

## ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ БЮЛЛЕТЕНЬ № 38

23 мая 2005 г.

### Уважаемые господа!

В Информационно-аналитическом бюллетене ведущей российской консультационной компании АксионБКГ публикуются материалы, помогающие руководителям предприятий решать наиболее острые проблемы, с которыми они сталкиваются в своей работе, а также информация о различных макроэкономических событиях в нашей стране. Статьи подготовлены консультантами и бизнес-аналитиками АксионБКГ.

Вы можете присылать свои пожелания относительно сотрудничества, тематики и формата бюллетеня Елене Волковой по электронной почте [elenav@aksiombkg.com](mailto:elenav@aksiombkg.com). Бесплатную подписку для руководителей компаний и организаций можно оформить здесь: <http://subscription.centreinvest.com>. Если Вы не хотите получать наш Информационно-аналитический бюллетень, достаточно сообщить об этом по обратной связи [elenav@aksiombkg.com](mailto:elenav@aksiombkg.com).

### В этом выпуске:

**А. Разработка системы экологического менеджмента (методология и опыт АксионБКГ)**

**Б. Государственный долг РФ: структура, история, перспективы погашения**

## А. РАЗРАБОТКА СИСТЕМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО МЕНЕДЖМЕНТА (МЕТОДОЛОГИЯ И ОПЫТ АКЦИОНБКГ)

### Описание услуги

Рынок экологического консалтинга в России представлен широким спектром предлагаемых услуг – от узкоприкладных, технических (анализ и измерения, техническое проектирование и разработки) до управленческих проектов (разработка стандартов и регламентов, сертификация). Особенностью рынка является высокая степень его фрагментации и изолированности отдельных видов услуг друг от друга, отсутствие у исполнителей опыта реализации комплексных проектов.

Важность оптимизации системы экологического менеджмента обусловлена существенным и достаточно жестким влиянием действующего законодательства в этой сфере на деятельность компаний. Некоторые наиболее типичные проблемы в области экологического управления таковы:

- Экологическое управление недостаточно интегрировано в единую систему управления компании. Отсутствуют механизмы распределения ответственности за охрану окружающей среды.
- Отсутствует стратегия природоохранной деятельности. Решения в области экологии принимаются без учета экологических рисков.
- Несоответствие действий компаний нормативно-законодательным требованиям, слабые позиции при взаимодействии с органами государственного контроля и общественностью.
- Низкая экологическая результативность природоохранных мероприятий.
- Наличие организационно-управленческих проблем: в частности, не выполняется ряд ключевых функций, отсутствуют надлежащие процедуры и стандарты деятельности, а также единые базы данных.

Подход АкционБКГ заключается в сочетании технических, прикладных знаний и компетенций в области управленческого консалтинга с опытом реализации комплексных экологических проектов.

В результате такого метода решения данной проблемы наши специалисты способны разработать такую систему экологического менеджмента в компании, которая отвечает целям топ-менеджмента и требованиям законодательства. В результате сокращается величина штрафов и сверхлимитных платежей, появляется четкая схема финансирования природоохранной деятельности, повышается прозрачность затрат на природоохранные мероприятия. Одновременно существенно уменьшаются затраты на ликвидацию аварий с экологическими последствиями и восстановительные мероприятия.

## Пакет услуг по разработке системы экологического менеджмента

Перечисленные ниже услуги наша компания может оказать как в комплексе, так и по отдельности:

### 1. Стратегический экологический консалтинг

- Оценка экологических рисков компании и разработка программ управления экологическими рисками. Разработка моделей экологического страхования.
- Формирование экологической стратегии, разработка системы показателей эффективности. Определение приоритетов и разработка принципов финансирования природоохранных программ.
- Разработка и внедрение системы экологического менеджмента в соответствии с требованиями стандарта ISO 14001 и спецификации OHSAS 18001.

### 2. Инвестиционный экологический консалтинг

- Подготовка экологических разделов для тендерных документов.
- Проведение оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) проектируемого хозяйственного объекта.
- Рецензирование и предварительная экспертиза проектных материалов, передаваемых на государственную экологическую экспертизу.
- Экологическая оценка проектных решений.
- Подготовка разделов «Охрана окружающей среды» в составе проектов по размещению, строительству и реконструкции объектов.

### 3. Операционный экологический консалтинг

- Аудит воздействия деятельности компании на окружающую среду.
- Перепроектирование экологических бизнес-процессов.
- Разработка нормативных документов в области потребления природных ресурсов и охраны окружающей среды.
- Аудит и разработка мероприятий по отдельным направлениям природоохранной деятельности компании (атмосферный воздух, вода, почвы, отходы и т. д.).
- Разработка и реализация программ экологического обучения персонала.
- Разработка и согласование разрешительной и обосновывающей природоохранной документации.
- Рекомендации по выбору природоохранных технологий и оборудования.
- Услуги, связанные с предполагаемым вводом в действие закона «О плате за негативное воздействие на окружающую среду».

### 4. Устойчивое развитие компании

- Специализированные услуги в области охраны труда и безопасности.
- Услуги в области разработки и внедрения корпоративных механизмов реализации Киотского протокола.

## Примеры из практики

### ***Разработка среднесрочной программы экологического менеджмента для крупной нефтяной компании***

Профиль компании:

- Отрасль: нефтедобыча.
- Оборот: более \$100 млн. в год
- Численность персонала: более 40 000 человек.

Ситуация:

- Требовалось определить ключевые проблемы в области организации, управления и осуществления деятельности по предотвращению и ликвидации экологических проблем, связанных с основным производством.

Результат:

- Разработаны уникальные инструменты по управлению эколого-экономическими рисками компании и по перепроектированию экологических бизнес-процессов.
- Проведены работы по детальной классификации эколого-экономических рисков, ранжировались как риски производственной деятельности, так и институциональные риски компании, в частности, финансовые, управленческие и нормативные.
- Разработана программа и предложены меры по управлению рисками.
- Оптимизированы управляющие и прямые экологические бизнес-процессы – процессы, изменяющие окружающую среду, что позволило упорядочить внутреннее и внешнее взаимодействие компании в области экологии и усовершенствовать организационную структуру подразделений, вовлеченных в вопросы экологии.
- Разработан детальный план мероприятий на ближайшие три года, в котором отражены подходы к формированию стратегических планов в области экологии, финансированию экологических программ, определению роли экологической службы в ключевых процессах добычи нефти, а также экологическому обучению.

### ***Разработка и внедрение системы экологического управления на предприятии строительной отрасли***

Профиль компании:

- Отрасль: производство строительных материалов, конструкций для строительства жилых домов, производство товарного бетона и товарной арматуры.
- Оборот: более \$8 млн. в год.
- Численность персонала: около 2 000 человек.

Ситуация:

- Требовалось разработать и внедрить систему экологического управления, интегрированную с системой менеджмента качества компании.

Результат:

- Разработана и внедрена система экологического управления, что, в частности, являлось выполнением требования московского правительства о внедрении систем экологического управления на предприятиях строительной индустрии Москвы.
- Оптимизировано исполнение технологических операций с точки зрения выполнения требований природоохранного законодательства и уменьшения загрязнения окружающей среды.
- Разработаны рекомендации по энерго- и водосбережению компании.
- Проведен диагностический аудит и выработана система распределения полномочий и ответственности за охрану окружающей среды.

### **Разработка программы совершенствования экологического менеджмента**

Профиль компании:

- Отрасль: добыча каменного угля.
- Оборот: более \$10 млн. в год
- Численность персонала: около 2 000 человек.

Ситуация:

- Необходимо провести комплексный экологический аудит и разработать программу совершенствования экологического менеджмента.

Результат:

- Установлены несоответствия деятельности компании требованиям законодательных и нормативных документов в области обеспечения экологической и промышленной безопасности, охраны труда и здоровья персонала. Даны рекомендации по их устранению.
- Разработана программа совершенствования системы экологического управления. Установлена приоритетность и методы выполнения программы. Оценена оптимальная стоимость реализации программы. Предложены источники финансирования мероприятий.
- Разработаны рекомендации о механизме финансирования мероприятий по ликвидации экологических последствий ведения горных работ, а также механизму последующего изменения суммы накопленных средств (гарантийного депозита) по мере выполнения предприятием обязательств по охране окружающей среды.

За более подробной информацией по данной теме и с вопросами о сотрудничестве с нашей компанией следует обращаться к **директору АксионБКГ Пастернаку Игорю Вениаминовичу** (тел.: (095) 797-8730, факс (095) 797-8051, e-mail [igorp@aksionbkg.com](mailto:igorp@aksionbkg.com)).

## Б. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ РФ: СТРУКТУРА, ИСТОРИЯ, ПЕРСПЕКТИВЫ ПОГАШЕНИЯ

Проблема государственных заимствований Российской Федерации за последние два десятилетия несколько раз оказывалась в центре внимания. Быстрый рост российского долга вкупе с неспособностью государства к его обслуживанию и погашению привел к дефолту 1991 и 1998 г. На начало 2000-х годов пришлось пики платежей по реструктурированным долгам, породившие так называемую «проблему 2003 г.».

В настоящее время государственная **задолженность России незначительна** в абсолютном и относительном выражении. **Общий объем** государственного долга на 1 октября 2004 г. равнялся 4042,7 млрд. руб., из них 81,6% приходились на внешний долг (порядка 113 млрд. долл.). **Отношение объема долга к ВВП** в текущем году составит 25–30 процентов, что ниже, чем у большинства стран-должников. **Объем золотовалютных резервов** страны (140 млрд. долл.) превысил объем текущего внешнего долга. **Стабилизационный фонд** перевалил за отметку 30 млрд. долл. С учетом этих факторов можно утверждать, что даже если цены на нефть упадут до уровня девяностых годов Россия в ближайшее время не будет испытывать сложностей с финансированием образующегося дефицита бюджета.

То, что Российская Федерация в настоящее время не обременена чрезмерным уровнем задолженности, не означает, что проблематика управления государственным долгом отошла на второй план. Именно в последние годы, когда высокие цены на нефть помогли решить долговую проблему, у страны появилась возможность выработать долгосрочную оптимальную стратегию управления государственным долгом. **Государственный долг впервые за последние два десятилетия имеет шансы превратиться из инструмента политического давления на Россию и источника реального экономического бремени для грядущих поколений в эффективный инструмент макроэкономической стабилизации.**

В настоящей заметке рассматривается **понятие** государственного долга, **история** формирования и **состояние** государственного долга Российской Федерации, **динамика и перспективы его погашения.**

### **Понятие государственного долга**

Бюджетный кодекс РФ определяет государственный долг как **займы**, привлекаемые от физических и юридических лиц, иностранных государств, международных финансово-кредитных организаций. Государственным долгом являются **все обязательства по возврату средств** (с процентами), принятые от имени государства или от имени его уполномоченных органов перед кредиторами.

Государственный долг делится на **внутренний и внешний** в зависимости от валюты заимствования. **Внутренний долг** – это долговые обязательства в валюте РФ, возникшие в результате привлечения средств внутри страны путем займов от имени правительства. **Внешний долг** – это долг России иностранным государствам, организациям и отдельным лицам в иностранной валюте, возникший в результате привлечения средств путем займов в

виде долговых ценных бумаг, размещенных на иностранных фондовых рынках, или в виде кредитов специализированных финансово-кредитных институтов.

### **Структура государственного долга**

**Основу внутреннего долга России составляют:**

- задолженность владельцам государственных краткосрочных облигаций (ГКО), облигаций федерального займа (ОФЗ), облигаций сберегательного займа (ОГСЗ);
- обязательства по гарантированным сбережениям граждан (по вкладам в Сбербанке и Госстрахе, по обязательствам госзайма и казначейским обязательствам Госбанка);
- государственные долговые товарные обязательства (по облигациям целевого займа 1990 года, по целевым чекам и целевым вкладам, по обязательствам государства перед сдатчиками сельскохозяйственной продукции).

**Внешний долг России включает следующие основные категории:**

- долги международным валютно-финансовым организациям (МБРР, ЕБРР);
- долг странам – членам Парижского клуба кредиторов по кредитам, предоставленным коммерческими банками иностранных государств под гарантии правительств;
- долг странам, не вошедшим в Парижский клуб кредиторов;
- долг по государственным валютным облигациям: облигациям государственного валютного займа и еврооблигациям;
- коммерческая задолженность по кредитам иностранных коммерческих банков и фирм;
- задолженность по кредиту Внешэкономбанка за счет средств Банка России.

Основную долю внутреннего долга (свыше 80% от общего объема, за вычетом гарантированных обязательств перед гражданами России) составляют обязательства, оформленные ценными бумагами. В структуре внешнего долга преобладают нерыночные долговые инструменты – лишь одна треть долга секьюритизирована.

### **История формирования и погашения государственного долга Российской Федерации**

Ни одно российское правительство на протяжении 230-летней истории государственных заимствований (**первый заем был взят в 1769 г. Екатериной II в Голландии**) не обходилось без привлечения кредитов для финансирования бюджетных дефицитов. Накануне первой мировой войны Российская Империя была крупнейшим должником мира (первое место по объему внешнего долга и второе место по общей сумме государственного долга после Франции). В новейшей истории государственных заимствований можно выделить **семь основных этапов**.

На **первом этапе (1985–1991 гг.)** в результате массированных внешних заимствований («кредитов начала перестройки» и займов советских внешнеэкономических объединений) образовалась большая часть внешнего государственного долга СССР более 100 млрд. долл. Кризис экономики первых лет перестройки и невозможность выплаты краткосрочных долгов привели 19 ноября 1991 г. к объявлению дефолта по долгам СССР. В результате

либерализации цен и обесценения рубля в начале 90-х гг. сформировался внутренний долг государства по гарантированным сбережениям граждан (вклады в Сбербанке и Госстрахе) и товарным обязательствам (целевые займы с погашением товарами народного потребления). На **втором этапе (1992–1993 гг.)** новое российское руководство прибегло к займам у международных финансовых организаций для смягчения социальных последствий экономических реформ. Чтобы не оказаться в международной финансовой изоляции, в апреле 1993 г. Правительство РФ заявило о взятии на себя всех обязательств по погашению внешнего долга СССР. **Третий этап (1993–1995 гг.)** ознаменован созданием механизма внутренних заимствований на рыночной основе. Быстрое развитие рынка государственных краткосрочных облигаций (ГКО) привело к стремительному росту объема внутреннего долга (до 190 млрд. руб. в 1995 г.). В **1995–1998 гг. (четвертый этап)** произошло резкое увеличение как внутреннего долга России (в первую очередь за счет рынка ГКО), так и объема внешних заимствований (активно привлекавшихся с конца 1996 г., когда Россия получила высокие кредитные рейтинги). В эти годы российские власти при помощи внутренних и внешних заимствований решали проблемы текущего бюджетного дефицита и политические задачи. Долговая стратегия у государства отсутствовала, рычаги управления рынком внутреннего долга были утрачены, что приблизило наступление **пятого этапа** – долгового кризиса **1998 г.** Объявленный российским правительством дефолт вызвал (в результате девальвации рубля) стремительное увеличение внешнего долга – до исторического пика в 160 млрд. долл. Соотношение размеров внешнего долга и источников его погашения стало угрожающим. В **1998–2002 гг. (шестой этап)**, когда Россия оказалась неспособна обслуживать долг, правительство предприняло усилия по реструктуризации внешнего долга. Нерыночные долговые обязательства перед Лондонским клубом кредиторов, а затем и выверенная часть коммерческой задолженности, образовавшейся в результате импортных операций ВЭО, были переоформлены в еврооблигации, что положило начало секьюритизации внешнего долга. На последнем по времени **седьмом этапе (2002–2005 гг.)** устойчивый приток нефтедолларов позволил России не только обслуживать внешний долг в полном объеме, но и перейти к стратегии досрочного погашения внешней задолженности с использованием средств Стабилизационного фонда.

### ***Текущие особенности долговой политики России***

Взятый курс на досрочное погашение **внешнего долга** не только позволит снизить бремя обслуживания долга (так, экономия на процентных платежах по досрочно погашенной части долга Парижскому клубу в период 2006–2008 гг. составит более 2 млрд. долл.), но и снимет проблему возможной перепродажи российского долга странами-кредиторами (как это сделала Германия в 2004 г.).

В феврале 2005 г. Россия досрочно (на три года раньше графика) погасила долг перед Международным валютным фондом, сэкономив на процентных платежах 204 млн. долл. В мае 2005 г. Россия добилась согласия Парижского клуба кредиторов на **досрочный** (плановый срок погашения – до 2020 г.) возврат 38% от общей суммы задолженности по номиналу. Страны-кредиторы Парижского клуба также взяли на себя обязательство воздерживаться от односторонней секьюритизации российского долга в течение ближайших полутора лет. Это время будет использовано для подготовки предложений России по



дальнейшему досрочному погашению части долга в размере до 10 млрд. долл., что позволит сократить долг перед Парижским клубом до 18 млрд. долл. До конца текущего года планируется также погасить полностью коммерческую задолженность по кредитам иностранных коммерческих банков и фирм.

В ближайшей перспективе России предстоит **ежегодно выплачивать от 13 до 19 млрд. долл.** по внешнему долгу, из них на погашение основной суммы долга будет приходиться порядка 8–11 млрд. долл., на выплату процентов – от 5 до 8 млрд. долл. Будут осуществляться как выплаты по новому российскому долгу, не подлежащему реструктуризации (еврооблигациям), так и платежи Парижскому клубу. Уже в июне текущего года Россия **выплатит Парижскому клубу 13 млрд. долл.**, что равно всем доступным на сегодняшний день средствам Стабилизационного фонда (текущему размеру фонда за вычетом неприкосновенных 500 миллиардов рублей). По оценкам Министерства финансов, если будут достигнуты новые договоренности по досрочным выплатам, общий размер внешней задолженности России к 2010 г. может сократиться до 34 млрд. долл.

Снижение совокупного государственного долга РФ, по замыслу Правительства, должно сопровождаться **замещением внешних источников финансирования внутренними** заимствованиями. Министерство финансов планомерно увеличивает размер **внутреннего долга** (с 20 млрд. долл. в 2000 г. до 32 млрд. долл. в 2005 г.), удерживая полный контроль над рынком внутреннего долга. На рынке внутреннего долга преобладают средне- и долгосрочные инструменты с невысокой доходностью (7–10% годовых). Три четверти общего объема долгосрочных государственных обязательств оседают в портфелях государственных структур - Пенсионного фонда и нескольких банков.

Внутренний долг по гарантированным обязательствам перед гражданами России по-прежнему остается нерыночным. Десять лет назад сбережения граждан, помещенные на вклады в Сбербанке и Госстрахе в период до 20 июня 1991 г., были признаны государственным внутренним долгом РФ. Очевидно, что российская финансовая система не пережила бы единовременного восстановления сбережений граждан, оцениваемых в сумму 350 млрд. долл., путем их перевода в государственные ценные бумаги (как это предусмотрено законами «О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации» и «О порядке установления долговой стоимости единицы номинала целевого долгового обязательства Российской Федерации»). **Однако за прошедшие годы государством не было предпринято вообще никаких действий по действительному восстановлению сбережений граждан или их секьюритизации. В федеральный бюджет закладывались лишь обязательства по выплате «предварительной компенсации»** (в символическом размере одной тысячи рублей) нескольким категориям вкладчиков (престарелым и инвалидам), не превышающие одного процента всех бюджетных расходов. Введение с 2004 г. механизма «дополнительной компенсации в размере остатка вкладов» по нарицательной стоимости сбережений **фактически означает, что государство отказалось от полноценного (в размере покупательной способности на момент вложения) возмещения потерь по вкладам**, пусть даже и путем реструктуризации долга (например, в долгосрочные облигации с минимальным доходом или в государственную ренту).

## **Перспективы российской долговой политики**

В начале XXI века Россия получила возможность выработать долгосрочную стратегию **управления государственным долгом**, создать механизмы, предотвращающие долговые кризисы и обеспечивающие баланс системы государственных заимствований.

На данном этапе следует закрепить практику расходования излишков Стабилизационного фонда исключительно на погашение государственного внешнего долга. В условиях метакоррупции распыление средств Стабилизационного фонда на инвестиционные (в том числе, инфраструктурные) проекты недопустимо.

Существенной мерой укрепления российской долговой политики должно стать **создание единого долгового агентства**. Его учреждение было предусмотрено еще в 2002 г. Концепцией единой системы управления государственным долгом РФ с целью отделения функций управления долгом от бюджетной и кредитно-денежной политики и от контрольных функций. Однако работа по созданию агентства так и не была начата, во многом из-за противоречия интересов Минфина, Внешэкономбанка и Внешторгбанка.

Необходимо **расширить инструментарий российского государственного долга**, как внутреннего, так и внешнего. Создание сектора государственных ценных бумаг для населения (например, гарантированных государством ипотечных ценных бумаг для компенсации потерь вкладчиков Сбербанка) способствовало бы оживлению рынка внутреннего долга (и, в свою очередь, улучшению состояния финансовых рынков и банковской системы, снятию социальной напряженности). Секьюритизация части внешних долгов в перспективе поможет упростить процедуру их досрочного выкупа.

Следовало бы также рассмотреть возможность **открытия рынка государственных ценных бумаг для множества частных инвесторов**. Рынок внутреннего государственного долга с развитой инфраструктурой может выступить регулятором денежного предложения и придать финансовым рынкам недостающую устойчивость (банковский кризис лета 2004 г. наглядно продемонстрировал недостаток рычагов монетарного регулирования).

### **Читайте в следующем выпуске:**

- А. Автоматизация процессов планирования и управления движением денежных средств на предприятии**
- Б. Демографический кризис в России и ее экономика**

Перепечатка материалов осуществляется только с разрешения компании АксионБКГ

Ответственный за выпуск бюллетеня – В. В. Кузьмин

E-mail: [kouzmin@aksionbkg.com](mailto:kouzmin@aksionbkg.com)

Тел.: (095) 797-80-50, факс: (095) 797-80-51