

П Р А В О

ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ БАНКОВСКОЙ ПОЛИТИКИ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА (С ОКТЯБРЯ 1917 г. ПО МАРТ 1921 г.)

© 2007 г.

Н.И. Биюшкина¹, К.С. Ядрышников²

¹ Нижегородский госуниверситет им. Н.И. Лобачевского

² Техническое управление ЗАО «Банк Русский Стандарт», г. Н. Новгород

konstantin-y@yandex.ru

Поступила в редакцию 5.06.2007

Анализируется политика большевиков в банковской сфере первых лет советской власти, влияние революционного правосознания руководителей Советского государства, отраженное в декретах и постановлениях. Обозначены этапы национализации банков и методы их проведения.

Банковское дело представляет собой важнейшую отрасль в экономике любого государства, и большевики, придя к власти в октябре 1917 г., постарались своими первыми мероприятиями взять под контроль практически все сферы деятельности государства, в том числе денежное обращение и кредит.

При этом нужно иметь в виду, что, кроме теоретической разработки, причем самого общего характера [1], вопросов регулирования банковской системы до октября 1917 г., большевики не имели сколько-нибудь проработанной программы реформирования кредитно-финансовой системы, поэтому советскому руководству для удержания власти было необходимо сконцентрировать в своих руках всю кредитно-финансовую систему государства. Это вполне отвечало специфике диктатуры пролетариата и, в дальнейшем, политики «военного коммунизма».

Основным источником рождающегося советского права, и советского банковского права в частности, в тот период, безусловно, являлось так называемое революционное правосознание, которое и определило дальнейшее развитие законодательства Советского государства на долгие годы.

Классовая идеология большевиков являлась тем фундаментом, на котором, в виде правовой надстройки, располагались нормативно-правовые акты того периода, регламентирующие кредитно-финансовые отношения.

За сравнительно короткий отрезок времени у большинства населения было сформировано революционное правосознание,

соответствующее классовым задачам пролетарского государства, отразившееся в самом широком правотворчестве, формально народных масс, а фактически в правотворчестве В.И. Ленина, чьи законодательные инициативы облачались в форму постановлений и декретов Всероссийского центрального исполнительного комитета, Совета народных комиссаров, Высшего совета народного хозяйства, советов и партийных комитетов. Эти законодательные акты являлись прямым руководством к действию для органов власти в лице: революционных военных советов, революционных трибуналов, органов внутренних дел, чрезвычайных комиссий и др.

Конечно, немаловажными источниками были подзаконные акты (уставы, инструкции, правила и т.п.), издаваемые банками и другими кредитными учреждениями, на основании и во исполнение действующего законодательства. Так, 7 ноября 1917 г. в газете «Правда» было опубликовано написанное В.И. Лениным обращение СНК «К населению». В этом обращении говорилось: «Товарищи трудящиеся! Помните, что вы сами теперь управляете государством. Никто вам не поможет, если вы не объединитесь и не возьмете все дела государства в свои руки. Ваши Советы — отныне органы государственной власти, полномочные, решающие органы...» [2].

На IV Всероссийском съезде деятелей советской юстиции, Председатель ВЦИК М.И. Калинин говорил: «В первые моменты революции решающим фактором права,

разумеется, являлась прямая непосредственная вооруженная сила. Вооруженная сила определяла право. Следующая стадия – это чрезвычайные органы, которые выступают вслед за военной силой и начинают внедрять, укреплять те права, которые завоевываются или внедряются победителем. И, наконец, последней стадией являются органы юстиции» [3].

В отношении банковской политики слова М.И. Калинина являлись прямым отражением мероприятий большевиков по национализации банков и других кредитных организаций.

К моменту захвата власти большевиками кредитная система России состояла: а) из государственного банка, 50 акционерных коммерческих банков, свыше одной тысячи обществ взаимного кредита и свыше 300 городских общественных банков, занимавшихся краткосрочным кредитованием торговли и промышленности; б) из государственных Дворянского земельного и Крестьянского поземельного банков, 10 частных акционерных земельных банков и нескольких десятков городских и губернских кредитных обществ, составлявших систему учреждений ипотечного кредита; в) из большого числа учреждений мелкого кредита (ссудосберегательных товариществ и кредитных товариществ во главе с Московским народным банком, земских касс мелкого кредита и т.д.) [4]. Помимо этого, в России работали и иностранные банки.

Переход от капитализма к социализму предусматривает ликвидацию частной капиталистической собственности и установление общественной собственности на средства производства, в связи с чем национализация была лучшим средством для достижения этих целей. Обязательной предпосылкой для проведения социалистической национализации является победа социалистической революции и установление власти рабочего класса и трудового крестьянства. Национализация банков стала важнейшим шагом на пути подготовки национализации промышленности, и началась она с овладения Государственным банком России и установления контроля над частными банками. Это была последовательная система мероприятий, обеспечивших переход банковского аппарата в руки новой власти, и на первом месте стояло обеспечение контроля над Государственным банком.

Государственный банк являлся самым крупным кредитным учреждением империи. Сумма балансов всех частных кредитных

учреждений России накануне Октября 1917 г. составляла только 17978 млн рублей. Баланс Государственного банка Российской империи составлял 24394 млн руб., в том числе на балансе Госбанка числился золотой запас России в сумме 1260 млн рублей [5]. При этом нужно учитывать развал старых органов государственного и местного управления и начало создания новых, саботаж чиновников и банков, когда поступление налогов в бюджетную систему практически прекратилось. Если за первую половину 1918 г. доход государства составил 2853 млн руб., то расход государства составил 14750 млн руб. (дефицит 14750 млн руб.) [6]. Естественно, В.И. Ленин не питал иллюзий по поводу других возможностей пополнения расходной части бюджета (в подобных объемах) для будущего Советского государства. Более того, есть мнение, согласно которому контроль над партийной кассой до октября 1917 г., а позднее распоряжение банковско-эмиссионным аппаратом были для В.И. Ленина по крайней мере одним из важнейших средств обеспечения собственного лидерства, проведения своей концепции теории, стратегии, тактики, организации партийного, государственного, экономического строительства [7].

7 ноября 1917 г., за 20 часов до того, как был взят штурмом Зимний дворец, по предписанию Петроградского военно-революционного комитета вооруженные моряки Гвардейского флотского экипажа заняли помещение главной конторы Государственного банка, о чем немедленно было доложено В.И. Ленину [8]. Во главе Государственного банка был поставлен комиссар, но прошло еще два месяца, прежде чем большевики стали реально контролировать работу банка.

Захват Государственного банка накануне революции являлся для большевиков мощным инструментом давления как на Временное правительство, так и на Государственную думу.

Так большевики ответили на саботаж и забастовки банковских чиновников, не желавших подчиняться новой власти. «Мы хотели идти по пути соглашения с банками, мы давали им ссуды на финансирование предприятий, но они затеяли саботаж небывалого размера, и практика привела нас к тому, чтобы провести контроль иными мерами» [9].

Право предыдущих правительств, естественно, было чуждо для пролетарской власти, особенно право царского правительства, и особенно в области банковского права:

«...нашей задачей является здесь лишь отсечь то, что капиталистически уродует этот превосходный аппарат» [10].

Пролетариат, как победивший класс, в лице своих руководителей пытался создать из банков рабочий, дееспособный инструмент, который можно было бы одинаково успешно применить в мирное и военное время, и, естественно, в основном против своих классовых врагов.

Декрет ВЦИК «О национализации банков» от 27(14) декабря 1917 г., был не первым нормативным актом большевиков в области банковской политики, но только после выхода этого документа начался новый этап в развитии законодательства о банках советского периода, характеризующийся:

1) установлением для правотворчества политической основы в виде революционной совести и революционного правосознания;

2) организующей ролью закона в самом процессе правотворчества.

Декрет о национализации и слиянии банков рассматривался на совещании Совнаркома под руководством Ленина 26 декабря. Им было дано указание наркому по военным делам Н.И. Подвойскому подготовить приказ-инструкцию командирам отрядов, формируемых для занятия утром 27 декабря частных банков в целях их национализации [11].

Днем 26 декабря на заседании ВЦИК под руководством В.И. Ленина обсуждался проект декрета о национализации частных банков. Точки зрения на необходимость национализации были разные. В.И. Ленин настаивал на том, что проведение декрета неотложно. Тем не менее на данном заседании добиться принятия декрета большевикам не удалось. Против голосовали меньшевики и эсеры [12]. В ночь с 26 на 27 ноября В.И. Ленин приехал в бывшее Министерство финансов России и руководил совещанием по подготовке занятия всех частных банков Петрограда в целях их национализации, а также операцией по их занятию, заслушивал доклады командиров отрядов, направлял в занятые банки комиссаров, назначенных Советским правительством [13].

27 декабря 1917 года уже к 10 часам утра вооруженные отряды красногвардейцев заняли в Петрограде 28 коммерческих банков и 10 их отделений. Были арестованы директора ряда банков, которых вскоре освободили под залог [14].

Практическая деятельность большевиков опережала нормотворчество, и декрет «О национализации банков» был принят на

заседании ВЦИК только поздним вечером 27 декабря 1917 г., когда коммерческие банки в Петрограде фактически были захвачены [15]. Интересно, что и инструкция о порядке национализации частных банков [16] была утверждена Наркомфином РСФСР лишь 10 декабря 1918 г., то есть почти год спустя после объявления банковского дела государственной монополией [17]. Декретом «О национализации банков», все банковское дело объявлялось государственной монополией, все частные акционерные банки и банкирские конторы объединялись с Государственным банком [18]. В тот же день ВЦИК принял декрет «О ревизии стальных ящиков (сейфов) в банках» [19].

Отметим, что существовала точка зрения, в соответствии с которой национализация банков рассматривалась как мера нового правительства против саботажа частными банками закона о рабочем контроле [20]. Думается, именно эта точка зрения и была наиболее удобна для большевистской диктатуры. Таким образом, вуалировалась диктаторская сущность процессов экспроприации, частью которой являлась национализация, а точнее, огосударствление банков. Характерно, что подобные атрибуты экономической политики периода военного коммунизма надолго запомнились населению страны, что подтверждает период новой экономической политики, когда были сняты очень многие ограничения в вопросах банковского регулирования. «Понесет ли буржуазия теперь деньги в банк?» – спросили мы одного российского буржуа в день выхода декрета о неприкосновенности вкладов. Он нам ответил: «Неприкосновенность вкладов? А как насчет неприкосновенности вкладчиков? Никто не понесет!» [21].

Согласно декрету «О национализации банков» и декрету СНК «О конфискации акционерных капиталов бывших частных банков» от 26 января 1918 года [22], все частные банки на всей территории России ликвидировались, а их активы вместе с капиталами Государственного банка переходили ко вновь создаваемому Народному банку, ставшему кассово-расчетным, эмиссионным и кредитно-финансовым центром нового строя. Тем самым был создан единый централизованный банк универсального типа и провозглашена государственная монополия на банковское дело. Формально до своего упразднения в 1920 г. Народный банк функционировал на основании устава 1894 г., в который был внесен ряд изменений, однако реально его деятельность

регулировалась декретами и постановлениями СНК, постановлениями ВЦИК и ВСНХ и приказами по Наркомфину [23].

Перед руководством Народного банка встала проблема претворения в жизнь декрета о национализации банков, которую без привлечения «буржуазных» специалистов решить было крайне сложно.

Так называемая «Комиссия специалистов – теоретиков и практиков банковского дела по национализации банков» начала создаваться с апреля 1918 с целью разработки детального плана национализации банковского дела в России и других вопросов кредитной политики. В Комиссию было приглашено более 35 человек, и, кроме руководящих работников Народного комиссариата финансов, Народного банка и его петроградской конторы, управляющих четырьмя отделениями, в ней согласились участвовать ряд специалистов из бывших частных банков: А.Н. Покровский – старший инспектор бывшего Русского торгово-промышленного банка, назначенный 29 апреля 1918 г. управляющим Петроградской конторой Народного банка, М.И. Боголепов – советник бывшего Сибирского торгового банка (позднее крупный советский ученый в области финансов). Также в Комиссию вошли многие бывшие члены правления и директора бывших частных банков, и в их числе: Е.М. Эпштейн (бывший Азовско-донской коммерческий банк), Л.В. Сирвинт (бывший Русско-азиатский банк), П.И. Жабо (Петроградское отделение бывшего Московского банка), К.П. Асмус (бывший Петроградский международный коммерческий банк), В.Ф. Сологуб (бывший Волжско-камский коммерческий банк), В.Б. Ельяшевич (бывший Московский промышленный банк (бывший «И.В. Юнкер и К°») и другие [24].

Было создано пять секций: 1) по выработке мероприятий переходного времени; 2) организационная; 3) финансирования промышленности; 4) финансирования торговли и транспорта; 5) денежного обращения и заграничных операций.

Но деятельность Комиссии продлилась чуть более месяца ввиду нежелания многих приглашенных специалистов содействовать проведению мероприятий по национализации банков. Та же судьба постигла и созданный позднее Совет экспертов под председательством товарища главного комиссара Народного банка, состоявший из 10 человек (5 комиссаров петроградских контор и отделений банка и 5 бывших руководящих работников коммерческих

банков), могли быть приглашены и другие банковские специалисты. Фактически Совет экспертов перестал существовать во второй половине августа 1918 г., официально – в середине октября 1918 г.

И все же проведение в жизнь декрета 14 декабря 1917 г. и изданной в развитие этого декрета инструкции по национализации бывших частных банков началось и представляло собой следующее: к 14 декабря 1917 г. в пределах РСФСР имелось 572 отделения частных банков, из них поддерживали сношения с центром 340, в том числе в Петрограде 56, в Москве 46 и в провинции 238; к 1 декабря 1919 г. прислано ликвидационных балансов 230 отделениями бывших частных банков, что составляет 68% общего их количества (340). Цифровые данные сводного баланса показывают, что на баланс Народного банка перешло 12 669 003 407 руб. 17 коп. всех банковских ценностей, то есть 94% суммы балансов бывших частных банков, а это говорит о том, что по сумме баланса национализация охватила все бывшие частные банки почти полностью. Обследование мест, не приславших балансы, показало, что большинство из них находилось в пределах Украины, Крыма, Сибири и т.д., т.е. местностей, вынесших более длительный и тяжелый период гражданской войны, в течение которой большая часть книг и отчетности банков была уничтожена [25].

В последний, сводный ликвидационный баланс вошли балансы 240 учреждений бывших акционерных коммерческих банков в сумме 12782 млн руб., или 83% суммы балансов бывших акционерных банков по состоянию на 1 октября 1917 г. Следует учесть, что в сводный баланс акционерных коммерческих банков в сумме 15483 млн руб. вошли балансы банков, находящихся на территории, отошедшей к 1920 г. от Советского государства. То есть фактически ликвидационный баланс охватил не менее 90% суммы балансов бывших акционерных коммерческих банков [26].

Таким образом, главным инструментом, осуществляющим государственную монополию, являлся Народный банк РСФСР, вплоть до 1920 г. За это время реорганизация народного хозяйства и практически полный переход промышленности под государственный контроль, прекращение торговли сняли необходимость в банковском кредите. В связи с чем декретом от 19 января 1920 года Народный банк РСФСР был упразднен, а его активы и пассивы были переданы Центральному

бюджетно-расчетному управлению (ЦБРУ). После опубликования 18 января 1920 года декрета об упразднении Народного банка, Народный комиссариат финансов, руководствуясь положениями рабоче-крестьянского правительства о полном аннулировании процентных бумаг, о национализации торговли и промышленности, об аннулировании предприятий и затем декретом о сложении недоимок и долгов по ипотечным учреждениям, произвел большую и сложную работу по ликвидации балансовых счетов бывшего Народного банка с тем, чтобы очистить этот баланс от «мертвых» счетов, охватывающих учетно-ссудные операции, путем списания на убыток, дабы центральное бюджетно-расчетное управление могло принять на свой баланс лишь такие счета, в которых находила бы свое отражение современная жизнь. Таких счетов всего ликвидировано на сумму 24 934 млн руб [27]. Для сравнения: годовой бюджет на 1920 г. составлял примерно 158 108 млн руб., соответственно речь идет об 1/6 бюджета страны [28].

Центральное бюджетно-расчетное управление должно было постепенно ликвидировать пассивы и активы по перешедшим к нему банковским операциям [29]. Заведующим Центрального бюджетно-расчетного управления был назначен член коллегии Наркомата финансов С.Е. Чуцкаев. Отделы Народного банка РСФСР были преобразованы в структурные подразделения ЦБРУ. Счетная часть с подчиненной ей бухгалтерией была реорганизована в отдел хранения вещных государственных ценностей. Отдел заготовления денежных знаков был переименован в управление фабриками государственных знаков и бывшим монетным двором. Отдел кредитных билетов превратился в отдел денежных и расчетных знаков. Хозяйственно-технический отдел был включен в состав центральной канцелярии Наркомата финансов. В ту же структуру перешло делопроизводство из отдела общих вопросов государственного кредита и банковской политики. Железнодорожный отдел с состоящей при нем финансовой инспекцией был упразднен. Был упразднен также и временный отдел по ликвидации ипотечного кредита. Его дела перешли в ликвидационный отдел ЦБРУ.

Подводя итог вышесказанному, можно выявить следующие особенности банковской политики Советского государства изучаемого периода.

Октябрьский переворот, произошедший в России в 1917 г., привел к целому ряду сложных политико-правовых и социально-экономических проблем. Пришедшая к власти партия большевиков оказалась в ситуации, которую можно охарактеризовать отсутствием детально разработанной и апробированной программы социально-экономических преобразований. Во многом этим фактом объясняется обращение В.И. Ленина к историческому наследию революционного движения, например, Великой французской революции [30]. Возможность понять и предугадать дальнейшую судьбу революции в России помогал исторический опыт Франции времен якобинской диктатуры 1789–1799 гг. Анализ событий того времени успокаивал, внушал надежду, демонстрировал, что подобные ситуации с революционерами и революционными странами уже случались.

Именно та система чрезвычайных мер как в политике, так и в экономике, предпринятая Конвентом, была взята на вооружение революционным правительством Советской России. Большевики, не дожидаясь законодательного оформления, захватили частные банки, и не повторили печальный опыт Парижской коммуны, оставившей банки в руках своих классовых врагов и допустившей финансирование контрреволюционных сил из самого Парижа.

Идеология, рожденная революционным правосознанием, была стержнем нового социалистического правотворчества, оформленного В.И. Лениным в декреты, постановления, инструкции высших органов государственной власти. Классовая идеология стала господствующей формой права, и, опираясь в основном только на нее, большевики, не имея досконально проработанной программы последовательных действий, провели национализацию в масштабах всей страны в относительно сжатые сроки, используя командно-административные, принудительные, императивные методы.

Национализация банков и дальнейшая банковская политика большевиков сыграли роль вектора, определившего пути дальнейшей национализации промышленности, направление развития экономической политики правящей партии в целом.

Список литературы

1. Маркс К., Энгельс Ф. Манифест коммунистической партии. Собр. сочинений. – М.: Государственное издательство политической литературы, 1955. т. 4. – С. 446; Маркс К., Энгельс

- Ф. Критика Готской программы. Собр. сочинений. – М.: Государственное издательство политической литературы, 1961. Т. 19. – С. 27; Ленин В.И. О задачах пролетариата в данной революции. Полн. собр. соч. – М.: Политиздат, 1981. Т. 27. – С. 115; Ленин В.И. Грозная катастрофа и как с ней бороться. Полн. собр. соч. – М.: Политиздат, 1981. Т. 34. – С. 165; Ленин В.И. Удержат ли большевики государственную власть? Полн. собр. соч. – М.: Политиздат, 1981. – Т. 34. – С. 307; Гойхбарг А.Г. В.И. Ленин и советское право. Советское право. – 1924. – № 2. – С. 4; Магеровский Д.А. Советское право и методы его изучения. «Советское право». – 1922. – № 1. – С. 24.
2. Ленин В.И. К населению. Полн. собр. соч. – М.: Политиздат, 1981. Т. 35. – С. 66.
3. Речь Председателя ВЦИК тов. М.И. Калинина // Ежегодник советской юстиции. – 1922. – № 5. – С. 5.
4. Денежное обращение и кредитная система Союза ССР за 20 лет. Сборник важнейших законодательных материалов за 1917–1937 гг. – М.: Госфиниздат, 1939. – С. IX.
5. Гусаков А., Лабазов В., Свешников М. Денежное обращение и кредит СССР. – М.: Госфиниздат, 1960. – С. 66.
6. Народный комиссариат финансов к VIII съезду Советов. – М., 1920. – С. 18–19.
7. Ольшевский В.Г. Финансово-экономическая политика советской власти в 1917–1918 гг.: тенденции и противоречия // Вопросы истории. – 1999. – № 3. – С. 32.
8. Егоров С.Е., Добкин Л.З. Страницы истории создания Государственного банка СССР // Деньги и кредит. – 1987. – № 5 – С.15.
9. Заседание ЦИК Совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов // Известия Совета рабочих и солдатских депутатов. – 1917. – № 253. – С. 3.
10. Ленин В.И. Удержат ли большевики государственную власть? Полн. собр. соч. – М.: Политиздат, 1981. – Т. 34. – С. 307.
11. Владимир Ильич Ленин. Биографическая хроника. – М.: Политиздат, 1974. – Т. 5. – С. 129.
12. История Государственного банка СССР в документах. – М.: Финансы, 1971. – С. 35.
13. Владимир Ильич Ленин. Биографическая хроника. – Т. 5. – С.131–132.
14. Там же. С. 36.
15. Там же. С.133.
16. О порядке национализации частных банков (инструкция). Постановление НКФ от 10 декабря 1918 г. / С.У. РСФСР 1918 г. № 98, ст. 997.
17. Денежное обращение и кредитная система Союза ССР за 20 лет. Сборник важнейших законодательных материалов за 1917–1937 гг. – С. 9.
18. Там же. С. 3.
19. О ревизии стальных ящиков (сейфов) в банках. Постановление ЦИК от 27(14) декабря 1917 г. / С.У. РСФСР 1917 г. № 10, ст. 151.
20. Советская Россия и капиталистический мир в 1917–1923 гг. – М.: Госполитиздат, 1957. – С. 69.
21. Членов С. Экономическая политика и революционная законность // Народное хозяйство. – 1921. – № 8–9. – С. 26–27.
22. О конфискации акционерных капиталов бывших частных банков. Декрет СНК, опубликован 26 января 1918 г. / С.У. РСФСР 1918 г. № 19, ст. 295.
23. О национализации банков. Декрет ВЦИК от 14 декабря 1917 г. / С.У. РСФСР, 1917 г., № 10, ст. 150.; О порядке открытия кредитных учреждений и их отделений. Постановление СНК от 3 сентября 1918 г. / С.У. РСФСР, 1918 г., № 65, ст. 714.; Об увеличении эмиссионного права Народного банка. Декрет СНК от 26 октября 1918 г. / С.У. 1918 г., № 90, ст. 913; Циркуляр НКФ от 10 октября 1918 г. / С.У. РСФСР, 1918 г., № 74, ст. 806; О порядке ведения расчетов между национализированными предприятиями и советскими учреждениями. Постановление ВСНХ от 30 августа 1918 г. / С.У. РСФСР, 1918 г., № 63, ст. 691.
24. Гиндин А. Как большевики овладели Государственным банком. – М.: Госфиниздат, 1961.

SOME FEATURES IN THE DEVELOPMENT OF THE SOVIET STATE'S POLICY IN THE FIELD OF BANKING (OCTOBER 1917 TO MARCH 1921)

N.I. Biyushkina, K.S. Yadryshnikov

This article presents an analysis of Bolshevik policy in the sphere of banking during the first years of the Soviet power. The author has followed the effects of revolutionary legal consciousness of Soviet State's leaders as reflected in their decrees and resolutions. Stages and methods of bank nationalization are discussed.

–

С. 112–117.

25. Народный комиссариат финансов к VIII съезду Советов. – М., 1920. – С. 7.

26. Атлас М.С. Национализация банков в СССР: Госфиниздат, 1948. – С. 119.

27. Народный комиссариат финансов к VIII съезду Советов. – М., 1920. – С. 8.

28. Там же. С. 18.

29. Агарков М.М. Основы банковского права: курс лекций. – 2-е изд. – М: БЕК, 1994. – С. 21.

30. Ленин В.И. Грозящая катастрофа и как с ней бороться. Полн. собр. соч. – М.: Политиздат, 1981. Т. 34. – С. 196.