котором говорить о каких-либо свободных средствах, могущих быть вложенными в акции, не приходится. Таким образом, расчеты на дальнейшее увеличение капиталов банков путем увеличения акционерных взносов теряют почву. Доказательством этого служат трудности размещения новых выпусков акционерного капитала банками. Другой довод в пользу акционерной формы заключался в том, что она обеспечивает участие советской общественности в делах банка, создает вокруг него общественную атмосферу. Акционеры, заинтересованные в работе банка, принимают деятельное участие в общих собраниях, вносят свой опыт и знания при обсуждении отчета, влияют на выборы органов управления банка.

Однако, действительность скоро разрушила эти надежды. Прежде всего, если активное участие акционеров в общих собраниях банка и осуществлялось, то оно далеко не всегда было плодотворным. Наоборот, иногда акционеры вносили в обсуждение вопросов и направление дел свои узкие хозяйственные интересы, требуя от правления решений, удовлетворяющих эти интересы, главным образом, в отношении кредитования. Таким образом, правление советского банка, призванного по существу к проведению общегосударственных задач, превращалось в орудие осуществления интересов влиятельных или особенно настойчивых акционеров.

С другой стороны, еще чаще имело место другое явление—индифферентизм и пассивность акционеров, которые либо совсем не являлись на общие собрания, либо являлись на них в качестве безмолвных статистов. Общие собрания в таких случаях обращались в пустую формальность и не давали никаких полезных указаний правлению.

Между тем весь акционерный аппарат обходился и обходится банкам весьма дорого. Печатание акций, где оно имеет место, стоит больших денег. Ведение учета акций, лицевых счетов акционеров, запись номеров акций, выдаваемого дивиденда, регистрация представляемых к общим собраниям акций требуют массы труда, занимающего в некоторых банках несколько бухгалтеров. Приезд акционеров на общие собрания, иногда из отдаленных местностей, обходится в крупные суммы. Самые общие собрания стоят тоже денег. Вообще вся эта фиктивная оболочка банка создает большие расходы, не оправдываемые теми результатами, какие дает акционерная форма.

Наконец, в пользу акционерной формы банков приводился тот довод, что акционерная форма понятнее для иностранных финансовых кругов и потому эти последние скорее и охотнее могли бы оказать кредит банкам, имеющим акционерную форму. Следует признать, что до сих пор наши акционерные банки не достигли каких-либо результатов в области заключения займов за границей. Наоборот, наибольшие кредиты приобрел наш Государственный банк. Юридическая форма не играет большой роли в деле приобретения кредитов. Так, дореволюционные государственные земельные банки с успехом размещали свои закладные листы и облигации за границей, несмотря на свой государственный характер. Поэтому, держаться акционерной формы ради получения иностранных кредитов представляется нецелесообразным.

Таким образом, те мотивы, которые поддерживали несколько лет тому назад акционерную форму банков, теперь утратили свою силу. Зато выдвинулись моменты, которые требуют преобразования этих банков в банки государственные. Эти моменты заключаются в том, что наши банки долгосрочного кредита приобретают все более публично-правовой характер и отходят от типа коммерческих учреждений. Происходит, так сказать, огосударствление этих банков как по линии пассивов, так и по линии активов.

Почти все пассивы банков долгосрочного кредита происходят из ресурсов государственного и местного бюджетов, из доходов и амортизационных средств промышленности, из доходов Госстраха и Соцстраха и пр. Таким образом, уже государственные источники средств этих банков предопределяют государственную природу самих банков.

Еще более характерными являются активные операции, которые во всех моментах определяются декретами и разными постановлениями государственной власти. Так, на каждый год для этих банков составляются годовые кредитные планы, в которых подробно перечисляются все статьи, на которые должны быть выданы кредиты. Эти планы утверждаются Советом Труда и Обороны и предопределяют направление

и границы работы банков. Кроме того, рядом постановлений правительства определены условия выдачи ссуд (сроки их, размер процентов, порядок погашения) и установлены правила контроля за их использованием. Вся деятельность банков наперед нормирована и, следовательно, лишена какой бы то ни было свободы действий, лишена свойств коммерческой оперативной работы. Все это приводит к заключению о том, что наступило время преобразования названных банков из акционерных в государственные. Это приведет в надлежащее соответствие их форму с внутренним содержанием их работы.

В связи с этим возникает другой вопрос—вопрос о том, могут ли такие государственные банки носить ведомственный характер, т.-е. быть подчиненными в своей оперативной работе какому-либо ведомству. Прежде всего, государственный банк должен руководиться общегосударственными интересами и точками зрения, но не ведомственными, которые сплошь и рядом носят более узкий и односторонний характер. Подчинение банка определенному ведомству придает ему неизбежно этот однобокий характер и тем умаляет его роль в общей системе государственных учреждений.

Опыт последнего года, когда банк долгосрочного кредита был подчинен ВСНХ, дает основания сомневаться целесообразности такого порядка. Банк в своей оперативной работе связывается по рукам и ногам предписаниями, запрещениями и требованиями ВСНХ и теряет свое лицо, как банк. Он не мог маневрировать своими средствами, так как получал распоряжения о тех или иных выдачах, не мог поставить надлежащим образом контроль, осуществить требование надлежащей отчетности и т. д.

Вообще для того, чтобы придать банку надлежащий авторитет и влияние на клиентелу, он должен быть самостоятельным в оперативной области.

Отсюда вывод о том, что Промбанк должен получить самостоятельность и выйти из ведения ВСНХ. Это не значит, конечно, что он выходит из рамок планового начала. Наоборот, это последнее должно получить свое дальнейшее развитие. Как Промбанк, так и другие банки долгосрочного кредита подчиняются руководящим указаниям Совета Труда и Обороны, который рассматривает, по представлению Народного комиссара финансов, и утверждает годовые кредитные планы этих банков, а в течение года дает текущие директивы. Что же касается Наркомфина, то в его руках сосредоточивается контроль и регулирование деятельности этих банков, в целях согласования ее с всем финансовым хозяйством в целом и увязки движения кредитных ресурсов с движением бюджетных и внутрихозяйственных средств. Участие

и влияние ведомств, в частности ВСНХ, на работу Промбанка, должно получить свое выражение в том, что заинтересованные ведомства назначают своих представителей в правления и советы соответствующих банков и принимают самое деятельное участие в составлении кредитных планов и их обсуждении в Совете Труда и Обороны.

С Промбанком связан другой организационный вопрос—*вопрос о целесообразности и возможности слияния его с Цекомбанком.* Оба эти банка занимаются долгосрочным кредитованием, при чем Промбанк сосредоточен на кредитовании производственного строительства, а Цекомбанк—на кредитовании жилищного и коммунального строительства. В ряде пунктов мы имеем несомненное переплетение операций этих банков. Именно, Цекомбанк ведет кредитование жилищного строительства на промышленных предприятиях и вклинивается, таким образом, в работу Промбанка. С точки зрения об'единения строительных работ, с точки зрения единства кредитов, единства контроля, несомненно, было бы целесообразно сосредоточить как кредиты на фабричное строительство, так и кредиты на жилищное рабочее строительство в руках одного банка, именно, Промбанка.

Затем коммунальные предприятия представляют собой один из видов промышленных предприятий, отличающихся от обычных промышленных предприятий только тем, что они находятся в ведении коммунального хозяйства. Опять-таки было бы вполне последовательно передать кредитование таких строительств в Промбанк, имеющий технический аппарат для контроля построек промышленных предприятий. Остается область жилищного городского строительства в тесном смысле слова—кредитование исполкомов для постройки коммунальных домов под квартиры, жилищной кооперации и отдельных граждан. Конечно, в этой области имеется ряд особенностей, связанных с тем, что конечными заемщиками являются во многих случаях частные лица, обязательства которых в отношении банка строятся совершенно на иных основаниях, чем обязательства государственных предприятий. Тем не менее нет препятствий к включению и этого вида долгосрочного кредитования в круг ведения Промбанка. Конечно, для таких кредитов в нем должен быть образован особый отдел со своими правилами выдачи и погашения ссуд. Но по существу долгосрочное кредитование жилищного строительства в советских условиях одинаково с кредитованием производственного строительства. И там, и тут происходит выдача ссуд на будущее строительство, в обоих случаях приходится контролировать процесс возведения зданий и их оборудования и надлежащее расходование выдаваемых средств согласно назначению.

Вопрос о слиянии Промбанка с Цекомбанком назревает и, если он не является вопросом сегодняшнего дня, то во всяком случае он встанет перед нами в недалеком будущем. Тогда мы сможем сказать, что проблема построения кредитной системы будет в главных чертах закончена. У нас будут два мощных и основных банковых института: Госбанк для краткосрочного кредита и Промбанк для долгосрочного кредита.

При таком решении вопроса система местных коммунальных банков будет сведена к ряду областных банков долгосрочного кредита, которые должны быть проводниками кредитов единого банка долгосрочного кредита на местах. Придется тогда решать вопрос, быть ли этим банкам самостоятельными учреждениями, которые выполняют поручения центрального банка в порядке комиссионных операций, или они должны являться простыми филиалами центрального банка.

Сейчас решение этого вопроса еще не достаточно назрело. Оно будет зависеть, с одной стороны, от того, в какой мере областные банки будут располагать местными ресурсами, как фундаментом для их самостоятельных операций по финансированию местного строительства. Чем больше местные исполкомы и другие учреждения будут давать средства на такое кредитование, тем больше будет у них прав отстаивать самостоятельность своих банков. С другой стороны, вопрос будет определяться долей участия средствами на местные кредиты центрального банка. Если такие средства будут преобладать, то будет естественным стремление центрального банка превратить областной коммунальный банк в свой филиал.

Образование таких филиалов центрального банка долгосрочного кредита не может вызывать возражений и предоставление ныне действующему Промбанку права иметь только три филиала надо считать недостаточным.

Дело в том, что при таком положении вещей Промбанк вынужден вести свои операции в целом ряде районов, например, на Урале, в Сибири и др., через отделения Госбанка, чего последний между прочим энергично добивался. Однако, это приводит в тому, что практически в таких местах дело ограничивается выдачей денег и Промбанк лишен возможности вести реальный контроль за использованием выдаваемой ссуды. Госбанк же, конечно, совершенно неприспособлен к такому контролю за строительством, да и не заинтересован в нем, так как выполняет поручения Промбанка, как комиссионер. Подобно Госбанку, единый банк долгосрочного кредита должен иметь в местах крупного строительства свои отделения, как щупальцы, которыми он ведет непрерывное наблюдение и оперативное сращивание с клиентами (путем

принятия на себя всех расчетов клиентов по строительству). Здесь должен быть непосредственный и самый близкий контакт банка с клиентами, который осуществляется только при наличии филиала.

Наконец, перед нами проблема построения системы *сельскохозяйственного кредита*, проблема наиболее острая и наиболее сложная. Она носит острый характер потому, что в существующей работе этой системы обнаруживаются крупнейшие дефекты, она сложна потому, что строилась в течение истекших лет в значительной мере стихийно и случайно, отдельными участками, без разработанного наперед общего плана.

Основных недостатков работы системы с.-х. кредита—два. Первый заключается в том, что вливающиеся в нее сотни миллионов государственных средств, застревают в низовых звеньях системы и оттуда не возвращаются. Возврат выданных ссуд крайне неудовлетворителен и незначителен, и Центральный с.-х. банк никак не может добиться правильного и своевременного круговращения ссужаемых капиталов. Другой недостаток заключается в том, что система, поглощая колоссальные средства государства, почти ничего не сделала для привлечения в ее оборот собственных средств населения. К настоящему времени мы имеем всех вложенных государственных средств в систему с.-х. кредита около 1 миллиарда руб., в то время как вложенных средств населения мы имеем всего около 72 млн. руб. (в том числе паевых взносов в низовую кооперацию около 36 млн. руб.).

Кроме того, имеет место сложность оформления ссуд между звеньями системы, сложность руководства и контроля и медленность продвижения средств по звеньям системы. Мы имели до последнего времени минимум 4 звена: Центральный с.-х. банк, возглавляющий всю систему, республиканские с.-х. банки, руководящие сельскохозяйственным кредитом на территории союзных республик, общества сельскохозяйственного кредита, как третье звено системы, и низовое звено в лице кредитно-сельскохозяйственных товариществ. Иногда между третьим и четвертым звеном появлялось еще одно в лице союзов кредитно-сельскохозяйственных товариществ или в лице филиалов обществ с.-х. кредита.

В настоящее время декретом 13 февраля 1929 г. установлен максимум в 4 звена: 1) ЦСХбанк, 2) республиканские банки, 3) общества с.-х. кредита или союзы кредитно-сельскохозяйственной кооперации и 4) товарищества. Этим декретом узаконяется, собственно говоря, существующее положение вещей, сложившееся в процессе образования отдельных элементов системы.

Дело в том, что как эти элементы, так и соприкасающиеся с кооперативным кредитом деревни кооперативные организации возникали

как обособленные учреждения, без предварительной разработки общего плана построения системы с.-х. кредита. Раньше всех появились кооперативные банки (в начале 1922 года). Но еще раньше этого, именно декретом 21 августа 1921 г. была восстановлена сельскохозяйственная кооперация, задачами которой было поставлено совместное ведение сельского хозяйства, снабжение кооперированного крестьянства средствами производства, переработка и сбыт сельскохозяйственных продуктов, при чем функции кооперативного кредита были оставлены совершенно в стороне. Затем возник вопрос о необходимости обеспечить руководство распыленной сетью низовых кооперативов, так как существовавшие при отделениях Госбанка отделы сельскохозяйственного кредита такой руководящей роли не выполняли. Следующим этапом было учреждение по декрету 21 декабря 1922 г. губернских обществ сельскохозяйственного кредита, которые должны были явиться проводниками этого кредита на местах. Эти общества были построены на акционерных началах и имели в составе своих акционеров местные государственные, кооперативные и общественные организации. Они стали быстро размножаться и, получив первые капиталы, стали заводить деловые связи с низовой сельскохозяйственной кооперацией.

Однако, проблема кредитного центра требовала разрешения, так как не было надлежащего об'единения, которое могло бы направлять работу системы сообразно общим задачам сельскохозяйственной политики. В конце концов сознание необходимости такого центра победило, несмотря на первоначальное сопротивление, которым была встречена идея центрального банка. Был издан декрет 15 февраля 1924 г. об образовании Центрального сельскохозяйственного банка в виде смешанного акционерного общества с преобладанием государственного капитала. После того, как был создан, таким образом, общесоюзный центр с.-х. кредита, со стороны республик было выдвинуто требование создать и в республиках свои центральные банки, через которые народные комиссариаты земледелия могли бы воздействовать на сельское хозяйство своей республики методами кредита. Таким путем создалось уже 4 звена с.-х. кредита.

Здесь вклинился новый фактор. Возникло движение за создание кредитной кооперации, которая сосредоточилась бы на кредитных операциях. Почва для этого движения была дана декретом 24 января 1922 г. «о создании кредитных и ссудо-сберегательных товариществ и об'единяющих их союзов». Однако, при наличии уже развившейся за 1921/22 г. сети сельскохозяйственных кооперативов, занимавшихся не только снабжением средствами производства и агрономической помощью, но и выдачей этих средств производства в кредит, а также

организацией сбыта сельскохозяйственных продуктов, было почти безнадежно рассчитывать на возможность создания особой сети кредитных кооперативов, которые не могли бы, конечно, остаться только при операции денежных ссуд, а неизбежно должны были бы сочетать их с сбытовыми и снабженческими операциями. В результате пришлось пойти на компромисс в виде создания об'единенных сельскохозяйственно-кредитных товариществ, которые одновременно были и сельскохозяйственными, и кредитными кооперативами.

В результате такого наслоения кредитных организаций мы получили, во-первых, многоступенчатую систему, в самой сущности которой заложены те недостатки, о которых говорилось выше. При этом характерной чертой общесоюзного и республиканских центральных знаков было преобладание в них распорядительных и регулирующих функций, но не оперативных. Однако, необходимость проводить через них все кредиты и создавала громоздкость ведения дела.

С другой стороны, участие в кредитовании сельскохозяйственного населения Госбанка и кооперативных банков создавало трения между ними и ЦСХбанком, так как все 3 банка претендовали на деятельное участие в этом кредитовании. Попытка размежевания клиентелы, которая была сделана на основе декрета 15 июня 1927 г., все же не разрешила этих споров, так как носила механический характер. По этому декрету кредитование наиболее крупных всесоюзных, республиканских, областных, краевых, губернских и окружных кооперативных организаций осуществляется по соглашению Госбанка с кооперативными банками и ЦСХбанком, а кредитование остальной кооперации ведется кооперативными банками с тем, что сельскохозяйственная кооперация разграничивается между кооперативными банками и системой сельскохозяйственного кредита. Таким образом, по существу разграничения кооперативной клиентелы между банками не было намечено и это разграничение было предоставлено соглашениям, т.-е. фактически овладевал этой клиентелой более мощный банк—Госбанк.

В области системы с.-х. кредита перед нами стоят две главные проблемы: *возможное упрощение и сокращение звеньев*, по которым движется кредитование, и *урегулирование взаимоотношений* между банками и низовой кооперативной сетью.

При решении первой проблемы встречаются большие трудности, связанные с ролью отдельных звеньев системы. Так, ЦСХбанк, по мнению некоторых, является лишней инстанцией чуть ли не бюрократического характера, без которого можно обойтись, переводя все ассигнования на сельское хозяйство непосредственно в республиканские банки. В 1928 г. в соответствии с этим выдвигался даже проект ликвидации

ЦСХбанка, как кредитного института, и преобразования его исключительно в планирующий и регулирующий центр.

Однако, эта мысль заключает в себе огромную погрешность. Уже давно чувствуется в области сельскохозяйственной политики недостаток единого общесоюзного руководства, так как в каждой республике Наркомзем представляется вполне самостоятельным органом. Для об'единения сельскохозяйственной политики всего Союза возникали разнообразные проекты, например, проект создания такого руководящего центра в Госплане СССР. В лице ЦСХбанка мы имеем в известной мере такой центр, при чем для того, чтобы он имел реальную возможность проводить общесоюзные директивы, он непременно должен обладать правом кредитования. Если бы он был превращен в простой регулирующий центр, то на практике его регулирование и планирование было бы лишено действенных способов проведения его предложений в жизнь, так как он не мог бы обладать правом приказа в отношении республиканских банков, подчиненных наркомземам республик. Единственный рычаг, которым ЦСХбанк может воздействовать на места, это обладание банковыми ресурсами, которые выдаются только при условии подчинения тем или другим требованиям.

Таким образом, сохранение за *ЦСХБанком* полноты прав общесоюзного банка не подлежит сомнениям с точки зрения интересов общесоюзной сельскохозяйственной политики. В соответствии с этим и новый декрет 13 февраля 1929 г. «о системе сельскохозяйственного кредита» сохраняет за ЦСХбанком права как регулирования, планирования и контроля деятельности всей системы с.-х. кредита, так и кредитования сельскохозяйственных банков союзных республик и общесоюзных предприятий и организаций.

Обращаясь далее *к республиканским* банкам, мы должны признать в них усложняющее звено системы—они являются только инстанцией, передающей кредиты от центра на периферию. Однако, республики ревниво защищают сохранение в их руках этих банков, видя в них реальное орудие, которым они пользуются для проведения своей сельскохозяйственной политики на местах. Республиканские банки—кредитное орудие в руках наркомземов, весьма, конечно, действительное. Можно думать, что выключить это звено из системы с.-х. кредита не удастся. И новый декрет 13 февраля 1929 г. сохраняет республиканские банки, которым предоставляется точно так же руководство, планирование и контроль деятельности системы на территории республики и оперативная работа по кредитованию нижестоящих звеньев.

Внизу системы стоят *сельскохозяйственно-кредитные* кооперативы, как низовые ячейки. В них сосредоточивается по суще-

ству вся главная работа системы, так как через них вливаются все предоставляемые государством на нужды сельского хозяйства в хозяйства крестьянского населения средства.

По декрету 13 февраля между этим низовым звеном и республиканскими банками не может быть более одного посредствующего звена. Это звено может быть либо обществом сельскохозяйственного кредита, либо сельскохозяйственными кредитно-кооперативными союзами. Включение этих последних в систему допускается только по отношению к вполне устойчивым в финансовом и хозяйственном отношениях союзам, действующим притом на основании положения о кооперативном кредите. Из этих двух типов третьего звена более целесообразными представляются кредитно-кооперативные союзы, так как они, в качестве кооперативной формы, лучше могут организовать и дисциплинировать низовую сеть, чем общества с.-х. кредита, представляющие из себя более бюрократическую организацию, более чуждую низовке, чем союз. Общая тенденция новейшего времени намечает ставку на развитие союзов, однако, процесс вытеснения союзами обществ представляется медленным и постепенным процессом, связанным с финансовым укреплением этих союзов.

Вторая проблема заключается в организационных затруднениях кооперативных звеньев системы с.-х. кредита и касается отношений низовых кооперативов и их союзов к республиканским банкам, с одной стороны, и к Госбанкам и кооперативным банкам, с другой. Дело в том, что кооперативные звенья подчинены республиканским банкам в части получения от них производственных кредитов; вместе с тем эти кооперативные звенья оказываются в зависимости от банков кратко-срочного кредита в отношении кредитов торгового характера. Таким образом, один и тот же кооператив оказывается под руководством двух банковых учреждений, указания которых могут сильно расходиться в связи с различием преследуемых ими экономических задач.

В новом декрете о системе с.-х. кредита делается попытка внести ясность в распределение кредитования по линии республиканских банков и Госбанка с кооперативными банками. А именно: на систему с.-х. кредита возлагается обязанность долгосрочного и краткосрочного производственного кредитования сельского хозяйства (на возведение и ремонт производственных построек, на приобретение орудий и прочих средств производства, на производственные нужды промыслов сельскохозяйственного значения, на землеустройство, переселение и расселение). На Госбанк и кооперативные банки возлагается финансирование операций по снабжению и сбыту, кроме тех, которые связаны с производством.

Но и при таком распределении сфер кредитования столкновение двух руководящих кредитующих верхушек в одной и той же кооператив-

ной организации не устраняется. Создалось это положение именно тем, что отдельные части системы с.-х. кредита слагались независимо одна от другой и в частности система сельскохозяйственной и кредитной кооперации не была сразу продумана. В порядке восстановления кооперации после возрождения потребительской кооперации был издан декрет о восстановлении сельскохозяйственной кооперации. И требования жизни по созданию ячеек крестьянской кооперации пошли по линии создания сельскохозяйственных кооперативов, которым были присвоены функции и сбыта, и снабжения, и кредита, и агрономической помощи. По существу, в форме новых сельскохозяйственных товариществ были восстановлены прежние кредитные товарищества. Значительно позднее, когда основная сеть сельскохозяйственных товариществ была уже создана, был издан декрет о возобновлении деятельности кредитной кооперации. Перед кооперацией встала дилемма—или прибавить функцию кредита к уже существовавшим сельскохозяйственным кооперативам, не имевшим ее, или начать сложное и почти безнадежное дело насаждения новой сети кредитных товариществ, которые неизбежно должны были бы заниматься не только денежным кредитованием, но и торговыми функциями по сбыту и снабжению и, таким образом, явились бы конкурентами сельскохозяйственных кооперативов.

Так как практически нецелесообразно строить двойную сеть сельскохозяйственных и кредитных товариществ, то желательно возложить на сельскохозяйственные товарищества кредитную функцию и постараться найти в организации отношений этих товариществ к республиканским с.-х. банкам и к кооперативным банкам те формы, которые устранили бы несогласованность влияния тех и других. Новый декрет 13 февраля 1929 г. выдвигает для этого заключение генеральных соглашений республиканских банков с Госбанком и кооперативными банками.

За самое последнее время встал новый, весьма интересный вопрос *о роли синдикатов в деле обслуживания промышленных предприятий* кредитом. Синдикаты, об'единяя в своих руках сбыт продукции трестов, входящих в их состав, и снабжение этих трестов нужными им сырьем и другими материалами, неизбежно пришли к вопросу о методах кредитования и методах расчетов с своими членами. Поэтому возникла мысль, что более целесообразно и экономно сосредоточить получение кредитов для всей данной отрасли промышленности в руках синдиката. В начале кредитование происходило разрозненно и непланомерно: синдикат, получая товар от треста для сбыта, выдавал тресту векселя, а трест учитывал их в банке. В то же время трест, получая от синдиката сырье, выдавал последнему в свою очередь векселя,

учитываемые синдикатом в банке. Получались встречные векселя и запутанная система финансовых отношений. Постепенно синдикат пришел к мысли сосредоточить у себя все эти расчеты, проводя по дебету и кредиту расчеты с трестом. Стоимость продукции, получаемой от треста, записывалась на дебет, стоимость отпускаемых тресту материалов записывалась на кредит. Если трест нуждался в наличных средствах, синдикат кредитовал его. А для получения нужных средств для кредитования синдикат получал кредит в Госбанке, с которым он заключал генеральный договор. Трест же с своей стороны не имел уже права кредитоваться самостоятельно в банке.

Таким путем синдикаты превратились фактически в специальный банк (банк текстильной промышленности, банк силикатной промышленности и пр.), который сосредоточил в своих руках все кредитование данной отрасли промышленности и большую часть расчетов этой промышленности с ее поставщиками и покупателями ее продукции.

Происшедшие изменения кредитно-финансовых отношений внутри промышленности отразились и на деятельности банков, обслуживавших кредитом данную промышленность: часть работы отошла от банка к синдикату, а оставшаяся часть получила концентрированный и, благодаря этому, упрощенный характер.

В дальнейшем жизнь могла пойти в сторону все большего развертывания кредитной и расчетной работы синдиката и обособления синдиката в самостоятельный кредитный центр данной отрасли промышленности. В таком случае идея единого банка получила бы серьезную брешь и наша централизованная система краткосрочного кредита распалась бы на отдельные куски, которые было бы весьма трудно спаять воедино.

Тогда Госбанк выдвинул новую идею—создание в правлениях синдикатов отделений Госбанка, которые приняли бы на себя все расчетные и кредитные функции прежнего финансового отдела синдиката. Эта идея только еще родилась и подвергается деятельному обсуждению. Но надо полагать, что она получит в ближайшем будущем и осуществление, так как она наиболее отвечает общему процессу развития банковского дела в СССР. При создании ячеек Госбанка в недрах синдиката происходит органическая спайка банка с производственной организацией, и банк становится тем расчетным центром, которым он, по мысли Ленина, должен быть в будущем социалистическом обществе.

Помимо организационной целесообразности, этим путем создается путь для все большего об'единения всех расчетов промышленности и торговли через аппарат Госбанка, ибо тогда становятся возможными

зачеты и перенесения с одних счетов на другие не только в пределах одной отрасли промышленности, но и между самыми различными отраслями как промышленности, так и торговли, поскольку эти отрасли входят через ячейки Госбанка в круг его ведения.

Большая часть взаимных платежей может происходить теперь путем зачетов, не требуя ни наличных денег, ни кредита. Банк приходит на помощь синдикату и его членам кредитом только в меру недостатка у них оборотных средств. Банк приобретает полное знание финансового положения своего клиента и может обеспечивать свои кредиты без каких бы то ни было документов или товаров и иных ценностей.

Та же мысль выдвигается в отношении потребительской кооперации: проектируется создать в недрах Центросоюза отделение Всекобанка, которое приняло бы на себя функции финансового отдела Центросоюза.

Несомненно, мы стоим перед новым крупным шагом вперед по пути социализации хозяйственных взаимоотношений предприятий и банков.

В настоящее время происходит разработка практических путей осуществления указанной идеи и можно надеяться, что намеченное разрешение вопроса, проверенное затем на опыте, получит всеобщее применение.

ГЛАВА III.

Организационные проблемы планирования кредита.

В системе советского хозяйства переходного времени кредит является одним из рычагов финансирования обобществленного хозяйства СССР. Признание этого проявилось в том, что банки начали воссоздаваться с первого же года установления новой экономической политики, т.-е. с 1921 г., когда был учрежден Госбанк.

Вначале роль советских банков не была совершенно ясна, советское государство хотело при помощи банков лишь найти ресурсы, помимо бюджета, и создать круговращение капиталов, которое дисциплинировало бы хозяйственную среду и обеспечило бы проведение принципа хозяйственного расчета.

Первые годы советские банки работали самостоятельно, открывая кредит предприятиям по собственным соображениям и расчетам. Однако, этот порядок не мог долго продолжаться. Идея планового ведения советского хозяйства стала постепенно охватывать одну отрасль хозяйства за другой. Была создана Государственная Плановая Комиссия, которая должна была разработать методы планирования хозяйства

и провести их в жизнь. Сначала приступили к разработке планов тех отраслей хозяйства, которые имели наиболее централизованный характер и могли быть поэтому легче подчинены плану. Появились промышленно-финансовые планы, устанавливавшие план работы государственной промышленности на каждый год вперед, затем импортно-экспортные планы, определявшие контингенты ввозимых и вывозимых товаров.

С 1924/25 г. была сделана первая попытка построить так называемые квартальные кредитные планы, которые должны были намечать об'ем кредитных операций банков и направление их кредитов. Эти планы носили независимый от других финансовых областей характер и ограничивались указаниями того, куда должны быть направлены ресурсы, собираемые кредитной системой.

После кредитного плана появились планы сельского хозяйства, планы торговые, планы транспорта, связи и т. д.

Работа над планами отдельных отраслей народного хозяйства вскоре выяснила необходимость связать все эти планы в одно целое и таким образом появились «контрольные цифры», как система частичных народно-хозяйственных планов, дающая общую картину развертывания хозяйственной деятельности страны на предстоящий год.

Однако, и в контрольных цифрах мы не имели еще той органической спайки между элементами финансового хозяйства, которая должна была бы дать картину движения всех финансовых ресурсов страны. Между тем потребность такой общей картины становилась все более настоятельной.

Идея об'единения всех элементов финансов страны получила свое выражение в «едином финансовом плане», который должен включать в себе бюджетные ресурсы, кредитные ресурсы и внутренние средства промышленности и других обобществленных отраслей народного хозяйства. В таком плане мы подошли к необходимости одновременного рассмотрения всех этих финансовых элементов и их взаимной увязки. Дело в том, что размер, например, бюджетных квартальных ассигнований на промышленность не может не зависеть от того, сколько эта промышленность получит краткосрочных кредитов от Госбанка и в каких суммах она будет кредитована по линии долгосрочного кредита. При напряженности нашего финансового хозяйства недопустимо, чтобы какой-либо из этих источников дал промышленности больше, чем это ей необходимо. Иначе получаются такие вещи, что промышленность, получив больше бюджетных ассигнований, чем это ей безусловно нужно, отлагает лишнюю часть на текущих счетах, в результате чего бюджет испытывает затруднения, а в банковской системе неожиданно ока-

зываются непредвиденные избытки. Точно так же, если кредитный план предусматривает увеличение текущего счета бюджетного управления на такую-то сумму, то очевидно, что это обстоятельство должно быть учтено в кассовом плане бюджета на квартал и, следовательно, вопрос должен получить решение при одновременном рассмотрении кредитного и бюджетного плана.

Из этого вытекает совершенно категорическая необходимость составления квартальных кредитных планов для приведения в равновесие всей нашей финансовой системы. И если год—два тому назад могли еще возникать сомнения в возможности и целесообразности кредитных планов, то теперь ни то, ни другое не может быть предметом ни малейшего спора.

Это и получило свое выражение в декрете СНК от 8 сентября 1928 г. о квартальных планах краткосрочного кредитования. Этот декрет, исходя из необходимости квартальных планов по кредиту, дал подробные указания о порядке их составления и рассмотрения.

Составление кредитных планов возлагается на Комитет банков, который строит их на основании кредитных предположений, представляемых отдельными банками. Комитет банков в конце каждого квартала вносит в Совет Труда и Обороны проект постановления о директивах по краткосрочному кредиту на предстоящий квартал с приложением в качестве материала сводных предположений по краткосрочному кредиту. В директивах должны быть указания по основным вопросам работы банков в области расчетных отношений Госбанка с НКФином, банков между собой, размера эмиссии, направления кредитов в важнейшие отрасли народного хозяйства и пр. После утверждения директив Комитет банков составляет в окончательном виде кредитный план, который и предлагается банкам к исполнению.

В настоящее время все же в деле проведения кредитных планов существует ряд недочетов. Прежде всего квартальные кредитные планы по краткосрочному кредиту не рассматриваются совместно с квартальными кассовыми планами банков долгосрочного кредита. Для промышленности, напр., весьма существенно сочетание краткосрочного и долгосрочного кредита, которым можно поддерживать равновесие ее финансов. При этом необходимо как для Госбанка, так и для Промбанка иметь перед собою всю картину проектируемых кредитов на промышленность для того, чтобы не было возможности использовывать краткосрочные кредиты на капитальные вложения и, с другой стороны, долгосрочные кредиты на краткосрочные ссуды, что в настоящее время имеет место. Только кредитные планы обоих видов кредита могут помочь изжить указанную ненормальность.

Очень важным является осуществление в жизни тех пунктов декрета о кредитных планах, которые касаются республиканских совещаний по делам банков и республиканских кредитных планов. Дело в том, что осложняющим моментом в процессе разработки и рассмотрения кредитных планов является роль республиканских органов, именно местных и республиканских совещаний по делам банков, местных и республиканских плановых органов и экономических совещаний республик. Согласно декрету, порядок работы этих органов в отношении кредитных планов республиканских и местных банков определяется постановлениями правительства республик. Предполагается, что местные совещания по делам банков должны рассматривать первоначальные кредитные предположения местных банков, увязывая их между собой, при чем в этой работе должны принимать участие и местные плановые комиссии.

Затем все эти местные планы должны поступать в республиканские совещания по делам банков и там сводиться в один общий план по республиканским банкам, давая картину кредитования местного и республиканского хозяйства местными и республиканскими банками. Далее этот сводный план рассматривается республиканским Госпланом и утверждается Экосо. В общесоюзный Комитет банков эти республиканские планы поступают для сведения и надлежащей увязки с кредитным планом центральных банков.

Но организационные затруднения начинаются там, где центральные банки начинают кредитовать республиканское и местное хозяйство и где республиканские органы интересуются этими кредитами с точки зрения влияния на их промышленность, торговлю, кооперацию и с точки зрения увязки этих кредитов с операциями республиканских и местных банков.

Первоначально некоторые республики добивались того, чтобы иметь право составлять законченные кредитные планы для всех банков и филиалов банков, действующих на их территории, в том числе и всех филиалов центральных банков. Эти кредитные планы должны .были бы обнять как кредитование хозяйственных предприятий общесоюзного значения на территории республики, так и все кредитование местного и республиканского хозяйства всеми банками без исключения (в том числе и центральными). Если бы эта мысль получила осуществление, то общесоюзный кредитный план должен был бы представлять из себя арифметическую сводку всех республиканских планов, и союзное правительство оказалось бы не в состоянии регулировать краткосрочный кредит в общесоюзном масштабе.

Между тем совершенно ясно, что правильная постановка краткосрочного кредита в СССР может быть дана только в том случае, если

она делается в общесоюзном масштабе. Один из основных источников краткосрочного кредита—выпуск банкнот центральным эмиссионным банком—может находиться в руках только общесоюзного правительства, регулирующего денежное обращение и наблюдающего за его здоровым состоянием. Отдельные республики не могут планировать весь краткосрочный кредит в целом, так как они не могут установить, какая часть квартального прироста денежной массы придется на их долю. С другой стороны, в руках союзных органов должно оставаться собирание и передвижение текущих счетов таких общесоюзных учреждений, как НКФ с бюджетом, Госстрах, Сберкассы, а равно и всех крупных промышленных и торговых предприятий. Нельзя рассматривать каждую из наших союзных республик, как обособленное хозяйственное целое, живущее вне органической связи со всеми остальными частями СССР. Последний представляет собой единый хозяйственный организм, связанный во всех своих частях бесчисленными экономическими, политическими и культурными нитями. И представляется совершенно естественным, если в один момент происходит передвижка накопления текущих счетов из одной части Союза в другую, а в следующий момент обратное движение. Но ясно, что производить такие передвижки могут только общесоюзные органы, имеющие перед собой картину общесоюзного хозяйства в целом.

Трудной и сложной задачей сочетания интересов отдельных частей Союза с интересами его в целом и является надлежащее переплетение работы по кредитным планам в республиканском и общесоюзном масштабах. В декрете 8 сентября 1928 г. была сделана попытка найти такое сочетание. В отношении местных и республиканских банков, как сказано, республикам предоставлено право составлять и утверждать в окончательном виде их кредитные планы. Эти последние поступают в общесоюзный Комитет банков для сведения и только необходимой увязки с общесоюзным кредитным планом. При этой увязке и возможны некоторые незначительные изменения республиканских планов. Например, в случае назначения кредитов республиканской промышленности со стороны центральных банков возможно сокращение кредитов со стороны местных банков и т. п.

Что же касается кредитных планов филиалов центральных банков, входящих в общесоюзный кредитный план центральных банков, то роль республик здесь иная: они могут давать только свои заключения, выражать свои пожелания, могущие быть принятыми во внимание при составлении общесоюзного плана. Здесь то и заключены те организационные недочеты, которые требуют исправления. Республики по декрету имеют право давать свои заключения по общесоюзному кре-

дитному плану. Для этого они должны получать своевременно кредитные предположения центральных банков, что в действительности не всегда имеет место.

Необходимые меры, обеспечивающие республикам действительный голос при проработке кредитных планов, сводятся к тому, чтобы сроки представления кредитных предположений со стороны филиалов банков и центральных банков в республиканские учреждения и в Комитет банков давали реальную возможность доставлять заключения до составления и рассмотрения планов, а не после, как это имеет место в настоящее время.

Еще один момент касается *форм составления кредитных предположений*. Для того, чтобы было возможно составить общий сводный план, необходимо иметь все частные планы отдельных филиалов и банков составленными по одинаковым формам, притом как для общесоюзных, так и для местных и республиканских банков. Эти формы в настоящее время разработаны НКФ СССР и предложены к исполнению Комитетом банков. Важно, чтобы эти формы претворились в жизнь и чтобы республики в своих планах держались тех же форм.

ГЛАВА IV.

Организационные проблемы оперативной работы банков краткосрочного кредита.

В последнее время в области краткосрочного кредита встал целый ряд крупнейших и серьезнейших вопросов, связанных с коренным пересмотром методов оперативной работы банков краткосрочного кредита.

Когда банки возобновили свою деятельность в 1922 г., то без спора были восприняты те шаблонные методы оперативной работы, которые детально и тщательно разработаны в практике капиталистических банков, как будто само собой разумелось, что функции советских банков совпадают с функциями капиталистических банков. Пожалуй, в обстановке того момента иначе и нельзя было поступить. С одной стороны, у советских банков не было никакой практики в условиях советского хозяйства и не существовало никаких теоретических построений в области советского кредита. С другой стороны, в распоряжении советского государства не было никаких иных банковых работников, кроме тех работников, которые до революции работали в капиталистических банках России и, конечно, знали только методы этих последних.

Поэтому в уставы советских банков были полностью введены операции обычных банков капиталистического мира и установлены соответ-

ствующие условия их проведения, оформления, обеспечения и погашения.

Однако, понемногу эта копировка методов стала проявлять свою несостоятельность. Правда, понадобилось несколько лет для того, чтобы это стало ясным для широких кругов и, в частности, для самих банковых работников, которые, подобно каждой среде специальных работников, нередко пропитаны рутиной, привычкой к установленным формам работы и боязнью новизны, в которой они не смогут ориентироваться.

Прежде всего выяснилось, что некоторые из основных операций обычных коммерческих банков в советских условиях не имеют почвы под собой. Сюда относятся *операции с акциями* и в значительной степени с фондами вообще. В капиталистических странах эпохи финансового капитализма, как известно, операции с акциями составляют весьма видную часть работы банков: акции составляют излюбленный предмет биржевой спекуляции, и клиенты банков участвуют в ней при помощи операции специального текущего счета под ценные бумаги. В СССР, где акционерная форма является лишь внешней оболочкой советских предприятий и не имеет частно-хозяйственной природы, а акции не являются об'ектом коммерческого оборота, вся операция специального текущего счета под ценные бумаги утрачивает значение. Только в период первых государственных займов, когда условия выпуска их давали возможность наживы до 25—30% годовых при использовании специального текущего счета, эта операция применялась частными лицами в советских банках, которые шли на это, как на временную меру ради популяризации советских займов. Но уже к 1926 г. государственный кредит СССР настолько окреп и получил корни в массах населения, что поощрение специального текущего счета под государственные бумаги стало совершенно излишним. Эта операция сейчас занимает более, чем скромное положение, и служит незначительным и редко применяемым вспомогательным способом кредитования хозорганов в тех случаях, когда невозможны другие способы.

Другая операция, утрачивающая в советских условиях смысл, это *операция ссуд под реальные товары.* В капиталистических странах товары представляют собой такой же об'ект спекуляции, как и ценные бумаги. На них играют на бирже, ими оперируют в сделках на разность. Для приобретения средств владельцы товара закладывают его в банки и тем самым изымают его из торгового оборота. Все это совершенно не отвечает условиям и задачам советского хозяйства. В последнем не может иметь места спекуляция товарами, так как подавляющая масса товаров находится в руках государственных и коопе-

ративных организаций, задачей которых является плановое снабжение потребителей имеющимися товарами. Правда, в первые годы Нэпа были попытки частных промышленников и торговцев спекулировать товарами через общества взаимного кредита, но эти попытки были очень скоро пресечены соответствующими мерами воздействия на общества. С другой стороны, товары, как обеспечение банковой ссуды, неудобны в нашей практике потому, что эта операция ведет к помещению товаров на складе и, следовательно, к из'ятию их из оборота, что при существующем напряжении товарного рынка представляется обычно нежелательным. Отсюда теряется самая база данной операции. В первые годы работы банков хозяйственные организации обращались к использованию ссуд под товары ради получения нужных средств на'оборот, но происходившее при этом снятие товаров с рынка настолько расстраивало рынок и нарушало плановые предположения регулирующих органов, что в конце концов НКФ, как высшее наблюдающее за банками учреждение, счел нужным дать указания об ограничении этой операции. С каждым годом ссуды под товары сокращаются и все больше теряют значение.

Наконец, не имеют под собой почвы операции банков *за собственный счет*, которые играют большую роль в капиталистических банках, стремящихся путем спекуляций с товарами и фондами извлекать из рыночной кон'юнктуры максимум прибыли. Так, в дореволюционной России ряд банков широко оперировал с сахаром, углем и другими товарами, а равно занимался игрой на бирже ценными бумагами, преимущественно акциями. В СССР не может быть ничего подобного, так как банки выполняют определенные финансовые задания государства и по своей экономической природе не преследуют цели получения возможно большей прибыли. При ограниченности ресурсов банков все эти ресурсы направляются на основную цель—кредитование хозяйственных организаций. Только в очень ограниченных пределах советские банки используют свои средства на приобретение облигаций государственных займов, при чем они делают это опять-таки не ради извлечения прибыли, а выполняя задание правительства об обеспечении ликвидности этих бумаг для населения, имея в виду внедрение государственных займов среди широких масс.

Все сказанное подтверждает мысль о полном своеобразии экономической роли советских банков, заключающемся в том, что эти последние служат вспомогательным орудием экономической политики Советского государства и ведут свою работу в тех рамках и в том направлении, какие указываются им государственной властью.

Структура народного хозяйства СССР и тенденции ее развития в сторону расширения социалистических элементов хозяйства привели к тому, что воспринятые из практики капиталистических банков методы работы и формы операций оказались постепенно во все большем противоречии с основами советского хозяйства и потребовали коренной «ревизии».

Прежде всего оказывается неприменимой основная установка обычных банков краткосрочного кредита в капиталистической системе, именно, размещение собранных средств в любые предприятия, лишь бы они были достаточно кредитоспособны и могли оплачивать взимаемые с них проценты. Капиталистические банки интересуются получением максимальных прибылей, а то направление средств, которым это получение достигается, интересует банки весьма мало или в лучшем случае интересует постольку, поскольку это направление гарантирует банки от убытков. Таким образом в капиталистических банках господствует целиком частно-хозяйственная точка зрения.

Правда, в происходившей по поводу кредитных планов литературной полемике, некоторые банковые работники пытались выдвинуть против них тот аргумент, что советские банки должны обладать свободой оперативной деятельности. При этом некоторые оппоненты даже утверждали, что банки, действуя свободно, являются единственным органом, могущим проверить правильность других хозяйственных планов и во-время изменить их своим свободным маневрированием. Но такое утверждение совершенно отрицает необходимость проведения планового начала во всей системе советского хозяйства и выдвигает неверную мысль о том, будто ошибки планов можно лечить стихийной, бесплановой работой банков.

Советские банки направляют скопляющиеся у них ресурсы в те отрасли народного хозяйства и в те предприятия, которые намечаются финансовыми планами регулирующих и планирующих учреждений Союза. При этом основное требование планового начала заключается в том, чтобы направленные согласно плану средства были действительно вложены в то назначение, которое имелось в виду.

В соответствии с этим принципом в практике советских банков появилась новая форма операций—так называемые целевые ссуды, т.-е. ссуды, выдаваемые банком на определенную цель. Насколько развилась эта форма операций, свидетельствуют цифры. На 1 октября 1928 г. по сводному балансу кредитной системы по учреждениям краткосрочного кредита из всей суммы учетно-ссудных операций в 3.541 млн. руб. целевые краткосрочные ссуды составили 496 млн. руб., а с присоединением финансирования хлебных операций, тоже являющихся

целевыми, 760 млн. руб. Кроме того, банки краткосрочного кредита имели на то же число целевых долгосрочных ссуд, осуществленных за счет средств НКФ и других учреждений, на сумму 435 млн. руб. По банкам долгосрочного кредита на 1 октября 1928 г. из общей суммы учетно-ссудных операций в 4.490 млн. руб. целевые ссуды составляли 3.613 млн. руб.

Целевые ссуды по своей форме и методам их проведения и контроля более всего отвечают характеру советского банка. Между тем воспринятые типы банковых операций по краткосрочному кредиту как раз не имеют этой целевой установки. Так, наиболее распространенная операция учета векселей и специального текущего счета под обеспечение векселей имеет абстрактный характер. Это выражается в том, что ссуды банков в этих формах выдаются без всякого соображения с тем, на что ссуда испрашивается и как используется.

В практике капиталистических банков при учете векселя банк не интересуется целью получаемой ссуды, а интересуется только тем, насколько кредитоспособны те лица, которые дали свои подписи на векселе и, следовательно, насколько обеспечен платеж по векселю. Таково отношение и советских банков к принимаемым к учету или обеспечению специального текущего счета векселям. Между тем регулирующие и планирующие хозяйство органы не могут относиться безразлично к тому, куда направляются заемщиками полученные от банка ссуды. Очевидно, требуются изменения в операции учета векселей для согласования ее с плановым характером Советского хозяйства.

То же можно сказать и относительно товаро-ссудных операций, по которым ссуды не имеют целевого назначения и могут быть использованы заемщиками в каком угодно направлении.

Независимо от этого момента практика вексельного оборота в условиях хозяйства СССР вступила в противоречие с юридической природой векселя, как бесспорного документа, неплатеж по которому сопровождается весьма суровыми последствиями для должника в виде протеста векселя и взыскания по нему в упрощенном и ускоренном порядке. Дело в том, что наши государственные предприятия, несмотря на хозяйственный расчет, на котором они построены, не являются частно-хозяйственными предприятиями, к которым можно было бы применять безоговорочно правовые нормы гражданского кодекса. И жизнь показала, что сплошь и рядом государственный трест или синдикат при неплатеже по векселю освобождался от наложенного протеста и неплатеж улаживался путем новой ссуды и переписки векселя или путем государственной дотации и т. п. Совершенно ясно, что в случае неплатежа по векселю важного в народном

хозяйстве государственного предприятия невозможно обратить взыскание ни на его продукцию, которая обычно имеет определенное плановое назначение и не может пускаться с публичного торга, ни на его оборудование или сырье, которые обеспечивают бесперебойность ведения производства и из'ятие которых явилось бы недопустимым расстройством промышленности.

Обычно защитники векселя в его шаблонных применениях указывают на то, что его обращение и сопровождающая его строгость взыскания, несмотря на исключения, какие делались, все же содействовали финансовому дисциплинированию хозяйственных организаций. Все же теперь предприятия знают, что по векселям нужно платить и что выдача векселя обязывает сообразовать финансовые расчеты таким образом, чтобы обеспечить своевременный платеж по векселю.

В известной степени это верно, однако, далеко не для всех хозяйственных организаций, особенно же не для крупных организаций, которые знают хорошо, что их неаккуратность не повлечет за собой неприятных последствий потому, что их деятельности придается сугубо важное государственное значение. Поэтому те черты строгости векселя, которые характерны для капиталистического строя, в значительной мере отсутствуют в советской практике, в силу чего под вопрос становится необходимость пользования самой вексельной формой.

Независимо от сказанного, вексельная практика в СССР вызывает и ряд других сомнений. Продвижение товаров совершается через ряд звеньев государственной и кооперативной торговли. Так, трест продает товар синдикату, а синдикат в свою очередь губторгу или кооперативной организации. Таким же образом, Центросоюз, получив товар от треста или синдиката, продает его кооперативному союзу, а союз—низовому кооперативу. В первые годы каждая из этих организаций, получая товар, выдавала за него вексель, в результате чего продвижение одного и того же товара сопровождалось выдачей двух—трех векселей, что создавало искусственную вексельную инфляцию и повышенное требование на кредитование.

В настоящее время во взаимных расчетах торговых звеньев происходят радикальные изменения, сводящиеся к внедрению *безналичных расчетов*. Вместо того, чтобы при получении товара выдавать вексель, синдикат записывает свое обязательство перед трестом в книгу и погашает его встречным своим требованием к тресту за сырье и другие товары, которые он ему поставляет. Эти взаимные требования периодически подсчитываются и расчет делается по сальдо. Таким

путем устраняется надобность в значительных кредитах и упрощается вообще вся система расчетов между звеньями торгового оборота.

Особенности хозяйственных процессов в СССР вызвали применение векселя в таких случаях, когда векселю не должно было бы иметь места. Вексель является отражением товарной сделки, за ним должен всегда стоять реальный товар, и в этом именно отношении вексель служит показателем товарооборота и частично входит в состав обеспечения эмиссии банкнот эмиссионного банка. Однако, в СССР вексель получил гораздо более широкое применение. Так, он употребляется при заготовках разнообразных товаров: заготовительная организация выдает денежный аванс своим поставщикам, принимая от них авансовые соловекселя. В этот момент товара не существует еще в природе: он только еще будет заготовляться на выданные авансы. Бывают и другие случаи, когда выданный вексель служит только обеспечением выполнения обязательства векселедателя. Все это—случаи ненадлежащего применения вексельной формы к хозяйственным отношениям.

Необходимо установить ограничения пользования вексельной формой. Для этого предлагают ввести обязательное указание в векселе основания, по которому выдан вексель, и установить запрещение выдавать авансовые и обеспечительные векселя.

Если мы обратимся к операции ссуд под товары и товарные документы (железнодорожные накладные, коносаменты), то должны будем признать, что с проектируемым сращением банков с хозяйственными организациями и эта форма теряет свое экономическое основание: для банка не будет надобности требовать обеспечения товаром, если он и без того будет держать в своих руках все нити финансов организации.

В связи со всем сказанным в последнее время выдвигается задача внедрения в хозяйственный оборот безналичных расчетов. Возможность произвести погашение платежей встречным требованием на платеж сильно упрощает все отношения и уменьшает потребность в деньгах, в связи с чем становится возможным сокращение денежной массы и соответствующего обеспечения ее в драгоценных металлах и иностранной валюте. Самый кредит может быть оказываем путем соответствующих перечислений со счета без выдачи наличных денег.

Надо указать, что и в настоящее время безналичные расчеты имеют широкое распространение среди государственных и кооперативных организаций. Они осуществляются двумя способами: 1) через посредство расчетных отделов Госбанка и 2) через синдикаты. Первый способ пользуется чеками, выдаваемыми клиентами банков и представляемыми в банки для оплаты. Ежедневно поступающие в банк чеки собираются в расчетном отделе, где и производится их взаимное погашение. Таким

образом, по пред'явленным чекам не производится никакой выдачи наличными деньгами, а все или почти все ограничивается перечислениями со счета одних банков на счета других.

Общие итоги оборотов расчетных отделов Государственного банка таковы:

	Общая сумма пред'явленных требований (в млн. руб.)	Покрыто зачетом (в млн. руб.)	% зачета
1925/26 г.	7.577	—	—
1926/27 г.	9.501	6.817	71,7
1927/28 г.	9.558	6.358	66,8

Если взять всю сумму денежных оборотов в СССР (по товарообороту и другим платежам), то окажется, что в 1927/28 г. на 69,7 миллиардов р. оборота безналичные обороты расчетных отделов Госбанка составят 9,1%. Это значительная величина.

Надо сказать, что расчеты между государственными организациями через банки почти полностью получили безналичный характер, так что они едва ли могут получить дальнейшее значительное развитие. К тому же безналичные расчеты развиваются и по другой линии—внутри синдиката между его членами и синдикатом и отчасти поставщиками трестов. Здесь расчеты ведутся путем перечислений со счета одного треста на счет другого. К сожалению, статистики этих расчетов нет.

Независимо от этого, сейчас Валютным управлением НКФ СССР поднят вопрос о внедрении в наш оборот так называемого *Жиро-Оборота*. Эта операция заключается в том, что два лица имеют в банке или в сберегательной кассе, или в почтовом отделении особый текущий счет—«жиро-счет», на который они вносят деньги с целью их перечислений. Когда является надобность в платеже другому лицу, то первое делает распоряжение о том, чтобы с его жиро-счета перечислили требуемую сумму на счет другого. Экономическое значение этой операции состоит в том, что таким путем устраняется надобность в передаче наличных денег. Все участники такого жиро-оборота вносят деньги в кредитное учреждение, которое и использует их для кредитования, а весь платежный оборот совершается простыми переписками по книгам. Этим сокращается в значительной мере потребность в деньгах.

На жиро-счета можно зачислять не только вносимые наличные деньги, но и платежи по векселям, вносимые на инкассо (т.-е. для получения платежа по ним) и другие поступления. Для лиц, производящих платежи по этой операции, удобство заключается в том, что им нет

надобности итти в учреждение, которое должно получить с них платеж. В Германии, например, жиро-оборот получил необыкновенно широкое развитие, при чем этот оборот идет по трем линиям: через Рейхсбанк и другие крупные банки, через почтовые отделения и через сберегательные кассы, при чем в недавнее время был создан общегерманский союз в целях обеспечения возможности производить расчеты по всей Германии.

У нас этот жиро-оборот совершенно отсутствует, между тем как введение его могло бы иметь большое значение как для экономии денежной массы, так и для рационализации самого денежного оборота в стране. В особенности полезно было бы введение жиро-оборота в широких кругах городского населения. Это последнее получает большие суммы заработной платы один или два раза в месяц и должно производить множество мелких обязательных платежей, как то: за квартиру, за электричество, за воду, за телефон, членские взносы в профсоюз, взносы за абонементы в театры и т. п. Все эти платежи могли бы быть проведены путем жиро-оборота, для чего лицо вносило бы, скажем, в сберегательную кассу определенную часть своей заработной платы (или даже само учреждение вносило бы эту сумму за него), а затем лицо давало бы распоряжение кассе перенести с его жиро-счета на счета домового управления, электрической станции, водопроводного управления, телефонной станции, профсоюза, театра и проч. следуемые суммы. Это избавило бы плательщика от необходимости хождения в многочисленные кассы, стояния в очередях и с'экономило бы для него массу времени. В начале 1929 г. К. К. Лупандиным был разработан проект введения такого жиро-оборота. Этим проектом весьма заинтересовалась РКИ, которая и провела его в жизнь в виде опыта в сберегательных кассах для платежей—за электричество и телефоны с тем, чтобы затем распространить и на ряд других платежей.

Здесь следует остановиться на одном важном вопросе, именно на том, не окажет ли развитие безналичных расчетов, все равно в форме ли чекового оборота или жиро-оборота, неблагоприятное влияние на наше денежное обращение? Этот вопрос может быть иллюстрирован следующим воображаемым примером. Представим себе, что страна нуждается для своих оборотов и всяких платежей в 1 млрд. руб. денег, при чем эта сумма дает возможность произвести всяких платежей (за товары, по налогам и другим платежам, по денежным обязательствам и проч.) на сумму в 20 млрд. руб. Предположим теперь, что развитие жиро-оборота дает возможность произвести платежей без употребления наличных денег на сумму в 4 млрд. руб. Это будет значить, что оборот теперь будет нуждаться в наличных деньгах на 20% меньше и, следова-

тельно, стране будет нужно уже не 1 млрд. руб., а всего 800 млн. руб. Лишние деньги должны быть из'яты, иначе они будут давить на обращение и вызывать обесценение денег и вздорожание товаров.

Если от этого воображаемого примера перейти к советской действительности, то мы должны признать, что внезапное и стремительное введение безналичного оборота могло бы иметь неблагоприятные последствия для денежного обращения в вышеуказанном смысле. Но ведь такие реформы, как распространение жиро-оборота, не являются делом нескольких месяцев, а проводятся медленно и постепенно. Приходится длительным путем приучать население и хозяйственные организации к новым формам, а это требует ряда лет. Таким образом, заметного давления на денежную массу от развития жиро-оборота быть не может. Если, скажем, за год будет произведено безналичных платежей на 100 млн. руб., то это отразится на потребности в деньгах суммой в несколько миллионов, что, конечно, не повлияет на денежное обращение.

В то же время применение безналичных расчетов открывает для банков возможности кредитования тоже в безналичных формах, т.-е. позволяет развивать кредитные операции без эмиссии банкнот, что имеет огромное экономическое значение.

В этом упрощении и рационализации расчетов и в построении кредита на безналичных формах и лежит организующее значение чеко-оборота и жиро-оборота.

ГЛАВА V.

Организационные проблемы долгосрочного кредитования.

Как мы указывали выше, долгосрочный кредит приобрел в СССР за последние годы особенно важное значение в связи с задачами индустриализации промышленности и сельского хозяйства. Процесс индустриализации с финансовой стороны должен выражаться в широких капитальных вложениях, которые частично происходят путем выдачи долгосрочных ссуд.

Специальные банки долгосрочного кредита призваны обслуживать народное хозяйство СССР путем организации долгосрочных ссуд на капитальное строительство в промышленности, на капитальные вложения в сельское хозяйство и на жилищное строительство. Все банки, обслуживающие эти нужды, созданы в недавнее время. Им приходится работать в совершенно своеобразных условиях советской экономики, не имея перед собой никакого опыта и никаких примеров в других странах, которые можно было бы использовать, ибо практика и потеч-

ных банков капиталистического общества совершенно неприменима в наших условиях.

В самом деле, ипотечные банки дают кредит уже под существующие недвижимые имущества, а не на новое еще не существующее строительство. Между тем, в СССР весь долгосрочный кредит имеет в виду именно новое капитальное строительство. Это последнее осуществляется в капиталистических странах иными путями—именно выпуском акций, т.-е. увеличением основного капитала предприятия, или выпуском облигационных займов, т.-е. методами финансирования, а не кредитования банками. В условиях СССР выпуски акций не могут дать нужных крупных средств в сотни миллионов, так как у нас не имеется той социальной среды, которая могла бы вложить средства в акции. Что же касается государственных организаций, то они либо вкладывают все свои свободные средства (остатки прибылей за вычетом всех обязательных отчислений) в свое же строительство, либо должны были бы получать на приобретение акций бюджетные дотации. С точки зрения образования основного капитала наша акционерная форма лишена реального значения.

Что касается облигационных займов, то и они едва ли могут получить распространение, так как нет крупных источников для их размещения. Опять-таки средства хозяйственных организаций использовываются иными путями, например, отчислениями части их прибыли и амортизационных ресурсов в Промбанк. А средства рабочих, служащих и проч. полностью использовываются системой государственного кредита и сберегательными кассами. На успех облигационных займов можно рассчитывать только в виде небольших операций, когда они имеют определенно целевой характер и предназначены на осуществление местных задач, могущих заинтересовать местное население, например, заем на улучшение дорог, на постройку водопровода и т. п.

Гипотечная форма кредита не может иметь места в СССР по существу, так как для нее отсутствует самый об'ект кредита—собственность на недвижимость. Все постройки и оборудование государственных предприятий принадлежат государству и не могут рассматриваться, как собственность предприятия. Поэтому при неплатеже по займу взыскание не может обращаться на недвижимое имущество с тем, чтобы продать его с публичного торга, как это делается гипотечными банками. Равным образом для частных домов невозможен залог земли, на которой они возведены.

Неприменимость обычных форм финансирования капитального строительства в капиталистических банках требует отыскания для СССР новых форм, соответствующих его экономическим условиям.

Наши банки долгосрочного кредита стоят перед рядом новых проблем, требующих разрешения. И здесь работа теоретической творческой мысли, сочетаемая с работой банковских практиков, должна дать особенно плодотворные результаты. Остановимся на главнейших вопросах, которые поставлены запросами жизни перед банками долгосрочного кредита.

Первый вопрос касается экономической природы того финансирования, которое проводится государством в отношении капитального строительства. Это финансирование идет по линии бюджетных ассигнований и по линии выдач из средств банков. И там, и тут по существу источники этого финансирования имеют один характер: оба носят государственный характер. Разница только в том, что в одном случае эти государственные средства даются из бюджета, а в другом—из средств государственной промышленности, из средств Цустраха, средств государственной торговли и проч.

Но открытым остается существенный вопрос о том, в каком порядке должно производиться ассигнование этих средств на капитальное строительство, путем ли выдачи безвозвратных дотаций, или путем выдачи долгосрочных ссуд. Возможен, конечно, и тот, и другой порядок. Выбор его определяется практическими соображениями целесообразности. В первом случае государственные средства отдаются навсегда в данное предприятие и увеличивают его уставный капитал. Тогда в результате этого вложения происходит расширение производства и повышение производительности труда и, как следствие, увеличение прибыли. Это увеличение может итти частью в бюджет, поднимая статьи его по неналоговым доходам, частью в отчисления в Промбанк, на капитал расширения и в резервный капитал.

При системе исключительно долгосрочных ссуд капитальное вложение расширяет предприятие и увеличивает его прибыль, но последняя в значительной своей части идет на покрытие платежа процентов и погашения по ссуде, так что эта часть прибыли, будет ли она перечисляться немедленно в ресурсы казны, или оставаться в распоряжении Промбанка, возвращается в распоряжение государства другим путем и дает ему возможность снова использовать ее на новые ссуды. Вопрос сводится к тому, чтобы избрать более целесообразный в данных условиях метод.

Практика приводит к тому заключению, что ни тот, ни другой метод не может быть применен, как единственный. Финансирование должно итти обоими методами в зависимости от назначения ссуды и общего финансового положения предприятия. Так, если идет речь о финансировании совершенно нового предприятия, которое должно быть еще

создано, то ясно, что для этого должно быть дано безвозвратное бюджетное ассигнование, как основа собственного капитала будущего предприятия. Наоборот, если дело касается финансирования постройки нового корпуса или цеха уже существующего предприятия, при чем это расширение предприятия обещает достаточную рентабельность, то вполне возможно выдать нужные средства в виде долгосрочной ссуды.

Таковым и было решение Правительства, когда оно признало возможным финансировать капитальное строительство промышленности как в виде безвозвратных бюджетных ассигнований, так и путем долгосрочных ссуд. При этом остался нерешенным вопрос, в каких случаях применяется первый метод и в каких второй. Было предложено ВСНХ разработать принципы, которыми можно было бы руководствоваться при выборе этих методов. Однако, все попытки ВСНХ дать удовлетворительное решение в виде общих положений окончились неудачей.

И другие предложения также не выдерживают критики. Так, предлагают считать все вложения в основные капиталы безвозвратными и все вложения в оборотные капиталы возвратными. Не говоря о том, что при остром недостатке оборотного капитала нецелесообразно пополнять его в порядке ссуды и необходимо вложить недостающий капитал в порядке безвозвратности, и на пополнение основного капитала далеко не всегда следует выдавать безвозвратные ассигнования. Нет в этом надобности, например, для трестов высокой рентабельности, которые могут за счет своих прибылей оплатить как проценты, так и погашение по ссуде.

Определенных критериев, по которым можно было бы всегда относить одни случаи к безвозвратным выдачам, а другие—к возвратным, не может быть найдено. Каждый случай финансирования требует индивидуального подхода и оценки всей совокупности хозяйственных и финансовых условий данной организации. Только учитывая и соотношение имеющихся основного и оборотного капиталов организации, и ее прибыльность, и техническую постановку дела, и степень изношенности оборудования, и прочее, можно сказать, в каком порядке следует финансировать данную организацию. Поэтому отнесение ассигнования к безвозвратному или возвратному должно делаться в тот момент, когда решается вопрос об этом ассигновании.

Перед нами стоит вопрос о самой природе долгосрочной ссуды. Как мы указывали, она не может облекаться в форму гипотечной ссуды, она не может являться и облигационным займом. Имевшая до сих пор место практика нашла выход в том, что создала тип целевой ссуды. Это, именно, подходящая форма, если иметь в виду выдачу ссуд на возведение новых сооружений и новых оборудований. Оформляется

такая ссуда путем договора, в котором предусматриваются все условия (срок, платежи, погашение, обязанность заемщика подчиняться контролю банка и пр.) ссуды.

При длительном кредитовании в течение нескольких лет возникает вопрос о том, в какой технической форме лучше всего проводить эти кредиты. Здесь до сих пор мнения расходятся. Некоторые банки полагают возможным разлагать все кредитование на ряд сделок, оформляя каждую из них особо. Но это создает большую излишнюю работу и весьма сложные отношения между банком и клиентом. Поэтому нам казалось бы, что для таких случаев вполне целесообразным было бы применение контокоррента, по которому должник получал бы нужные ему средства по мере действительной надобности.

Во всей серьезности стоит другой вопрос долгосрочного кредитования — именно вопрос *об обеспечении ссуд*. За исключением долгосрочных ссуд на частное и кооперативное жилищное строительство все долгосрочные кредиты имеют в виду государственную клиентелу, как то: промышленные тресты, коммунальные предприятия, торговые организации. Ссуды выдаются на строительство, которое будет производиться. Чем может быть обеспечена ссуда при таких условиях? Очевидно, ни возводимые постройки с их техническим оборудованием, ни другие уже существующие сооружения не могут быть сделаны предметом залога по ссуде, ибо в случае неплатежа было бы невозможно обращать взыскание на эти сооружения и подвергать их принудительной продаже.

Нужно найти новые выходы, отвечающие хозяйственной обстановке советских предприятий. Мы полагаем, что проблема обеспечения ссуды не может трактоваться у нас с точки зрения гражданско-правовых отношений между банком—кредитором и клиентом—должником. Ссуда выдается на основании постановления высших правительственных учреждений, выдается в целях осуществления хозяйственных задач Советского государства. Поэтому она носит публично-правовой характер, хотя и одевается в гражданскую сделку денежной ссуды. Конечно, банк должен быть обеспечен в том, что должник будет своевременно выплачивать причитающиеся с него платежи. Для банка должно создать условия, при которых платежи по ссуде поступали бы аккуратно.

Здесь и выступают те особенности, в которых действует советский банк и в которых складываются взаимоотношения между банком и клиентом. Банк должен создать тесную связь с клиентом: 1) ведя постоянный тщательный контроль за использованием ссуды и вообще за финансовым положением клиента, 2) принимая на себя обязанности

расчетов клиента с его поставщиками по строительству и 3) получая право обращать взыскание, в случае неаккуратного платежа, на все денежные поступления клиента.

Обеспечением ссуды должно служить общее хозяйственное положение заемщика, при котором уплата процентов и погашения создается увеличением оборотов и повышением рентабельности благодаря новому строительству.

Вопрос об обеспечении долгосрочных ссуд промышленности, электрохозяйству и коммунальным предприятиям совершенно не разработан ни в практике банков, ни в литературе. В настоящее время к разрешению этого вопроса только приступлено и он ждет своего решения.

Есть еще одна очень важная проблема, которую некоторые банковские теоретики склонны даже положить во главу угла всего долгосрочного кредита — это — *проблема контроля банка над клиентом.* Она опять-таки совершенно особо ставится в СССР в отличие от капиталистических стран, где она в этой плоскости не возникала и не могла возникнуть. За границей очень много трактуется о контроле банков в смысле контроля за работой аппарата банка. Но там не существует потребности в контроле за использованием заемщиком ссуды согласно назначению. Только в специальных сферах кредита европейская практика подходила к этому вопросу с точки зрения проверки использования ссуды, именно в области мелиоративного кредита и в области сельскохозяйственного кредита в кредитных товариществах.

Для советского банка основная задача—провести кредитование клиента в целях осуществления поставленных правительством хозяйственных задач. В то время как капиталистический банк заинтересован только в том, чтобы как можно выгоднее поместить свои деньги, совершенно не заботясь, куда заемщик эти деньги вкладывает, советский банк прежде всего заинтересован в соответствии использования ссуды с поставленной для нее целью. Если клиент получил ссуду на возведение нового корпуса фабрики, то нельзя допустить, чтобы он истратил ее на выдачу заработной платы. Это нарушает хозяйственные планы государства, нарушает равновесие между частями народного хозяйства и вносит дезорганизацию и анархию в плановое хозяйство.

Поэтому банк должен быть вооружен такими правами, которые обеспечивали бы ему возможность реально следить за тем, куда направляются выданные средства клиентом. Здесь возникают новые требования со стороны банка и новые отношения с клиентом. Прежде всего банк должен строго проводить принцип, что без утвержденных проектов и смет строительства ссуда не может выдаваться. До настоящего времени этот принцип постоянно нарушается, и хозяйственные

организации начинают строительство, не имея утвержденных проектов или имея только предварительные проекты. В результате в процессе строительства происходят изменения и дополнения, которые заставляют переделывать сделанное и непроизводительно удорожают расходы. Указанное требование настолько существенно и в то же время элементарно, что безусловное его проведение в жизнь со всей жесткостью является насущной задачей.

Чтобы иметь возможность контролировать расходование выдаваемых средств согласно назначению, банк должен иметь возможность следить за делаемыми расходами. Прежде всего условием для этого является выделение расходов строительства из общей отчетности и общего баланса предприятия. Без этого невозможно констатировать соответствие расходов их назначению. В самом деле, крупный трест, имеющий целый ряд фабрик и заводов, заготовляет, скажем, кирпич, цемент, кровельное железо как для разрешенного нового строительства, так и для текущего и капитального ремонта существующих предприятий. Он возражает против выделения заготовок специально для нового строительства, мотивируя это невозможностью выделить их из единой заготовки для всего треста. Конечно, требуемое выделение повлечет за собой некоторые технические изменения в порядке заготовок и отчетности по ним, однако, нет никаких препятствий к проведению этого требования в жизнь. Без этого все правила о контроле, которые фигурируют в декретах правительства, останутся мертвой буквой.

Другим приемом контроля является представление клиентом упрощенной, но весьма срочной отчетности по расходованию средств на строительство. Банк должен иметь в своем распоряжении все данные для того, чтобы судить о правильности производимых расходов. Конечно, должны быть выработаны надлежащие правила и схемы этой отчетности, чтобы не затруднять живого дела строительства сложными и для данной цели ненужными формальностями. Но такая упрощенная отчетность должна быть введена во что бы то ни стало. Без нее опять-таки никакой контроль невозможен.

В качестве дополнительного к этой отчетности метода контроля следует поставить выезды на места инженеров банка для фактической проверки хода строительства и его соответствия выданным средствам. Имея в руках присланную отчетность, такой инспектор сразу увидит на месте, в каком положении находится строительство и идут ли выданные средства полностью на назначенное дело.

К сожалению, ни в отношении отчетности, ни в отношении контроля на местах не существует ни достаточно ясно осознанного понимания их важности и необходимости, ни желания регулирующих учреждений

провести эти виды контроля в жизнь, ни тем более желания заемщиков пойти навстречу этим требованиям. Ведомства ревниво относятся к идее контроля, как к попытке вторгнуться в их компетенцию, и потому не поддерживают банки в их требовании проведения банковского контроля, заемщики заявляют о невозможности для них выполнить требование представлять какую-либо срочную отчетность, считая возможным ограничиться нормальной общей отчетностью, которая представляется чуть ли не через год и, конечно, не может иметь никакого значения для того живого контроля банка, весь смысл которого в его быстроте.

Мы полагаем, что контроль банка ни в каком отношении не конкурирует с контролем ведомства. Последнее сохраняет все свои права и должно осуществлять в полном об'еме свой контроль. Этот последний сосредоточивается, главным образом, на технической стороне дела, на проверке целесообразности возводимого строительства, хозяйственной выгодности. За банком же оставляется исключительно контроль соответствия затрачиваемых средств с выдаваемыми суммами. Правда, и здесь нельзя совершенно обойти вопросы целесообразного расходования средств, однако, они имеют здесь вспомогательное значение.

Надо заметить, что в жилищном строительстве до сих пор как-раз ведомственный контроль совершенно неудовлетворителен (в лице управлений губернских инженеров), что и вынудило Цекомбанк принять на себя несвойственные банку функции технического контроля за возводимыми постройками.

Наконец, способом контроля может быть принятие на себя банком всех расчетов клиента с его поставщиками и выполнителями работ. Если банк, на основании договора с клиентом, будет производить все эти расчеты, то он, очевидно, будет в курсе всех его хозяйственных операций и будет прекрасно осведомлен о ходе строительства. И здесь клиенты и ведомства обнаруживают сопротивление, характеризующее недостаток государственного подхода к вопросу. Следует и здесь сдвинуть вопрос с мертвой точки.

Мы видим, что по всем основным вопросам организации кредитной системы и основных банковских операций мы подошли к моменту перестройки, в соответствии с общими изменениями в строении экономической жизни СССР и в методах хозяйственной работы. Крайне важно, чтобы сознание необходимости предстоящих реформ проникло в сознание советской общественности и чтобы перестройка была произведена своевременно.

Когда настоящая работа была уже закончена и напечатана, Госбанк выступил с проектом, представляющим коренную реформу методов краткосрочного кредитования промышленности, торговли и кооперации. В основе этого проекта лежат три принципа: 1) устранение кредитования посредничающих хозяйственных организаций, 2) упразднение кредита между хозяйственными организациями и сосредоточение его целиком в руках банков, главным, если не исключительным образом, в руках Госбанка и 3) следование кредита за процессом производства и обращения товара. В соответствии с этими принципами проектируется, что тресты кредитуются на нужды производства непосредственно Госбанком. Когда они передают свою продукцию другой промышленной организации, то соответственно переводят кредит на эту последнюю (главным образом, на синдикаты). При продаже промышленных товаров кооперации или госторговой организации, Госбанк должен покрыть кредит тресту или синдикату открываемым кредитом организации, получающей товар. Таким образом кредит следует за товаром, и всякие кредиты и авансы продающих организаций покупающим упраздняются.

Что касается сельскохозяйственных заготовок, то здесь кредит открывается Госбанком сначала заготовляющей организации (в виде аванса или целевой ссуды, а затем против представляемых партий товара), когда же товар переходит к получающим организациям, то и кредит переносится на них. И здесь кредиты и авансы со стороны получающих организаций упраздняются.

Этот проект в корне изменяет весь строй хозяйственных отношений между нашими хозяйственными организациями и делает распорядительным и руководящим центром Госбанк. ВСНХ, возражая против этого проекта, указывает, что при его осуществлении все руководство работой промышленности перейдет от ВСНХ к Госбанку. Возможно, что в будущем Госбанк и сделается регулирующим плановым центром всего народного хозяйства СССР, но это должно создаться органически, внутренними процессами хозяйственного развития, а не распоряжениями сверху. В настоящее время условия для этого не выработались еще жизнью, и проект представляется преждевременным, хотя ряд предложений из него и может быть принят. В частности, вполне реальным является проведение порядка кредитования сельскохозяйственных заготовок через банки с устранением авансов со стороны получающих сырье организаций.

ОГЛАВЛЕНИЕ.

Стр.

ГЛАВА I. Проблема реорганизации кредитной системы 3

ГЛАВА II. Современные организационные проблемы банков 12

ГЛАВА III. Организационные проблемы планирования кредита 33

ГЛАВА IV. Организационные проблемы оперативной работы банков краткосрочного кредита 38

ГЛАВА V. Организационные проблемы долгосрочного кредитования . . . 47

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ФИНАНСОВОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО СОЮЗА ССР.
Москва, центр, Пушечная, 10. Книжный магазин—Кузнецкий мост, 13.

ИМЕЮТСЯ В ПРОДАЖЕ:

„Реформа кредита“ (сборник под редакцией Г Л. Пятакова) . . 1 р. — к.
„Кредит и банки“ (сборник статей) . . . . . 3 „ 75 к.
М. АГАРКОВ.—„Учение о ценных бумагах“ . . . . . 1 „ 60 „
Л. ЛУНЦ.—„Деньги и денежные обязательства“ (юридическое исследование) . . . . . 1 „ 50 „
Н. СИЛИН.—„Кредитная политика эмиссионного банка и устойчивая валюта“ . . . . . 2 „ — „
М. СОБОЛЕВ.—„Основы теории кредита“ . . . . . — „ 60 „
А. СОКОЛОВ.—„Основные принципы денежно-кредитной политики“ . 1 „ 50 „
В. ТВЕРДОХЛЕБОВ.—„Государственный кредит“ . . . . . 1 „ 60 „
Л. ЭЛЬЯССОН.—„Чековое право“ . . . . . 1 „ 20 „
Л. ЮРОВСКИЙ.—„Денежная политика советской власти (1917—1927 гг.)“ 5 „ — „
Л. ЯСНОПОЛЬСКИЙ.—„Восстановительный процесс в нашем денежном обращении и задачи валютной политики“ . . . . . 1 „ 25 „
Ю. ВАЙДЕНГАММЕР.—„Банк и его операции“ . . . . . — „ 80 „
„Деньги и денежное обращение в освещении марксизма“ (сборник статей) . . . . . 2 „ 50 „
„Наше денежное обращение“ (сборник материалов по истории денежного обращения 1914—1925 гг) . . . . . 1 „ — „

В ПЕЧАТИ:

„План Юнга“ Текст плана с подробным анализом.
К. ЛУПАНДИН.—„Проблемы банкового кредита“.

Цена 50 коп.

[н]



Главная контора: Москва, Пушечная, № 10.
Книжный магазин: Кузнецкий мост, № 13.