

ГАРФ, фонд 10026,
кн. 4, дело 102.
№ 6750(9)

93

f

VI СЪЕЗДУ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Центральный банк Российской Федерации предлагает вниманию народных депутатов настоящий документ, содержащий краткий анализ процессов в экономике России и разъясняющий основные направления политики Центрального банка.

Учитывая противоречивость в оценках хода реформ и действий различных органов государственного управления экономикой, Банк России рассчитывает, что изложенные ниже соображения и материалы помогут сформировать объективное представление о причинах сложившейся кризисной ситуации в народном хозяйстве и путях стабилизации денежно-кредитной системы России.

Более подробная информация о политике Центрального банка изложена в прилагаемом документе "Основные направления денежно-кредитной политики Центрального банка Российской Федерации в 1992 году", представленном Верховному Совету Российской Федерации.

**Центральный банк
Российской Федерации**

Москва,
10 апреля 1992 года

10.04.92,

I. О причинах экономического кризиса в России

Нынешнее российское Правительство унаследовало предельно расшатанную экономику, стабилизация и оздоровление которой представляли собой крайне сложную задачу. Главная проблема состояла в том, что кризис в народнохозяйственном комплексе России к концу прошлого года уже вплотную приблизился к той критической черте, за которой теряется даже минимальный контроль за развитием деструктивных процессов.

Отправная точка переживаемого кризиса - начало 80-х годов. В то время темпы социально-экономического развития резко снизились и составляли в среднем менее одного процента в год. Однако стагнация экономической динамики тщательно скрывалась официальной статистикой. По данным Госкомстата СССР, за период 1980-1985 гг. национальный доход страны возрос на 9%. Между тем, по расчетам независимых экспертов этот показатель увеличился лишь на 5%.

Затем, с 1985 по 1988 гг. национальный доход СССР, согласно официальной статистике, возрос как в текущих, так и в постоянных ценах на 9%. На деле это означает, что официальными статистическими органами был проигнорирован рост цен, составивший за указанные годы по расчетам экспертов Института экономики АН СССР не менее 12%.

Недостоверность данных о хозяйственном положении страны была удобна: в условиях фактического спада производства можно было принимать политически выигрышные, популистские программы. Они *судя по всему* увеличивали совокупные денежные доходы населения, но не способствовали расширению товарного предложения.

Начавшиеся в то время дискуссии о необходимости *ценовых* реформ, направленных на достижение сбалансированности народного хозяйства, вызвали лишь волны ажиотажного спроса и в конечном счете привели к ускоренному росту подавленной инфляции.

В 1990 г. официальная статистика впервые признала абсолютное падение производства в СССР. Однако имеются все основания утверждать, что процесс затажного спада в экономике начался значительно раньше - не позднее 1984 г.

В 1991 г. экономическая ситуация еще более ухудшилась. По данным Роскомстата, валовой национальный продукт России за минувший год снизился на 9%. Но даже и этот показатель вызывает сомнения, поскольку использованный при его оценке дефлятор (показатель инфляции) в размере 190% явно ниже реальных темпов роста цен в экономике, составивших не менее 230%. С этой поправкой падение ВВП России в 1991 г. достигло 25%.

В условиях столь резкого экономического спада реформирование хозяйственного механизма требует особенно тщательной подготовки, которую осуществить не удалось. Незамедлительным результатом

55
предпринятых Правительством действий явился взлет цен (по сравнению с февралем 1991 г. примерно в 9 раз), который привел, с одной стороны, к резкому сокращению покупательского спроса, а с другой, - к свертыванию производства до уровня сохранившихся платежеспособных потребностей населения.

Либерализация цен показала не только истинные масштабы подавленной инфляции, но и обнажила сверхмонополизированную структуру российской экономики: вместо расширения объемов производства товаров и услуг, конкуренции за потребителя предприятия предпочли использовать свободные цены для наращивания прибыли и зарплаты при снижении выпуска продукции.

Полученная предприятиями прибыль за счет роста цен в январе 1992 г. в 5,2 раза превысила соответствующий уровень прошлого года. Остатки средств на счетах предприятий в первые два месяца текущего года были в 4,4 раза больше, чем за тот же период год назад.

Даже с учетом значительного обесценения рубля, эти цифры отнюдь не свидетельствуют о тотальной нехватке у предприятий реальных платежных средств. Не менее важная черта переживаемого кризиса - рост товаро-материальных запасов, которые предприятиями сознательно не пускаются в оборот в расчете на дальнейший рост цен. Такой результат следует объяснять не столько ошибками реформаторов, сколько устойчивым иммунитетом экономики даже к радикальным попыткам подвести под нее основы рыночных отношений.

С учетом разрыва традиционных хозяйственных связей с другими бывшими союзными республиками, ожидания быстрой стабилизации российской экономики выглядят малообоснованными.

Утверждается, например, что спад производства в феврале 1992 г. (к февралю 1991 г.) был уже меньше, чем в январе (к январю минувшего года). Однако реальная ситуация иная: в феврале 1991 г. спад производства был в полтора раза больше, чем в январе.

Об отсутствии каких-либо обнадеживающих тенденций свидетельствует и тот факт, что в первом квартале этого года темпы снижения производства из месяца в месяц (т.е. не к прошлому году, а к предыдущему месяцу) оставались неизменными. Такой результат нельзя назвать неожиданным: экономика со столь большими масштабами и предельно негибкой организационно-хозяйственной структурой обладает повышенной инерционностью.

Сокращение производства, в свою очередь, подорвало доходную базу российского бюджета и сделало невозможной минимизацию его дефицита. В этой связи трудно согласиться и с другим аргументом, - что в январе - феврале 1992 г. бюджет был сбалансирован, а его дефицит (порядка 45 млрд. руб., т.е. в пересчете на годовой уровень 12-13% ВВП) образовался лишь в марте, когда срочно понадобились средства на социальную защиту. Если бы жизненно необходимые меры социальной защиты были предусмотрены одновременно с либерализацией цен, дефицит бюджета возник бы не в марте, а с самого начала года.

86

В условиях, когда действия Правительства оказались малоэффективными для преодоления кризисных явлений в народном хозяйстве, ситуация объективно заставляет ужесточить требования к денежно-кредитной политике на 1992 г. Для оценки ее эффективности необходимо рассмотреть реальную структуру и механизмы функционирования банковской системы, сложившейся в России к настоящему времени.

2. Структура банковской системы

К концу 1991 года Центральный банк Российской Федерации завершил первый этап создания двухуровневой банковской системы. Ее первый уровень составляют коммерческие банки, которых в настоящее время насчитывается в России около 1600. На втором уровне находится Центральный банк с сетью региональных отделений и расчетно-кассовых центров на местах.

Центральному банку как "банку банков" принадлежат функции по проведению денежно-кредитной политики, контролю и надзору за деятельностью коммерческих банков. Расчетно-кассовые центры ЦБ РФ (за последний год их создано более 1.300) в подавляющем большинстве случаев не выполняют функций прямого кредитования экономики; в них ведутся корреспондентские счета коммерческих банков, через них же осуществляется доставка наличности, сбор налогов и надзор за коммерческими банками.

Создание такой системы означало первый радикальный шаг к рыночной экономике. Большинство коммерческих банков можно только условно назвать частными, поскольку их учредителями выступают государственные структуры. По существу речь пока идет о модификации государственной собственности, и некоторые ее врожденные недостатки (в частности неготовность к конкуренции со стороны вкладчиков, привычка получать кредитные ресурсы из государственного кармана, и т.п.) присутствуют в их деятельности до сих пор. Нельзя не видеть и подмену перспективного, делового подхода к банковскому бизнесу в некоторых банках сиюминутным стремлением к личному обогащению их персонала. При таком подходе соображения качества предоставляемых кредитов, законности кредитных сделок зачастую отодвигаются на второй план.

В этой связи важной задачей Центрального банка является развитие контрольных и надзорных функций, повышение требований к регистрации банков. Во многих странах мира регистрация коммерческого банка может продолжаться в течение года, у нас же этот период до сих пор составлял около двух месяцев, при острой нехватке высококвалифицированного персонала.

Раньше сжатые сроки объяснялись необходимостью быстрее создать банковскую инфраструктуру коммерческих банков, без которой движение всей экономики России к рынку было бы

5
87

невозможным. В последние два месяца регистрационно-лицензионная работа Центрального банка переориентирована с количества на качество.

Несовершенство системы проявляется и в том, что пока Центральный банк России не располагает всем набором инструментов регулирования, обычно используемым в мировой практике. Например, денежная политика по-прежнему не может проводиться через операции с государственными и частными ценными бумагами (векселями и облигациями) на открытом рынке или через учет (покупку до срока погашения) и залог ценных бумаг. Причина в том, что Правительство вплоть до последнего времени не хотело признавать цивилизованные формы оформления государственного долга. Во многом поэтому и сам рынок таких финансовых активов только начинает формироваться.

Центральный банк по существу располагает лишь такими инструментами денежно-кредитной политики, как норма обязательных резервов для коммерческих банков, и ставка рефинансирования (процент, взимаемый по кредитам Центрального банка коммерческим банкам). Однако они не могут в полной мере обеспечить гибкого регулирования денежной массы, покрывать в случае необходимости наличную эмиссию за счет сокращения безналичной части денежного оборота.

В этой связи Центральный банк рассматривает скорейшее формирование рынка ценных бумаг (прежде всего по государственному долгу) как первоочередную задачу, и в этом направлении уже предприняты практические шаги Центральным банком и Правительством.

3. Деньги для России

Одно из наиболее тяжелых наследий административно-командной системы - отсутствие полноценных денег как всеобщего и безусловного платежного средства. Как известно, наличные деньги (денежные знаки) и безналичные деньги (записи по счетам в банках) обращались в этой системе практически изолированно друг от друга. Направления и возможности их использования строго регламентировались, что по существу лишало их важнейшей характеристики денег - всеобщей приемлемости для оплаты любых сделок.

При этом наличный оборот искусственно занижался посредством дотаций (а в действительности - изъятий из доходов граждан и перераспределения этих средств через бюджетный и ценовой механизмы). Безналичный оборот, напротив, искусственно завышался, поскольку собственник в производственном секторе был один - государство, расчеты можно было вести через так называемые межфилиальные обороты.

Государство не утруждало себя развитием технической базы безналичных расчетов, прежде всего чекового обращения и клиринговых систем. Результатом является допотопное состояние

нашего расчетного механизма, длительные сроки расчетов, что в условиях инфляции наносит значительный ущерб всем клиентам банковской системы, девальвирует безналичный рубль.

Сейчас многие искусственные ограничения в сфере обращения денег сняты, однако, в силу вышеуказанных причин именно наличности как платежному средству отдается предпочтение и в потребительском, и в производственном секторах нашей экономики. Поэтому крайне тяжелая ситуация с наличными деньгами - это плата за неэффективность прежней системы организации денежного обращения.

С другой стороны, сама практика экономической реформы, рост цен на продукцию монопольных производителей в условиях их либерализации, опережающие темпы роста денежных доходов населения и прибыли предприятий, а также прямое кредитование дефицита бюджета по решениям Правительства требуют выпуска в обращение еще большего количества наличных денег. Центральный банк вынужден наращивать наличный компонент денежной массы; в противном случае неизбежен паралич денежной системы с взрывными социальными последствиями.

Наиболее существенное препятствие к удовлетворению потребностей экономики в наличных деньгах - мощности предприятий Гознака. Ситуация усугубляется и тем, что важнейшие решения Правительства о повышении заработной платы в бюджетных отраслях, пенсий и пособий также не координируются с производственными возможностями выпуска денег в обращение.

В январе-феврале 1992 г. ежемесячный выпуск продукции печатных фабрик Гознака превысил уровень декабря 1991 года на 26 млрд.рублей, а в марте - на 12 млрд.рублей по сравнению с февралем. Таким образом, налично-денежная эмиссия только за первый квартал текущего года приблизилась к размеру эмиссии за весь 1991 год. Несмотря на это потребность хозяйства в наличных деньгах в большинстве регионов республики удовлетворяется не полностью: просроченная задолженность по первоочередным платежам в настоящее время превышает 20 млрд.рублей.

Меры по оперативному маневрированию между регионами денежной наличностью из резервных фондов Центрального банка, ограничение использования наличных денег в расчетах между предприятиями, а также значительное укрупнение достоинств банковских билетов (номиналом до 1.000 рублей) частично снизили напряженность.

Проблема с обеспечением наличными деньгами, однако, может сохраниться, несмотря на то, что во втором квартале 1992 года предусмотрено напечатать наличных денег на 45 млрд.рублей больше, чем в первом. Дефицит наличности удастся снизить, если политика цен и социальных программ Правительства примет в расчет предел возможностей печатных фабрик Гознака.

В этих условиях ЦБ РФ в качестве первоочередных мер, способных нормализовать положение с наличными деньгами, предложил Правительству поддержать усилия Центрального банка по расширению безналичных расчетов между юридическими и физическими лицами, в

7
58

первую очередь чеками и векселями. Крайне необходима ускоренная модернизация предприятий Гознака, в том числе за счет валютных средств.

Основная угроза денежной стабильности исходит от прямого кредитования дефицита государственного бюджета. Такие кредиты предоставляются в настоящее время под крайне низкий процент (5%), увеличивают общую денежную массу, — в значительной степени обналичиваются и не имеют в ближайшее время источников возврата. Вследствие низкого процента и неоформленности этих кредитов ценными бумагами Центральный банк не может реализовать на рынке этот висящий мертвым грузом актив (хотя свободные денежные ресурсы на рынке есть), сократив тем самым общую величину денежной массы.

Поэтому Центральный банк говорит Правительству: мы не будем продолжать обслуживать бюджетный дефицит в старых формах. Если налоговых поступлений не хватает для финансирования государственных расходов, Правительство должно заимствовать ресурсы, используя рыночные, а не административные механизмы. Центральный банк поможет Правительству разместить долговые обязательства на рынке, но для того, чтобы их покупали, нужно платить конкурентоспособный процент.

Наладить такую работу непросто, но эти вопросы Центральный банк ставит перед Правительством уже в течение достаточно длительного времени.

4. Кредитная политика.

В первом квартале текущего года, когда инфляционные ожидания в экономике резко возросли в связи с либерализацией цен, Центральный банк предпринял меры, направленные на сдерживание кредитных стимулов для инфляции:

- была повышена норма обязательных резервов для коммерческих банков, что означает сокращение их возможностей по расширению кредита за счет привлеченных средств;

- введены ограничения на прирост кредитов коммерческим банкам в размере 15% к уровню IV квартала прошлого года;

- почти в три раза против прежнего уровня (до 20%) повышена процентная ставка по кредитам Центрального банка коммерческим банкам; с апреля эта ставка установлена на уровне 50%;

- введена повышенная процентная ставка по дебиторской задолженности (отрицательному остатку) на корреспондентских счетах коммерческих банков.

Сохранить намеченный ранее предел кредитования коммерческих банков не удалось в силу того, что рост цен после либерализации значительно превысил ожидавшийся уровень. Однако ограничительный характер политики ЦБ в целом выдерживался.

8
100

В целях сдерживания инфляции Центральный банк намерен в 1992 году проводить жесткую кредитную политику, ограничивая рост кредитов и, соответственно, рост денежной массы в обращении. Такая политика направлена прежде всего на ограничение возможностей производителей и торговых посредников накапливать и финансировать избыточные товарные запасы. Она должна противодействовать росту товарных цен, стимулировать производителей решать свои финансовые проблемы не за счет дешевого кредита, а за счет внутренних резервов роста производства.

Вместе с тем Центральный банк России исходит из того, что чрезмерно жесткая кредитная политика, проводимая в условиях тяжелого экономического кризиса, может спровоцировать дальнейшее падение производства и жизненного уровня населения.

В интересах сбалансированности кредитной политики, поддержания нормальной жизнедеятельности предприятий и отраслей экономики Центральный банк устанавливает процентную ставку по кредитованию коммерческих банков с учетом рыночного уровня процентных ставок, текущих темпов инфляции и спроса на кредитные ресурсы ЦБ. Такой подход защищает интересы вкладчиков и устраняет возможности спекулятивных операций с кредитными ресурсами.

В целях оптимизации схем распределения централизованных кредитных ресурсов Банк России и Правительство приняли решение о создании Межведомственной комиссии по кредитным вопросам из представителей министерств экономики, финансов, промышленности, сельского хозяйства, топлива и энергетики. Комиссия полномочна определять приоритетные объекты кредитования и меры по нормализации расчетов за продукцию.

Центральный банк будет выделять кредиты коммерческим банкам при условии предоставления им кредитов государственным и иными предприятиями при соблюдении общих правил кредитования. Для выполнения ряда необходимых требований, устанавливающих сроки кредита исходя из технологических условий производства и реализации продукции. При этом не допускается предоставление кредитов предприятиям и организациям, сдерживающим реализацию готовой продукции, не имеющим договоров на сбыт выпускаемой продукции, применяющим монопольно высокие цены, а также предприятиям, испытывающим финансовые затруднения, но имеющим значительные запасы средств в иностранной валюте, депозитах и других ликвидных ресурсах и нерационально использующих имеющиеся у них ресурсы.

В случаях угрозы банкротства предприятий предоставление им кредитов ставится в зависимость от наличия государственных программ их оздоровления. В приоритетном порядке кредиты будут предоставляться на затраты инвестиционного характера под новейшие технологии, при условии резервирования части прибыли и амортизационных отчислений для погашения кредита. В процессе кредитования будет активно использоваться залог имущества и ценных бумаг.

* * *

Центральный банк Российской Федерации отдает себе отчет в том, что далеко не все удалось осуществить. Незрелость рыночных отношений, быстро меняющаяся социально-экономическая и политическая ситуация заставляли применять жесткие, порой прямолинейные меры. Трудно было поддерживать нормальный ритм работы, когда конструктивная критика недостатков и ошибок подменялась сознательной дискредитацией всей политики Центрального банка, проводившейся в русле реформ и для реформ.

Банк стремился проводить взвешенную политику, сохраняя баланс интересов государства, новых коммерческих структур и населения. Эти принципы - основа любой цивилизованной банковской системы, а следовательно, и здоровой экономики.