

ГАРЧ, формул 10128;
м. 1, г. 2675.

23.10.98. 5

К заседанию Правительства Российской Федерации

Проект

О МЕРАХ

**Правительства и Центрального банка
Российской Федерации
по стабилизации социально-экономического
положения в стране**

Москва, октябрь 1998

6

Оглавление

Введение: оценка ситуации, задачи и действия на краткосрочную перспективу.....	3
1. Нормализация условий жизни населения	
1.1. Сфера жизнеобеспечения.....	10
1.2. Нормализация выплат населению.....	12
1.3. Защита населения от последствий финансового кризиса.....	14
2. Создание условий устойчивого функционирования экономики	
2.1. Стабилизация денежной системы и курса национальной валюты.....	16
2.2. Реструктуризация банковской системы.....	19
2.3. Реструктуризация государственного долга	21
2.4. Совершенствование бюджетного процесса	23
3. Восстановление и развитие реального сектора	
3.1. Совершенствование налоговой системы.....	26
3.2. Обеспечение нормального функционирования предприятий и рынка.....	30
3.3. Меры внешнеэкономической политики.....	32
3.4. Привлечение прямых иностранных инвестиций.....	33
3.5. Повышение эффективности процесса приватизации и управления государственным имуществом	36
4. Укрепление российской государственности и единой системы исполнительной власти как ресурса повышения эффективности экономики.....	38

7

ВВЕДЕНИЕ

Оценка ситуации

В последние годы экономика России находится в глубоком системном кризисе. Он вызван не только ошибками экономической политики, в результате которых накапливались структурные диспропорции в системе воспроизводства, происходило падение ее эффективности и конкурентоспособности выпускаемой продукции, масштабный рост внутреннего и внешнего долга, но и слабостью системы государственного управления, а также невозможностью на протяжении последних лет принять реально сбалансированный бюджет. Негативные проявления были усилены резким падением мировых цен на энергоносители и другие сырьевые товары, выручкой от экспорта которых практически покрывалась значительная часть спроса населения на продовольствие и готовую продукцию за счет их импорта, а также мировым финансовым кризисом.

В текущем году произошло ухудшение социально-экономической ситуации. Уже в первом полугодии наметились опасные тенденции, проявившиеся в ускорении роста неплатежей, сокращении поступлений от экспорта, обострении бюджетного кризиса, дестабилизации всех сегментов финансового рынка. Спад производства, наметившийся в апреле-мае, во второй половине года приобрел обвальный характер.

Катализатором негативных процессов в экономике стали непродуманные по своим последствиям решения Правительства и Центрального банка России 17 августа 1998 года. Произошло

совмещение девальвации рубля, скачка цен, паралича банковской системы, резкого падения доверия со стороны потенциальных кредиторов и инвесторов, значительного снижения поступлений товарных ресурсов как по импорту, так и производимых внутри страны.

В краткосрочной перспективе на общеэкономическую ситуацию будут оказывать значительное воздействие следующие негативные тенденции и угрозы.

Сокращение поступления продовольственных и топливных ресурсов создало реальные проблемы функционирования ключевых систем жизнеобеспечения. По оперативным данным, месячный импорт продовольствия сократился в сентябре в 2,5 раза. Запасы топлива в энергетике остаются ниже нормативного уровня.

Продолжает нарастать спад промышленного производства. Если в июне по сравнению с аналогичным периодом прошлого года он составлял 2.5%, то в августе - 11.5%, в сентябре - 14.5%. Развитие этого процесса обуславливает крайне негативные стартовые условия для развития экономики в следующем году.

Усилилось падение уровня жизни населения. Сокращение среднеобеспеченного слоя серьезно ухудшает социальную структуру общества. Рост товарооборота сменился его падением, которое может достичь в IV квартале 6-7%, а в следующем году, если не переломить сложившуюся тенденцию, 7-8%. Помимо обнищания значительной части населения это грозит увеличением разрыва в уровне жизни по регионам и регионализацией потребительского рынка.

Дезорганизация системы расчетов проявляется в растущей натурализации хозяйственных связей и налоговых поступлений. На этой почве усилились проявления экономического сепаратизма регионов.

Резко обострился бюджетный кризис. Вследствие роста неплатежей и падения производства налоговые поступления снизились до уровня, недостаточного для покрытия минимально необходимых расходов государства. При сохранении сложившихся тенденций в IV квартале денежные поступления налогов в федеральный бюджет могут составить 6-7% ВВП, при том, что минимальная потребность в расходах бюджета (без учета процентных платежей) оценивается в 9-10% ВВП.

Остается критическим состояние платежного баланса страны. Несмотря на сокращение импорта, сальдо текущих операций в 1998 г. будет в четыре-пять раз меньше, чем в 1997 г., в то время как возможности поступления валюты за счет займов и инвестиций резко сократились.

Скачок инфляции и обострение финансовой ситуации создали критический разрыв между потребностями экономики в расширении денежной массы и возможностями инфляционно безопасной эмиссии. Наличие такого разрыва происходит на фоне высоких инфляционных ожиданий. В настоящее время основными факторами, которые могут обеспечить сдерживание инфляции, остаются стабилизация обменного курса рубля и цен на продукцию естественных монополий.

Резко снизившийся уровень капитализации и ликвидности российских банков, падение доверия к ним является одним из главных препятствий нормализации денежного оборота, восстановления сбережений и общей стабилизации социально-экономического положения.

В настоящее время на первый план выходят социальные проблемы. В условиях острой фазы кризиса надежное предотвращение масштабного спада потребления и обнищания основной массы населения возможно только на основе консолидации усилий всех основных субъектов экономики.

Таким образом, острота нынешней кризисной ситуации требует немедленных и чрезвычайных действий Правительства и Центрального банка, органов государственной власти субъектов федерации, всех ветвей государственной власти и всего российского общества. Это требует от власти и общества, всех политических сил, социальных слоев и групп высокой ответственности и консолидации.

В данном документе акцент делается на первоочередных мерах, призванных обеспечить выход страны из острого экономического кризиса. Эти меры в совокупности оцениваются как первый этап. Вместе с тем предполагается, что решение объективно стоящих перед страной задач потребует дополнительно времени и мер. Прежде всего нормализации обеспеченности хозяйственного оборота денежными средствами, что должно быть реализовано расширением налоговой базы государства, восстановлением организованных сбережений населения. Основными задачами второго этапа являются также снятие напряженности в платежном

11

балансе страны при увеличении валютных резервов минимум до 18-20 млрд.долларов, оздоровление предприятий и создание жизнеспособных рыночных структур (банковских и производственных). На этой базе необходимо добиться кардинального снижения транзакционных издержек, чрезмерный уровень которых стал важнейшим фактором недостаточной конкурентоспособности экономики России.

Непременным условием кардинального оздоровления экономики станет повышение организующей роли государства в обеспечении эффективности производства при помощи, с одной стороны, объединения "проблемных" предприятий в крупные корпорации, в том числе с государственным участием. Ключевые функции указанных корпораций на данном этапе - улучшение менеджмента, упорядочение финансовых потоков, перепрофилирование незагруженных мощностей. Создание таких корпораций может резко изменить в лучшую сторону положение дел по налоговым платежам, гарантированию взаиморасчетов между предприятиями, своевременному погашению кредитов, поддержанию необходимого уровня ликвидности. С другой стороны, государство должно оказывать всемерную поддержку малому бизнесу, его развитию, созданию конкурентной среды. Рынок в экономике, как показывает мировой опыт, решение проблемы занятости населения в немалой степени связана с развитием малого и среднего бизнеса, и это должно стать заботой как центральных, так и местных властей.

Отработка технологии решения текущих социальных и экономических проблем должна осуществляться в рамках

согласованной политики федерального центра и регионов. Государственная структурная и производственная политика будет реализовываться в основном через программы развития. Их главные приоритеты:

- развитие производства в некапиталоемких отраслях с быстрым оборотом капитала и высокой бюджетной эффективностью, обеспечивающих товарное наполнение потребительского рынка;
- повышение конкурентоспособности отраслей с высокой степенью обработки, в том числе на базе развития кооперационных связей с иностранными компаниями;
- повышение качественного уровня отечественного машиностроения, создающее основу технической реконструкции экономики, в основном на базе отечественных машин и оборудования.

Как явствует из перечня мер по выходу из кризиса, а также подходов к последующему ходу развития экономики России, Правительство является сторонником усиления роли государства в процессе формирования и развития рынка и его социальной ориентации. Это необходимо и для наведения хозяйственного порядка: соблюдения реального бюджета, всех обязательств и контрактов, защиты прав всех форм собственности, проведения приватизации на цивилизованной основе, с ориентацией на экономическую и социальную эффективность, усиления контроля за управлением и использованием государственной собственности, строгой обязательности налоговых платежей, вытеснения теневого оборота и т.д..

Вместе с тем вопрос сводится к выработке рациональных методов регулирования, создания оптимальных с точки зрения существующих условий его механизмов и инструментов. Методы административного запрета и различного вида ограничений могут иметь место, особенно при решении задачи вывода страны из кризиса, но в целом они не должны преобладать. Государственное регулирование будет опираться на законодательно-нормативную базу и систему действенного контроля.

Задачи и действия Правительства и Центрального банка на краткосрочную перспективу

В сложившихся условиях главным является преодоление острой фазы кризиса, стабилизация социально-экономической ситуации.

Основные меры, уже принятые или намеченные к осуществлению в этом плане, направлены на обеспечение функционирования систем жизнеобеспечения, снижение социальной напряженности, оздоровление государственных финансов, банковской системы, восстановление товарных потоков и рыночных механизмов реального сектора экономики.

Одновременное достижение **устойчивой** стабилизации рассматривается Правительством как необходимое условие для перехода рыночной экономики к социально ориентированному экономическому росту.

Это предполагает совершенствование рыночной системы хозяйствования, запуск механизмов структурной перестройки экономики, укрепление единой системы государственной власти и

повышение финансово-экономической самостоятельности российских регионов в рамках единого федеративного государства, решительную борьбу против достигших огромных масштабов злоупотреблений и коррупции.

1. НОРМАЛИЗАЦИЯ УСЛОВИЙ ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ

1.1. Сфера жизнеобеспечения

1. Для предотвращения угрозы нехватки жизненно необходимых товаров, включая топливо, а также отдельные виды продовольствия и медикаментов, обеспечивается оперативное создание их запасов.

2. Приняты решения: о реструктуризации до 2005 года долга предприятий АПК перед бюджетом; о переносе срока возврата целевых бюджетных ссуд, предоставленных в 1997 году предприятиям ТЭКа; о выделении администрациям субъектов Российской Федерации Дальневосточного региона сумм на компенсацию тарифов за электроэнергию в полном объеме; об обеспечении погашения задолженности по ссудам субъектам Российской Федерации, сельское хозяйство которых пострадало от засухи; о погашении части задолженности ряда стран СНГ по энергоносителям поставками продовольствия и других социально значимых товаров.

3. Осуществляется также государственная поддержка производителей критически важной для жизнеобеспечения регионов продукции, в особенности продовольствия и лекарственных средств.

4. Предпринимаются меры по бесперебойному прохождению социально значимых импортных товаров (продовольствие и медикаменты; номенклатура устанавливается Минэкономики, Минторгом и Минздравом России) через таможенную границу.

Отменена 3-процентная дополнительная таможенная пошлина на импорт данных товаров.

Временно снижены таможенные пошлины по импорту отдельных видов критически значимых товаров (продовольствие и медикаменты).

5. Временно снижен на 50% железнодорожный тариф на перевозки ограниченной номенклатуры жизнеобеспечивающих товаров.

6. Осуществляется частичное погашение субъектами Федерации и предприятиями АПК задолженности федеральному бюджету по ранее выданным им бюджетным ссудам поставками социально значимых продовольственных товаров организациям, финансируемым из средств федерального бюджета.

Будет использован метод целевого финансирования для содержания объектов социальной сферы и жилого фонда, переданного в ведение органов местного самоуправления в 1996-98 годах.

7. Придается особое значение антимонопольному регулированию, в том числе в сфере оптовой и розничной торговли.

8. Намечено оперативно разработать и реализовать меры по преодолению детской беспризорности. В проекте федерального бюджета на 1999 год будет предусмотрено финансирование

приоритетных программ по защите детства на уровне не ниже объемов, предусмотренных законом о федеральном бюджете на 1998 год.

9. С целью сдерживания роста безработицы и создания условий для расширения занятости будет уделено особое внимание стимулированию развития малого и среднего предпринимательства, дорожного строительства и других видов общественных работ.

1.2. Поддержание доходов населения

1. Начиная с 1 октября 1998 года в полном объеме будет обеспечена текущая выплата заработной платы работникам бюджетной сферы, финансируемой из федерального бюджета, денежного довольствия военнослужащим, работникам правоохранительных органов, а также пенсий и стипендий.

Персчисление поддержки из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации ставится в жесткую зависимость от своевременности и полноты текущих выплат работникам здравоохранения, образования, науки и культуры за счет собственных доходов.

2. Погашение задолженности из федерального бюджета по выплатам заработной платы и денежного довольствия, пенсий осуществляется в пределах объема, предусмотренного планом финансирования ассигнований из федерального бюджета в IV квартале 1998 года с переносом погашения неучтенной части задолженности на 1999 год.

Минфину России совместно с Минтрудом России даны указания выработать механизм и провести в 1999 году компенсацию

19

наименее обеспеченным слоям населения в связи с ростом цен. Предусмотреть в 1999 году дифференцированную индексацию пенсий, предусматривающую существенную поддержку малообеспеченных пенсионеров, а также поэтапную индексацию ставок и окладов работников бюджетной сферы.

3. Правительством Российской Федерации принят график погашения задолженности по выплатам заработной платы в связи с выполнением федерального государственного заказа.

4. Ужесточается ответственность предприятий, их должностных лиц и собственников за несвоевременную выплату заработной платы, нарушение условий трудовых соглашений и коллективных договоров. Соответствующие указания даны правоохранительным органам. Минтруду и Министерству юстиции даны указания подготовить необходимые правовые документы в IV квартале 1998 года.

5. Будут приняты решения с целью упорядочить систему социальных льгот и выплат, сконцентрировав государственную социальную помощь на малообеспеченных слоях населения. В течение первой половины 1999 года должна быть сформирована законодательная база для обеспечения адресности социальной помощи населению, включая выработку общих принципов, критериев и условий предоставления социальных выплат и льгот, разграничение источников их финансирования. Усилить адресность стипендиального обеспечения студентов. Способствовать развитию образовательного кредита.

6. С целью поиска эффективных способов обеспечения своевременной выплаты заработной платы провести на ряде предприятий различных отраслей реального сектора эксперимент по предоставлению предприятиям права на резервирование 20% поступивших на счета средств для выплаты заработной платы и финансирования иных неотложных расходов.

7. Правительство до конца 1998 года представит в Государственную Думу пакет социальных законов, обеспечивающих:

- возможность индексации минимальной заработной платы, пенсий и социальных пособий на основе прожиточного минимума;
- перенос выплат в государственные внебюджетные фонды с работодателя на работника с соответствующим увеличением размера начисляемой заработной платы.

1.3. Смягчение последствий финансового кризиса для населения

1. Правительством Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации будут приняты меры по регулированию себестоимости, цен и тарифов на продукцию естественных и локальных монополий, имея в виду их сохранение на предельно низком уровне на зимний период. Правительство внесет в Государственную Думу проект закона о механизме установления общего для всей страны предела таких тарифов и цен.

2. Правительством будут установлены предельные цены на ряд видов лекарств по списку, представленному Минздравом России. Будет повышена адресность существующей системы льгот

по лекарственному обеспечению населения, что позволит полнее обеспечивать потребности в медикаментах малоимущих семей.

3. Правительство совместно с субъектами Российской Федерации установит верхний предел торговой надбавки на отдельные виды социально значимых продовольственных товаров, реализуемых в розничной сети, не выше 20% от оптовой цены (отпускной цены предприятия).

4. И в настоящий момент, и в перспективе реформа жилищно-коммунальной сферы может быть осуществлена лишь в связи с ростом доходов населения. В нынешних кризисных условиях на основе позитивного опыта в развитии жилищно-коммунальной сферы, накопленного в ряде регионов, субъектам Федерации рекомендуется начислять плату за жилищно-коммунальные услуги населению в полном объеме с выделением дотируемой части. В случае снижения себестоимости услуг при обновлении используемого оборудования (установлении счетчиков, утеплении домов и т.д.) с использованием средств граждан сохранять дотируемую часть в полном объеме, осуществляя снижение цены услуг за счет снижения выплат граждан.

5. Будет запрещено установление тарифов в иностранной валюте и условных (учетных) единицах.

6. Будут введены ограничения по предельным размерам заработной платы государственных служащих и работников органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

7. В целях формирования трудовых отношений на основе баланса интересов работника и работодателя Правительство подготовит для внесения в Государственную думу проект нового Кодекса законов о труде».

8. Правительство рассматривает функционирование социальной инфраструктуры как важный элемент сферы обеспечения жизнедеятельности населения. В качестве первоочередной меры в этой области принято постановление, отменяющее необоснованные ограничения в отношении внебюджетной деятельности и обеспечивающее возможность в создавшихся условиях работать учреждениям образования, здравоохранения, культуры, науки.

Предусмотреть меры, обеспечивающие сохранение качества образования и его доступности. Обеспечить сохранение принципа общедоступности услуг в сфере культуры.

2. СОЗДАНИЕ УСЛОВИЙ УСТОЙЧИВОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

2.1. Стабилизация денежной системы и курса рубля

С целью преодоления развертывания инфляционной спирали и угрозы срыва в гиперинфляцию необходимо в первую очередь обеспечение стабильности и предсказуемости динамики обменного курса рубля. До конца текущего года инфляция не должна превышать 3-4% в среднем за месяц, с тем, чтобы создать основу для ее сдерживания в 1999 г. на уровне не более 20-30% за год.

Для решения этой задачи осуществляются следующие меры:

1. Для повышения стабильности рубля и предотвращения спекулятивных операций изменяется порядок рыночного формирования курса рубля к иностранным валютам. Его определение основывается на системе плавающего валютного курса, сглаживании краткосрочных колебаний, исходя из основных направлений взвешенной денежно-кредитной политики государства, политики снижения процентных ставок и денежного предложения.

При этом определяется мера ответственности Центрального банка по недопущению резких скачков курса рубля. Будет разработана система экономических и административных мер в отношении тех банков и иных структур, которые пытаются оказать влияние на курс рубля в спекулятивных целях.

2. Осуществляется комплекс мероприятий по увеличению золотовалютных резервов Центрального банка и государства. С целью пополнения валютных резервов и сокращения оттока капитала из страны вводится новый порядок обязательной продажи экспортной выручки. Норматив обязательной продажи валютной выручки увеличивается до 75%. Принимаются меры по активизации закупки золота для пополнения Государственного Фонда.

3. Пересматриваются в сторону сокращения сроки репатриации валютной выручки с дифференциацией по группам товаров.

При этом повышается ответственность банков по контролю за своевременной репатриацией выручки по обслуживаемым ими экспортным сделкам.

4. Вводится жесткая финансовая ответственность:

- резидентов-экспортеров за неполное и (или) несвоевременное зачисление на счета в российские уполномоченные банки выручки от экспорта товаров, услуг и результатов интеллектуальной деятельности в установленный для текущих валютных операций срок;
- резидентов за неполное или несвоевременное зачисление на счета в российские уполномоченные банки валютных средств, вырученных от приобретения (производства, добычи) и реализации товаров, работ, услуг вне таможенной территории и впоследствии не ввезенных в Российскую Федерацию, включая случаи, когда этому не предшествовал перевод средств за границу в иностранной валюте;
- резидентов за нарушение установленного порядка осуществления внешнеторговых бартерных сделок, предусматривающих обмен работами, услугами и результатами интеллектуальной деятельности.

5. В целях повышения ответственности и заинтересованности участников внешнеэкономической деятельности в целевом использовании валютных средств вводится механизм гарантий валютного контроля, предоставляемых уполномоченными банками участникам внешнеэкономической деятельности при осуществлении ими предоплаты по импортным контрактам, а также в случае отсрочки или рассрочки платежей при экспорте товаров.

6. Усиливается таможенный контроль на границах Российской Федерации с учетом имеющихся соглашений с Республикой Беларусь, со странами Таможенного союза, готовящегося

соглашения о зоне свободной торговли и двусторонних соглашениях, подписанных Россией со странами СНГ.

7. Никакие дополнительные ограничения оборота наличной валюты не вводятся.

2.2. Реструктуризация банковской системы

Динамика преодоления негативных процессов в экономике в целом будет определяться перспективами преодоления системного банковского кризиса. При этом особое значение приобретают безотлагательные действия, направленные на формирование жизнеспособных банковских институтов, эффективно и устойчиво функционирующих в современной рыночной экономике и обеспечивающих кредитование реального сектора. Важнейшей проблемой является восстановление доверия к банковской системе и, на этой основе, расширение организованных сбережений населения.

В этой связи перед Центральным банком стоят следующие задачи:

1. Совместно с Правительством Российской Федерации до конца октября 1998 года доработать и принять программу неотложных мер по реструктуризации банковской системы Российской Федерации, которая обеспечивает по итогам ее реализации сохранение лицензий у банков, располагающих достаточным капиталом для обеспечения нормальной деятельности и соблюдения надзорных требований Центрального банка.

2. Начиная с ноября 1998 г. усовершенствовать порядок контроля за соблюдением норм банками, которые по состоянию на

24

01.08.98 не испытывали финансовых трудностей. Данный порядок действует до середины 1999 г. и нацелен на обеспечение под контролем Центрального банка приведения их деятельности в соответствие с общеустановленными требованиями.

3. До середины ноября 1998 г. определить перечень банков, подлежащих реструктуризации под контролем государства с учетом необходимости сохранения сети кредитных организаций, обеспечивающих предоставление базовых банковских услуг.

Совместно с Правительством определить стоимость реструктуризации данной группы банков и источники покрытия расходов.

4. Провести необходимые мероприятия по созданию Агентства по реструктуризации кредитных организаций и с декабря 1998 г. обеспечить начало его функционирования.

Совместно с Правительством обеспечить необходимое взаимодействие с Государственной Думой с целью принятия закона об Агентстве по реструктуризации кредитных организаций, который также определит правовые возможности по устранению неэффективных собственников от управления неплатежеспособными кредитными организациями.

5. В ноябре-декабре 1998 г. ввести ограничения и запреты на осуществление отдельных банковских операций в отношении неплатежеспособных банков, не входящих в состав тех, реструктуризация которых проводится под контролем государства.

6. Отозвать лицензии у неплатежеспособных банков, которые не имеют реальной программы и возможностей восстановления

25

нормальной банковской деятельности. В состав указанных банков не включаются банки, реструктуризация которых проводится под контролем государства.

7. С октября 1998 г. Центральный банк предоставляет обеспеченные стабилизационные кредиты ограниченному кругу банков при наличии у них реалистичных программ восстановления нормальной деятельности. Обеспечивается контроль за целевым использованием выделяемых средств.

9. До конца декабря 1998 г. совместно с Правительством определить основные направления дальнейшей деятельности Сбербанка России.

10. Не применять в 1999 г. принудительные меры воздействия в отношении банков, собственные средства (капитал) которых ниже 1 млн. ЭКЮ, а также небанковских кредитных организаций с капиталом ниже 100 тыс. ЭКЮ.

2.3. Реструктуризация государственного долга

1. Начался и продолжается пересмотр всех связанных с заявлением Правительства и Центрального банка от 17 августа 1998 года нормативных актов.

2. Правительство принимает постановление о реструктуризации задолженности по государственным ценным бумагам со сроками погашения до 31 декабря 1999 года, предусматривая следующие основные принципы реструктуризации дальнейшего функционирования рынка ценных бумаг:

- организациям, которые в соответствии с действовавшими на 15 августа 1998 года нормативными актами были обязаны хранить активы в государственных ценных бумагах, осуществляется реструктуризация задолженности на приоритетной основе с учетом установленных этими нормативными актами пропорций;
- физическим лицам ГКО-ОФЗ погашаются деньгами;
- переоформляются принадлежащие Центральному банку государственные ценные бумаги и векселя Минфина России, а также процентные платежи по указанным государственным обязательствам со сроками погашения (выплаты) до 31 декабря 1999 года в государственные ценные бумаги со сроками погашения с 2013 по 2018 год с выплатой купонного дохода в размере 5% годовых;
- возобновляются вторичные торги государственными ценными бумагами, переоформленными в процессе реструктуризации, а также со сроками погашения после 31 декабря 1999 года.

3. В ходе реструктуризации погашение задолженности по государственным ценным бумагам со сроками погашения до 31 декабря 1999 года частично осуществляется путем их обмена на государственные ценные бумаги, принимаемые в уплату просроченных налогов и платежей в федеральный бюджет и федеральные внебюджетные фонды по состоянию на 1 июля 1998 года.

4. При реструктуризации государственных ценных бумаг со сроками погашения до 31 декабря 1999 года необходимо осуществлять в приоритетном порядке погашение основного долга (средств, вложенных инвесторами в покупку государственных

24

ценных бумаг), а доходы по указанным государственным ценным бумагам переоформлять в долгосрочные инструменты, торгуемые на фондовом рынке.

5. Перечень банков-дилеров, через которые будет осуществляться погашение государственных ценных бумаг, определяется Центральным банком.

6. Существует острая необходимость инвентаризировать внешние и внутренние заимствования, результаты их использования получателями. К числу приоритетных относятся также проблемы переговоров с государствами, имеющими задолженность перед Российской Федерацией по полученным ранее государственным кредитам и поставкам сырья и продукции, в целях ускорения возврата долгов преимущественно в денежной форме. Необходимо решительно навести порядок в этой области с целью в том числе и пресечения злоупотреблений. Координация в решении этих задач поручается Минфину России и Центральному банку России.

2.4. Совершенствование бюджетного процесса

Для обеспечения устойчивого функционирования экономики и социальной стабилизации в стране необходимо увеличение доходов бюджета при минимизации неоправданных расходов. В этой связи Правительство считает необходимым обеспечить расширение налоговой базы бюджета, прежде всего за счет увеличения денежных платежей в хозяйственном обороте и снижения уровня неплатежей. Большое значение приобретает увеличение неналоговых доходов бюджета.

С этой целью:

1. В Государственную Думу представлен проект закона «О первоочередных мерах в области бюджетной и налоговой политики», предусматривающий введение экспортных пошлин на ряд товаров сырьевой группы, а также порядок взимания, определения уровня ставок акцизов (кроме акцизов на нефть) и комплекс других мер, направленных на адаптацию налоговой и денежно-кредитной политики к функционированию экономики в изменившихся условиях.

2. Мингосимуществу России даны строгие указания кардинально изменить существующее положение, при котором в доходную часть федерального бюджета практически не отчисляется в виде дивидендов прибыль (или часть прибыли), адекватная доле государственного участия в собственности предприятия.

3. С учетом необходимости приоритетного обеспечения финансирования расходов на осуществление выплаты заработной платы, денежного довольствия, пенсий, стипендий, ряда социальных выплат и погашения части задолженности по ним в IV квартале 1998 года расходная часть бюджета будет реализовываться с использованием механизма целевого финансирования. При проведении текущих расчетов не будет допускаться сокращение объемов поступлений в федеральный бюджет налоговых платежей в денежной форме.

4. Правительством будет рассмотрен вопрос о финансировании аппаратов федеральных внебюджетных фондов с

целью сокращения расходов на их содержание и зачисления сэкономленных сумм на функциональные задачи фондов.

5. Будет осуществлена централизация всех доходов и средств федерального бюджета на счетах органов федерального казначейства с переходом к единому счету федерального казначейства в целях рационального управления кассовыми средствами федерального бюджета и минимизации остатков на бюджетных счетах. При этом Минфином гарантируется в полном объеме целевое использование средств бюджетных фондов.

6 Минэкономики России и Минфину России поручается в течение 1998 г. провести ревизию перечня и объемов финансирования федеральных целевых программ с целью их оптимизации.

7. Правительство обеспечит соблюдение государственной монополии на производство и оборот алкогольной продукции, вытеснение нелегального производителя с алкогольного рынка.

8. Создается единая система мониторинга и управления государственным долгом, включая внешние займы субъектов Федерации и органов местного самоуправления. На основе этой системы необходимо разработать и принять программу погашения и обслуживания государственного долга на уровне Российской Федерации, ее субъектов, органов местного самоуправления, включив в нее нормативы, при несоответствии которым выпуск долговых обязательств автоматически приостанавливается.

Необходимо также обеспечить мониторинг внешней задолженности предприятий и банков.

3. ВОССТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ РЕАЛЬНОГО СЕКТОРА

3.1. Совершенствование налоговой системы

Для кардинального сокращения неплатежей в экономике, снижения уровня задолженности и налоговой нагрузки на товаропроизводителя, что имеет принципиальное значение в деле развития реального сектора экономики, предлагаются следующие меры:

1. Продолжить работу в Государственной Думе по подготовке и принятию еще до конца текущего года пакета налоговых законов, регулирующих режим уплаты конкретных налогов, рассматривая общую часть Налогового кодекса и этот документ в качестве основного инструмента по устранению недостатков существующей налоговой системы, снижению общего налогового бремени на реальных товаропроизводителей и созданию необходимых налоговых условий для начала экономического роста.

2. Обеспечить поэтапное снижение ставки налога на добавленную стоимость.

Не взимать с предприятий-экспортеров НДС с сумм авансовых платежей, получаемых ими в счет оплаты последующих экспортных поставок продукции с производственным циклом более шести месяцев. Не взимать НДС по отгрузке продукции.

3. Снизить действующую предельную ставку налога на прибыль с 35 до 30%, в том числе: в федеральный бюджет - с 13 до 11%, в региональные - с 22 до 19%.

Уточнить перечень и порядок учета затрат, включаемых в себестоимость продукции (работ, услуг), имея в виду включение в издержки всех обоснованных и документально подтвержденных затрат по производству и реализации продукции (работ, услуг).

Отменить существующее ограничение по применению льготы по выведению из-под налогообложения расходов предприятий и организаций на осуществление инвестиций по развитию производства, его модернизацию и внедрение новой техники. При этом усилить государственный контроль за использованием средств, выводимых из-под налогообложения.

4. Обратить особое внимание на необходимость государственной поддержки, в том числе через предоставление товарных кредитов, предприятий, ориентирующихся на экспорт продукции или поставляющих на внутренний рынок продукцию, пользующуюся повышенным спросом.

5. Правительству разработать политику, предусматривающую возможность ускоренной амортизации основных производственных фондов предприятий.

6. Ввести начиная с 1 января 1999 г. новую, социально ориентированную шкалу налогообложения физических лиц с повышением необлагаемого минимума дохода и суммы дохода, превышение которого облагается по максимальной ставке.

Установить единую ставку подоходного налога в размере 20% для доходов, полученных в результате вторичной занятости, уплачиваемого у источника дохода, с возможностью по итогам года возврата из бюджета по желанию физического лица разницы между

суммой удержанного налога и суммой налога, исчисленного по общей шкале налогообложения.

7. Установить с 1 января 1999 г. предельную ставку налогообложения имущества физических лиц в размере 0,5% от зарегистрированной стоимости имущества с одновременным введением душевого необлагаемого минимума.

8. Подготовить и направить в Государственную Думу поправки в Первую (общую) часть Налогового кодекса Российской Федерации, а также в закон о его введении, направленные на устранение имеющегося в нем дисбаланса между объемом прав и обязанностей налогоплательщиков и контролирующих их органов, а также расширением полномочий налоговых органов по контролю за теневым оборотом и пресечению нарушений налогового законодательства.

9. Принять меры к ускорению реализации Федерального закона «О едином налоге на вмененный доход для предприятий, осуществляющих отдельные виды деятельности» на всей территории Российской Федерации с учетом обеспечения единообразного подхода и исключения субъективизма и злоупотреблений при установлении сумм единого налога государственными органами.

10. Пересмотреть существующие налоговые льготы, имея в виду их сокращение. Уменьшить перечень льгот по уплате таможенных платежей, за исключением предусмотренных международными договорами.

11. Полностью снять административные ограничения и запретительное налогообложение по реализации на внутреннем рынке предприятиями и организациями продукции (работ, услуг) по цене ниже себестоимости и имущества, состоящего на балансе, по цене ниже остаточной стоимости.

12. Создать единый государственный реестр налогоплательщиков.

13. Разработать и реализовать комплекс мер по ужесточению налогового администрирования, включая внесение необходимых изменений в уголовное законодательство, Гражданский кодекс, законодательство о банках и другие нормативные правовые акты.

14. Поручить МИДу, Минфину и Центральному банку провести переговоры со странами, на территории которых находятся оффшорные зоны и с которыми у Российской Федерации имеются договора об избежании двойного налогообложения, о пересмотре условий этих договоров.

15. Минфину России и Госналогслужбе России обеспечить реструктуризацию пеней и штрафов по состоянию на 1 января 1998 г. по платежам в федеральный бюджет и в государственные внебюджетные фонды, имея в виду их сокращение в 7 раз.

3.2. Обеспечение нормального функционирования предприятий и рынка

1. Необходимо обеспечить реализацию решения о проведении в IV квартале 1998 г. связанных расчетов с использованием механизма целевого финансирования расходов по погашению

задолженности бюджетным организациям и иным получателям средств федерального бюджета, образовавшейся к 1 января и 1 октября 1998 года.

Одновременно следует подготовить предложения по поэтапной расшивке неплатежей между предприятиями на основании отраслевого, регионального, а затем и межотраслевого и межрегионального урегулирования.

2. Разработать схемы реструктуризации просроченной задолженности предприятий бюджетам и внебюджетным фондам.

Погашение долгов предприятий, не осуществивших реструктуризацию задолженности или не выполнивших условия реструктуризации, будет производиться путем переоформления прав собственности должников в соответствии с действующим законодательством. При этом соответствующие органы исполнительной власти принимают решение о банкротстве, санации или передаче контрольного пакета акций предприятий в государственную собственность с последующей передачей в доверительное управление или повторной приватизацией.

Будут разработаны меры по развитию рынка долговых обязательств предприятий под контролем государства.

3. В целях расширения объема инвестиционных средств Правительство будет предпринимать меры по привлечению денег, находящихся на руках у населения или на счетах в зарубежных банках.

4. Разрабатывается и будет реализована система мер по пресечению злоупотреблений монопольным положением, по формированию и развитию конкурентной среды в сфере

производства и обращения. Особое внимание при этом Правительство уделит поддержке малого и среднего бизнеса в производстве. Такая форма предпринимательской деятельности позволяет успешно решать многие важные задачи, в том числе инновационного характера.

5. Будет обеспечено усиление роли государства в деле организации и контроля страхового рынка России и совершенствование законодательной базы страхования, в том числе в свете перспектив вступления России в ВТО.

Будет вестись работа по созданию единой резервной системы страхового рынка (Федерального страхового резерва) и усилению роли государственной страховой компании (Росгосстрах) в деле реализации обязательных видов страхования и видов страхования, имеющих высокую социальную значимость, в том числе в области здравоохранения и образования.

6. Необходимо поэтапное отделение средств текущего бюджета от финансового обеспечения государственной инвестиционной политики на основе Бюджета развития Российской Федерации.

С целью аккумуляции средств из внешних и внутренних источников для кредитования предприятий реального сектора экономики вне зависимости от формы собственности, а также высокоэффективных проектов, будет создан специализированный Российский банк развития. Его базой может стать ряд коммерческих банков с государственным участием.

7. Необходимо развивать страховую защиту внешнеэкономической деятельности и инвестиционного процесса.

Для этого Правительство Российской Федерации в первой половине 1999 года примет постановление об определении институциональных основ и порядка участия государства в страховании рисков для защиты инвестиций, национального экспорта и реструктуризации промышленности.

Для активизации притока инвестиций намечено создание Агентства гарантий инвестиций от некоммерческих, в том числе политических рисков. Предоставляя дополнительную защиту инвесторам, Агентство станет эффективным инструментом инвестиционной политики Российской Федерации.

3.3. Меры внешнеэкономической политики

1. Привести таможенный тариф в соответствие с политикой развития производственной сферы, задачами расширения производства на действующих и вновь создаваемых мощностях.

В 1999 году Правительство Российской Федерации в соответствии с действующим законодательством и под государственным контролем будет предоставлять товаропроизводителям отсрочки и (или) рассрочки уплаты налога на добавленную стоимость и (или) таможенных пошлин на ввезенное на территорию России технологическое оборудование, комплектующие и запасные части к нему, не изготавливаемые отечественной промышленностью.

2. Правительство обеспечит реализацию Федерального закона «О мерах по защите экономических интересов Российской Федерации при осуществлении внешней торговли товарами» в части применения специальных защитных, антидемпинговых или компенсационных мер в отношении импортных товаров.

Присоединение России к ВТО должно содействовать созданию благоприятных условий (путем применения соответствующих положений пакета Соглашений ВТО) для расширения доступа российских товаров и услуг на внешние рынки, проведения политики разумного протекционизма в отношении отечественных товаропроизводителей, достижения адекватного (сопоставимого с промышленно развитыми странами) уровня государственной поддержки аграрного сектора и тарифной защиты рынка сельхозпродукции и продовольствия.

3. Импортные пошлины на ввоз комплектующих не могут быть выше пошлин на ввоз соответствующей готовой продукции, если аналогичные комплектующие не производятся или не будут производиться в России в ближайшее время.

3.4. Привлечение прямых иностранных инвестиций

1. Совместно с Правительством обеспечить необходимое взаимодействие с Государственной Думой с целью принятия в кратчайшие сроки основополагающих законов в сфере привлечения в реальный сектор прямых иностранных инвестиций. Среди них:

- проекты федеральных законов «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» и «О перечне отраслей, производств, видов деятельности и территорий, на которых запрещается или ограничивается деятельность иностранных инвесторов». Ими будет введена стабилизационная оговорка, предусматривающая отсрочку действия нового федерального закона или нормативного акта, ухудшающего условия осуществления прямых инвестиций при реализации инвестиционных проектов, которые не окупились на момент принятия данного закона или нормативного акта;

- проекты федеральных законов «О концессионных договорах, заключаемых с российскими и иностранными инвесторами», «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции», «О внесении в законодательные акты изменений и дополнений, вытекающих из Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции», определяющих условия доступа российских и иностранных инвесторов к проведению геолого-разведочных работ и осуществлению добычи полезных ископаемых.

Отечественные и иностранные инвесторы будут иметь равные права и обязанности.

2. Будут предприняты усилия по ускорению принятия Указа Президента Российской Федерации «О мерах по реализации инвестиционных соглашений, заключаемых Министерством экономики Российской Федерации с иностранными инвесторами». Правительство утвердит Положение о порядке заключения и реализации инвестиционных соглашений с российскими и иностранными инвесторами и внесет в Государственную Думу законопроект «О внесении дополнения в раздел II Закона Российской Федерации «О таможенном тарифе» в целях привлечения крупномасштабных инвестиций в реальный сектор экономики.

3. Будет активизирована работа Государственной комиссии по защите прав инвесторов на финансовом и фондовом рынках России, обеспечено своевременное рассмотрение апелляций и жалоб отечественных и иностранных инвесторов о нарушении их прав со

стороны органов государственной власти и принятие неотложных мер.

4. Правительство Российской Федерации упростит действующий порядок осуществления иностранными инвесторами инвестиционных проектов, регламентирует процедуру и количество согласований, лицензирования и выдачи технических условий на реализацию проектов. Госстрой России обеспечит методическое обеспечение данной работы.

5. Сфера деятельности Консультационного совета по иностранным инвестициям в России будет расширена, в том числе при помощи реализации на постоянной основе механизма консультаций Правительства Российской Федерации с правительствами и крупнейшими корпорациями зарубежных стран по вопросам привлечения прямых инвестиций и другим вопросам внешнеэкономического сотрудничества.

6. С целью стимулирования иностранных инвестиций в российские предприятия будет реализована Программа реформирования бухгалтерского учета в соответствии с международными стандартами.

3.5. Повышение эффективности процесса приватизации и управления государственным имуществом

1. Необходимо прежде всего изменить сам подход к приватизации, осуществлявшейся, как правило, исключительно в фискальных целях и достаточно часто в интересах отдельных лиц или групп лиц.

Процесс приватизации должен быть направлен на повышение эффективности экономики, привлечение прямых инвестиций в реальный сектор, расширение налогооблагаемой базы, сохранение и создание дополнительных рабочих мест. Направлять часть средств, полученных от приватизации, в Бюджет развития. Необходим и уже внедряется комплексный государственный контроль за процессом приватизации от подготовки государственного имущества к приватизации до проверки выполнения обязательств, взятых на себя новым собственником

2. Мингосимуществу поручено:

- Провести инвентаризацию федеральной собственности и создать полный ее реестр, включающий пакеты акций, находящиеся в федеральной собственности, государственные унитарные предприятия и объекты недвижимости, в том числе земельные участки и объекты незавершенного строительства, собственность за рубежом.
- Разграничить права собственности на объекты недвижимости, включая земельные участки, между Российской Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления.
- Провести проверку эффективности управления всеми государственными унитарными предприятиями, пакетами акций, находящимися в государственной собственности, федеральной недвижимостью, включая объекты незавершенного строительства, а также собственностью, находящейся за рубежом.
- Разработать систему контроля и стимулирования работы руководителей государственных унитарных предприятий, представителей государства в акционерных обществах.

- Разработать базирующийся на основе сбалансированности интересов механизм передачи федеральных государственных унитарных предприятий и пакетов акций в собственность и управление субъектов Федерации.
- Создать систему доверительного управления государственными пакетами акций и иным имуществом. Установить четкое разграничение функций между отраслевыми министерствами и ведомствами и Мингосимуществом. Осуществлять передачу в доверительное управление пакетов акций и иного имущества, в первую очередь в случае неэффективного управления им, с обязательным нормативным закреплением критических параметров эффективности использования.
- Установить ответственность и стимулы для доверительного управляющего, предусматривающие обязательность изъятия переданного в доверительное управление пакета акций и имущества при невыполнении критических параметров и возможность в случае выполнения их последующей реализации пакетов акций и иного имущества, находящегося в доверительном управлении, доверительному управляющему.

3. Отменить льготы, предоставленные предприятиям федерального железнодорожного транспорта, в части получения арендной платы за пользование федеральной недвижимостью.

4. Осуществить подтверждение прав собственности Российской Федерации на собственность, находящуюся за рубежом.

Выявить и доказать права собственности Российской Федерации на имущество СССР и Российской империи.

Принять меры к повышению эффективности использования собственности Российской Федерации за рубежом, на первом этапе организовать постоянный мониторинг ее состава и состояния.

5. Особое значение приобретают меры, направленные на оздоровление и развитие инфраструктуры рынка, что невозможно без преодоления криминализации экономики. Правительство начало и будет продолжать координацию деятельности правоохранительных органов с целью решительной борьбы с преступностью и коррупцией, охватившими практически все поле экономической активности в России. Без наведения должного и свойственного цивилизованному рынку порядка нам не обойтись.

4. Укрепление российской государственности и единой системы исполнительной власти как ресурса повышения эффективности экономики

Правительство полностью осознает необходимость координации своей деятельности по принятию важнейших решений в сфере экономической политики и вывода страны из кризиса с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации с участием органов местного самоуправления, профсоюзов и объединений товаропроизводителей.

Считается необходимым:

1. Привести в соответствие нормативно-правовые и законодательные акты Российской Федерации и ее субъектов в части разграничения полномочий и ответственности по управлению государственной собственностью, природопользованию, развитию

43

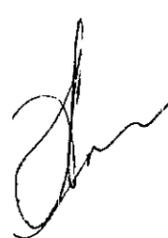
экономики и социальной сферы, осуществлению внешнеэкономической и инвестиционной деятельности и др.

Заключенные договоры и соглашения Российской Федерации с субъектами Российской Федерации привести в соответствие с действующим законодательством Российской Федерации.

2. Активизировать процесс передачи функций и полномочий оперативно-исполнительского характера по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов от федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов Федерации.

3. Федеральным органам государственной власти в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством принять все меры по предотвращению нарушений федерального законодательства, влекущих за собой разрушение единого экономического пространства и денежного обращения.

4. Будут уточнены расходные полномочия федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации и органов местного самоуправления с последующей оптимизацией распределения между ними доходной базы.

 Савинский