

ГАРФ, ф. 10128,  
оп. 1, д. 2648

Исх. № 2532-П 183  
6-август 1998г.

Правительство  
Российской Федерации

217216

О «Письме о политике развития для  
целей третьего займа на структурную  
перестройку экономики»

Взамен ранее представленного «Письма о политике развития для целей  
третьего займа на структурную перестройку экономики» от 27 июля 1998 г.  
исх.№2455-п Минэкономики России направляет его уточненный вариант на  
русском и английском языках.

Приложение: на 48л. в 1 экз.

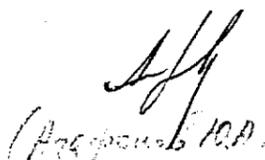
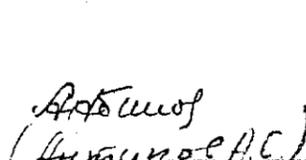
Письмо на англ языке  
подписано Курченко и Бубининой  
(ГАРФ, ф. 10128, оп. 1, д. 2648).

А.Свинаренко

С подлинным

верно: 

 (Зорисов Д.А.)  (Арзамов А.Н.)

 (Александров Ю.А.)  (Антонов А.С.)

189

17 июля 1998 года

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

**ПИСЬМО О ПОЛИТИКЕ РАЗВИТИЯ  
ДЛЯ ЦЕЛЕЙ ТРЕТЬЕГО ЗАЙМА  
НА СТРУКТУРНУЮ ПЕРЕСТРОЙКУ ЭКОНОМИКИ**

**ВВЕДЕНИЕ**

С конца прошлого года финансовые рынки России находятся в кризисном состоянии. Несмотря на меры экономической политики, предпринятые новым Правительством Российской Федерации за период, прошедший с момента его формирования, доверие на рынках не восстановлено, а потоки капитала остаются крайне нестабильными. В этих условиях Правительство Российской Федерации (далее Правительство) признает необходимость дальнейшего усиления своей экономической политики. Стратегия Правительства, направленная на решение существующей чрезвычайной ситуации, включает в себя четыре основных элемента: (i) радикальное упорядочение федеральной бюджетной политики; (ii) пополнение валютных резервов Центрального банка Российской Федерации путем обеспечения доступа к значительным объемам иностранного финансирования; (iii) увеличение сроков погашения долговых обязательств для снижения степени уязвимости, связанной с преобладанием краткосрочных обязательств в структуре внутреннего долга; и (iv) ускорение структурных преобразований, которые мы рассматриваем в качестве ключевых факторов обеспечения экономического роста в долгосрочной перспективе.

Кризис на финансовых рынках обусловлен несколькими причинами. Слабость системы государственных финансов все больше увеличивает зависимость России от изменения реакции финансового рынка, в частности, по-прежнему сохраняющийся бюджетный дефицит привел к быстрому росту объемов краткосрочных государственных заимствований. В конце 1997 и начале 1998 гг. под воздействием целого ряда дестабилизирующих факторов, таких как последствия финансового кризиса в Юго-Восточной Азии, падение мировых цен, смена правительства и социальная напряженность, увеличилось давление на финансовый рынок.

Финансовая нестабильность привела к изменению краткосрочных макроэкономических перспектив. В январе-мае 1998 года ВВП сократился на 0,2 процента в реальном исчислении по сравнению с аналогичным периодом 1997 года, и существует вероятность сокращения ВВП и за год в целом. Ожидается, что

даже при восстановлении доверия на рынке, определенное негативное влияние нынешнего кризиса на экономический рост будет ощущаться и в 1999 году.

## 1. МАКРОЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПРОГРАММА

1.1 В 1996-1997 гг. Россия предприняла важные шаги в нескольких ключевых областях. Наблюдался дальнейший прогресс в достижении макроэкономической стабилизации, постепенно снижались темпы инфляции, обменный курс рубля поддерживался в установленном коридоре, состояние платежного баланса оставалось удовлетворительным. Кроме того, был сохранен открытый режим внешней торговли. Экономика положительно отреагировала на эти достижения: впервые после распада Советского Союза в 1997 г. был зарегистрирован позитивный рост в экономике.

1.2 В то же время нестабильная финансовая ситуация, сложившаяся к концу 1997 г. и в первой половине 1998 г., резко изменила перспективы ближайшего развития. Этому способствовали и некоторые внешние факторы, в том числе: (i) глобальные последствия резкого снижения экономического роста в азиатских странах; (ii) обострение восприятия степени рискованности формирующихся рынков, в результате чего возросла стоимость российских внешних заимствований; (iii) существенное укрепление позиций американского доллара, с которым тесно связан российский рубль, и вследствие этого повышение курса рубля в отношениях с основными торговыми партнерами; и (iv) резкое падение международных цен на нефть, природный газ и драгоценные металлы, что значительно ухудшило для России условия торговли. Эти внешние факторы усугубили последствия неблагоприятного развития событий внутри страны и, в частности, усилили озабоченность по поводу ухудшения наполняемости бюджета и возможности устойчивого покрытия расходов по обслуживанию растущего внутреннего долга. За первые пять месяцев 1998 г. темпы роста ВВП снизились на 0,2%, и, как ожидается, этот отрицательный рост сохранится в течение всего года. Высокие ставки процента и плохая наполняемость бюджета привели к снижению темпов роста потребления, уменьшили спрос на инвестиции и вызвали резкое сокращение государственных расходов.

1.3 Такое развитие событий может подорвать достижения двух последних лет и выдвигает на первый план задачу осуществления неотложных и надежных мер по улучшению наполняемости бюджета. Для устранения бюджетных диспропорций необходимо кардинальное упорядочивание бюджета в сочетании со структурными преобразованиями, направленными на радикальное укрепление возможностей сбора доходов и ликвидацию неплатежей и задолженности, которые препятствуют эффективному исполнению бюджета. В этой связи федеральное правительство намерено увеличить общий объем доходов бюджета в 1999 г. на 2,6% ВВП, сохраняя непроцентные федеральные расходы на постоянном уровне. В результате этого первичный профицит бюджета в 1999 году должен составить около трех процентов ВВП по сравнению с небольшим отрицательным показателем текущего года. Такой существенный сдвиг будет достигнут за счет расширения налоговой базы, улучшения сбора налогов и погашения налоговой задолженности, увеличения доли федерального правительства в общем объеме доходов и сокращения субвенций в экономику.

1.4. Для снижения бремени расходов по обслуживанию государственного долга правительство проводит политику в двух направлениях. Важнейшее значение имеет отказ от ориентации на дорогостоящие краткосрочные внутренние заимствования в целях финансирования дефицита бюджета. Выпуск новых краткосрочных казначейских обязательств уже резко сократился в 1998 г., а благодаря значительному сокращению дефицита бюджета в 1999 г. (с 5,6% ВВП, запланированных на 1998 г., до 2,8%, намеченных на 1999 г.) дальнейший выпуск казначейских обязательств должен сократиться приблизительно до половины уровня 1997 г. Одновременно Правительство приступило к реализации новой программы увеличения сроков погашения внутреннего долга за счет предоставления владельцам ГКО возможности их обмена (по рыночной стоимости) на валютные еврооблигации с более длительным сроком погашения. Вышеупомянутые меры, наряду с сокращением объемов краткосрочных обязательств будут способствовать как уменьшению бремени расходов по обслуживанию государственного долга в рамках бюджетов 1998 и 1999 гг., так и резкому уменьшению чувствительности России к изменению настроений на рынке за счет сокращения объемов краткосрочных обязательств.

1.5. Кредитно-денежная и курсовая политика в целом останутся без изменений и будут направлены прежде всего на дальнейшее снижение темпов инфляции и формирование устойчивого платежного баланса. В этой связи для создания уверенности в стабильности обменного курса и цен необходимо прежде всего укрепить международные резервы за счет получения доступа к значительным объемам иностранного финансирования. В рамках программы заимствований у МВФ необходимо обеспечить резервы на уровне, соответствующем приблизительно трехмесячному покрытию импорта, при этом Центральный банк России будет по-прежнему проводить такую политику в отношении ставки процента, благодаря которой реальный обменный курс сможет оставаться примерно на постоянном уровне. При этом поставлена цель сокращения темпов инфляции, которые в 1998 г. составляют, в среднем, около 7%, до уровня около 6% в 1999 г. Кредитно-денежная политика будет опираться на широкий спектр инструментов, дальнейшее укрепление банковской системы и совершенствование платежной системы в соответствии с программой структурных преобразований Правительства.

1.6. Ключом к успешной реализации этих макроэкономических мер является поддержание доверия к реформе бюджетно-налоговой сферы и значительное ускорение темпов структурных реформ. Восстановление устойчивого роста зависит прежде всего от синхронного осуществления реформ в этих двух направлениях.

#### ПРОГРАММА СТРУКТУРНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ

Предлагаемые меры структурной политики обеспечат следующие цели: (i) повышение конкурентоспособности, прозрачности и улучшения отчетности в отраслях естественных монополий; (ii) ускорение развития частного сектора; (iii) либерализацию международной торговли и стимулирование прямых иностранных инвестиций; (iv) повышение качества управления в налогово-бюджетной сфере; и (v) реформирование финансового сектора.

#### 2. РЕФОРМИРОВАНИЕ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ

## Общие положения

Главная цель: Повышение прозрачности и конкурентоспособности, а также налогово-бюджетной дисциплины в отраслях естественных монополий; сокращение бартера и неплатежей.

2.1. К 30 июля 1998 года Правительство примет решение об аудиторской проверке, составленной в соответствии с международными стандартами бухгалтерского учета (МСБУ) консолидированной финансовой отчетности РАО "Газпром", РАО "ЕЭС России" и АК "Транснефть", начиная с финансовых отчетов за 1998 год, и Министерства путей сообщения, начиная с финансовых отчетов за 1999 год; при этом аудиторская проверка будет проводиться независимыми квалифицированными аудиторами в соответствии с международными стандартами аудита, а аудиторские отчеты будут публиковаться ежегодно до 30 июня следующего за отчетным года.

2.2. С целью сокращения и последующей ликвидации расчетов в неденежной форме и неплатежей в отраслях естественных монополий будут предприняты следующие меры: (i) к 1 августа 1998 года будет введен в действие законодательный акт об исчислении и сборе НДС на основе метода начисления; (ii) к 1 августа 1998 года Правительство примет решения о введении упрощенной процедуры прекращения или ограничения поставок электрической энергии, тепловой энергии и газа организациям и потребителям в случае неоплаты поставок топливно-энергетических ресурсов; (iii) к 1 октября 1998 года Правительство опубликует и к 1 ноября 1998 года введет в действие процедуру с требованием о том, чтобы все потребители газа, тепловой и электрической энергии вносили платежи за соответствующие поставки на счета «эскроу», открытые совместно производителями, транспортными и распределительными предприятиями, прочими предприятиями, входящими в цепь поставок, для обеспечения сбора соответствующих платежей и их последующего справедливого распределения этих сумм между всеми участниками цепи поставок. Любой участник цепи поставок будет иметь право применять указанные выше в пункте (ii) процедуры к любому потребителю / покупателю, допускающему 45-дневную задолженность по закупкам, осуществленным после 1 июля 1998 года, и / или невыполняющему согласованный между поставщиком и потребителем график ликвидации задолженности по товарам и услугам, поставленным до 1 июля 1998 года. (Если договоренность относительно такого графика не будет достигнута в течение 60 дней, это будет являться основанием для применения вышеуказанных процедур); и (iv) к 1 октября 1998 года, Правительство разработает и опубликует новый порядок расчетов для небюджетных организаций за поставки газа, тепловой и электрической энергии. Этот порядок будет применяться, начиная с 1 ноября 1998 года к любой такой организации, имеющей задолженность сроком 30 и более дней. Этот порядок позволит любому участнику цепи поставок требовать открытия и ведения такой организацией безусловных аккредитивов в пользу соответствующих счетов «эскроу» для покрытия платежей, эквивалентных 30 дням поставок. Это требование останется в силе в течение разумного периода времени (подлежит определению в рамках указанного порядка).

2.3. К 31 июля 1998 года Правительство выпустит постановление о создании межведомственной комиссии по координации и контролю за осуществлением реформ естественных монополий, в компетенцию которой войдет разработка мер и графика действий по горизонтальной и вертикальной реструктуризации ключевых

естественных монополий, в целях расширения конкурентной среды. Эти меры будут применяться в отношении электроэнергетики, газовой промышленности, железнодорожного транспорта, сектора связи и сектора транспортировки нефти.

### **Электроэнергетика**

Главная цель: Достижение значительного прогресса в деле развития электроэнергетического сектора с диверсифицированной структурой собственности, открытого для конкуренции.

2.4. К 1 августа 1998 года Правительство выпустит постановление о создании в РАО "ЕЭС России" для целей регулирования отдельных счетов производства и передачи (в том числе диспетчеризации) электроэнергии. Постановлением будет предписано Федеральной энергетической комиссии к 1 декабря 1998 года разработать методологию ценообразования и выпустить положение о предоставляемых РАО "ЕЭС России" услугах по передаче и диспетчеризации электроэнергии.

2.5. Тем же постановлением будет определено, что каждое АО "Энерго" для целей регулирования создаст отдельные счета производства, передачи (линии, использующиеся исключительно для массовой передачи электроэнергии) и распределения электроэнергии. Постановлением будет предписано Федеральной энергетической комиссии к 1 сентября 1998 года разработать методологию ценообразования и выпустить положение о сетевых услугах, предоставляемых АО "Энерго". Учет затрат, связанных с непрофильными видами деятельности, должен вестись отдельно, при этом такие затраты не должны включаться в состав затрат, использующихся для формирования регулируемой цены.

2.6. К 1 января 1999 года Правительство выпустит постановление, обеспечивающее недискриминационный доступ к транспортным и распределительным сетям; тем же постановлением Федеральной энергетической комиссии будет предписано разработать основные принципы регулирования и правила доступа к таким сетям к 30 июня 1999 года.

2.7. К 31 декабря 1998 г. Правительство будет способствовать завершению создания Национального рынка электроэнергии (НРЭ) в форме некоммерческой партнерской организации с участием электростанций, АО "Энерго" и крупных промышленных потребителей, работающих на Федеральном оптовом рынке электроэнергии (мощности). К 1 октября 1998 года Правительство через своих представителей в Совете директоров РАО "ЕЭС России" поручит руководству РАО "ЕЭС России" принять решение по компании об изменении правил диспетчеризации с целью снижения операционных расходов. К 31 марта 1999 года РАО "ЕЭС России" примет решение о повышении роли Объединенных диспетчерских управлений (ОДУ) в обеспечении экономически обоснованной диспетчеризации и осуществлении расчетов.

2.8. К 30 июня 1999 года Правительство поручит своим представителям в Совете директоров РАО "ЕЭС России" добиваться того, чтобы РАО "ЕЭС России" приняло план создания достаточного числа независимых генерирующих компаний для обеспечения эффективной конкуренции. Этот план будет предусматривать создание к 31 декабря 1999 г. генерирующих компаний в форме юридических лиц-

дочерних предприятий РАО "ЕЭС России", каждое из которых изначально будет находиться в равных конкурентных условиях.

2.9. К 1 августа 1998 года РАО "ЕЭС России" публично объявит о своем намерении обеспечить увеличение доли участия частного сектора в тех АО "Энерго", где РАО "ЕЭС России" имеет акции. К 1 октября 1998 года для обсуждения будет выпущен перечень таких АО "Энерго", а также пакет соответствующей технической и финансовой информации для обеспечения анализа хозяйственной деятельности. К 1 октября 1998 года РАО "ЕЭС России" обеспечит поступление от частного сектора предложений об участии в АО "Энерго", где РАО "ЕЭС России" имеет акции. Структуры частного сектора будут иметь возможность подавать заявки на участие в различных формах, в том числе, но не исключительно, в форме инвестиций в акционерный капитал, управленческих контрактов, концессий или лизинговых схем. РАО "ЕЭС России" будет принимать предложения до 1 января 1999 года. РАО "ЕЭС России" рассмотрит поданные предложения и проведет переговоры о Таблицах условий к 1 марта 1999 года. Независимая оценка предложений будет осуществлена до 1 апреля 1999 года. Окончательные решения по этим предложениям будут приняты РАО "ЕЭС России" не позднее 1 июня 1999 года и обеспечат участие частного сектора по меньшей мере в десяти АО "Энерго".

#### *Сектор природного газа*

Главная цель: Повышение эффективности газовой промышленности, достижение большей прозрачности и контроля за деятельностью РАО "Газпром", обеспечение доступа к трубопроводам независимых производителей газа, в том числе и тех производителей, которые в настоящее время сжигают газ в факелах.

2.10. Для обеспечения эффективного регулирования и поддержки доступа потребителей к менее дорогостоящим поставкам газа, к 1 августа 1998 года Правительство выпустит решение о реорганизации РАО "Газпром" к 1 января 1999 года, предусматривающее преобразование существующих транспортных подразделений в единое транспортное предприятие или некоторое число предприятий, организованных по признаку основных транспортных коридоров; при этом такое предприятие или предприятия будут созданы в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации. Кроме того, к 1 августа 1998 года Правительство примет решение с требованием о том, чтобы начиная с 1 января 1999 года входящие в состав РАО "Газпром" транспортные, добывающие и снабженческие предприятия функционировали в качестве отдельных центров прибыли / затрат с самостоятельными органами управления и собственными счетами, основанными на международных стандартах бухгалтерского учета и аудита. Транспортное предприятие (предприятия) будет предоставлять исключительно услуги по транспортировке газа.

2.11. К 31 декабря 1998 года Правительство введет пересмотренную систему акцизов на газ, которая будет применяться в отношении компонента производственной ренты акциза на уровне производителей монополистов, без сокращения доходов в федеральный бюджет. Компонент производственной ренты: (i) будет применяться единообразно ко всем объемам газа, входящим в основную

транспортную сеть от организаций РАО "Газпром" - в каждом из главных пунктов доступа, от других производителей-монополистов - в пункте добычи (устья скважин); (ii) будет дифференцирован для отражения средневзвешенных цен производства газа в каждом из главных пунктов доступа / пунктов добычи; и (iii) будет перечисляться оптовыми поставщиками газа.

2.12. К 31 августа 1998 года ФЭК выпустит пересмотренное Временное положение о государственном регулировании дифференцированных оптовых цен на природный газ. Это Положение будет включать принципы, в соответствии с которыми цены будут: (i) обеспечивать покрытие оправданных издержек предприятий газоснабжения на оказание услуг потребителям, в том числе обеспечивать разумную норму прибыли на капитал; (ii) стимулировать эффективную деятельность на всех уровнях цепи газоснабжения; и (iii) полностью отражать разницу издержек, связанных с предоставлением услуг различным категориям потребителей и в различных географических регионах. Основанные на новом Временном положении цены будут опубликованы к 30 ноября 1998 года, а их практическое применение начнется с 1 января 1999 года. Ожидается, что для смягчения негативных последствий перехода к использованию тарифов, полностью отражающих затраты, эти цены будут основаны на более высокой степени межрегиональной дифференциации оптовых цен.

2.13. К 30 ноября 1998 года Правительство одобрит методологию отдельного установления цен на услуги по производству, транспортировке и снабжению (поставке) природного газа, которая заменит указанное выше Временное положение в качестве основы для определения оптовых цен на газ. Эта методология будет отражать принципы ценообразования, указанные выше в связи со Временным положением. Полностью отражающие пересмотренную методологию дифференцированные и отдельные цены будут введены ФЭК не позднее 1 июля 1999 года.

2.14. К 31 августа 1998 года ФЭК утвердит и опубликует пересмотренную методологию определения тарифов на услуги (в том числе тарифов на транспортировку газа по местным сетям) газораспределительных организаций. К 30 сентября 1998 года ФЭК выпустит и опубликует рекомендации по установлению розничных цен для различных групп потребителей. Эти методология и рекомендации будут основаны на принципах, в соответствии с которыми цены будут: (i) обеспечивать покрытие оправданных издержек предприятий газораспределения по оказанию услуг потребителям, в том числе обеспечивать разумную норму прибыли на капитал; (ii) стимулировать эффективную деятельность предприятий газораспределения; и (iii) полностью отражать разницу издержек, связанных с предоставлением услуг различным категориям потребителей. Основанные на пересмотренной методологии и рекомендациях цены будут введены для всех потребителей услуг предприятий газоснабжения, за исключением населения, не позднее 31 декабря 1998 года. ФЭК совместно с региональными энергетическими комиссиями (РЭК) также опубликует для каждой распределительной компании цены рассчитанные на основе затрат и фактически действующие цены в каждой категории потребителей (включая указание уровня перекрестного субсидирования).

2.15. ФЭК продолжит процесс передачи региональным энергетическим комиссиям полномочий по регулированию тарифов на газораспределение и цены на газ для конечных потребителей; при этом регулирование будет осуществляться на основе подготовленных ФЭК принципов и процедур ценообразования. РЭКи,

которым будут передаваться такие полномочия, будут соответствовать следующим критериям, установленным ФЭК: (i) наличие соответствующей правовой основы, необходимой для выполнения соответствующих функций регулирования; (ii) обеспечение необходимого профессионального уровня квалификации персонала; (iii) наличие утвержденных ФЭК правил работы; (iv) наличие утвержденного ФЭК председателя; и (v) наличие совета независимых экспертов, предоставляющих рекомендации и комментарии.

2.16. С целью повышения прозрачности отношений между монопольными газотранспортными и газоснабженческими структурами, входящими в систему РАО "Газпром", при одновременном создании более благоприятных условий для развития конкуренции, ФЭК: (i) к 1 ноября 1998 года разработает типовые договора о предоставлении услуг по транспортировке газа между организациями - поставщиками газа и газотранспортными компаниями и выпустит постановление, определяющее, что такие договора будут применяться в отношении всех сделок, начиная с 1 января 1999 года; и (ii) к 31 июля 1999 года выпустит постановление, обеспечивающее равный уровень цен, за услуги по использованию транспортной системы РАО Газпром, уплачиваемых независимыми производителями и поставщиками газа, и цен, уплачиваемых за те же услуги ООО "Межрегионгаз".

2.17. К 31 июля 1998 года Правительство выпустит постановление о ликвидации государственного регулирования цен на газ, реализуемый организациями - производителями газа, не входящими в систему РАО "Газпром". К 30 сентября 1998 года, Правительство подготовит, примет и введет в действие "Правила поставки газа", в которых, помимо прочего, будут отражены права и обязанности производителей газа, не входящих в систему РАО "Газпром", а также правила поставок газа населению. К 30 сентября 1998 года Правительство опубликует для широкого обсуждения обзор эффективности реализации Постановления Правительства № 858 (об обеспечении доступа независимых производителей газа к газотранспортным сетям) с точки зрения повышения доли независимых производителей газа на рынке. Этот обзор, подготовленный независимыми консультантами, будет включать в себя: (i) сравнительные статистические данные относительно имевшего место за последний год роста доли независимых производителей на занимаемом ими сегменте рынка, в поставках и заключении новых контрактов; (ii) сравнительный анализ цен, уплачиваемых независимыми производителями, и регулируемых цен при входе в местные газораспределительные системы; и (iii) обследование по меньшей мере 10 независимых производителей (участвующих и неучаствующих) относительно сильных и слабых сторон указанной программы. На основе этого обследования и полученных замечаний общественности к 31 октября 1998 года Правительство выпустит и введет в действие постановление, направленное на повышение эффективности правил и процедур в области обеспечения недискриминационного доступа независимых производителей и поставщиков, и о расширении прав недискриминационного доступа иностранных производителей газа на российские рынки.

#### **Нефтяная промышленность**

Главная цель: Повышение эффективности сектора транспортировки нефти путем реформирования системы государственного регулирования, обеспечения равных прав доступа к трубопроводным мощностям и создания благоприятного инвестиционного климата.

2.18. В конце 1997 года ФЭК опубликовала предварительные соображения о принципах методологии установления регулируемых тарифов на транспортировку сырой нефти по системе трубопроводов АК "Транснефть". К 31 июля 1998 года ФЭК опубликует для обсуждения свои пересмотренные предложения по этой методологии с учетом принципов, которые: (i) обеспечат возмещение отправителями обоснованных затрат, понесенных АК "Транснефть" в связи с предоставлением услуг, включая разумную норму прибыли на инвестиции; и (ii) будут основаны на себестоимости с тем, чтобы тарифы могли полностью покрывать различия в себестоимости услуг. После учета взглядов всех заинтересованных сторон, к 15 сентября 1998 года ФЭК выпустит постановление о применении с 1 января 1999 года.

2.19. К 30 ноября 1998 года Минтопэнерго подпишет контракт с независимой, опытной и известной консалтинговой фирмой, отобранной на основе международного тендера, на проведение и публикацию результатов комплексного аудита деятельности АК "Транснефть" с целью оказания содействия компании в повышении эффективности ее работы.

2.20. Правительство внесет в Государственную Думу проект закона о нефтепроводном транспорте с целью его принятия к 30 апреля 1999 года. Этим всеобъемлющим законом будут предусмотрены положения о недискриминационном доступе и тарифах, а также об ограничениях на интеграцию собственников активов, связанных с транспортировкой нефти по магистральным нефтепроводам, и собственников активов, связанных с другими видами деятельности нефтяного сектора. Этот закон будет принят до того, как Правительство приступит к приватизации профильных активов АК "Транснефть".

2.21. Правительство представит в Государственную Думу проект Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации, вытекающие из Федерального закона "О соглашениях о разделе продукции" с целью принятия указанного закона к 30 ноября 1998 года; а также проекты иных нормативных актов во исполнение указанного закона. В состав таких актов будут включены нормы, обеспечивающие: (i) предотвращение каких-либо необоснованных ограничений на транспортировку нефти, добытой в рамках соглашений о разделе продукции; (ii) ликвидацию излишних ограничений на доступ на российские рынки иностранных товаров, услуг, технологий и профессионального опыта; и (iii) предотвращение ущемления прав и интересов какой-либо из групп инвесторов. Кроме того, Правительство обеспечит соответствие Части II Налогового кодекса Российской Федерации Федеральному закону "О соглашениях о разделе продукции". (Более подробно связанные с Налоговым кодексом вопросы изложены в разделе "Налогово-бюджетное управление").

#### **Железнодорожный транспорт**

Главная цель: Повышение эффективности работы железнодорожного транспорта, обеспечение разумного уровня тарифов и создание основ приватизации отдельных связанных с железнодорожным транспортом предприятий и активов.

2.22. К 31 декабря 1998 года тарифы на грузовые железнодорожные перевозки будут скорректированы с целью ликвидации любых видов дискриминации между ставками тарифов на внутренних и экспортных маршрутах. К 30 июня 1999 года

тарифы на грузовые железнодорожные перевозки будут определяться единообразно на основе затрат по всем видам грузов.

2.23 К 1 сентября 1998 года будет введен отдельный учет затрат и подготовлены отдельные балансы и отчеты о доходах по междугородным пассажирским перевозкам, пригородным пассажирским перевозкам и грузовым перевозкам в рамках Министерства путей сообщения.

2.24 К 30 июля 1998 года Министерство путей сообщения представит в Правительство информацию о балансовой стоимости активов, находящихся в настоящее время в собственности железных дорог и перечисленных в перечне, представленном в Правительство 30 апреля 1998 года, а также представит график передачи этих активов. К 30 ноября 1998 года Министерство путей сообщения представит Правительству доклад с перечнем: (i) объектов социальной сферы и вспомогательных объектов (с указанием их балансовой стоимости и собственников), остающихся на балансе железных дорог, которые также могли бы быть переданы при условии согласия получателей принять на себя ответственность за финансирование их деятельности; (ii) объектов социальной сферы и вспомогательных объектов (с указанием их балансовой стоимости и собственников), которые, по мнению МПС, не должны подлежать передаче в течение следующих пяти лет, с соответствующим обоснованием. К 31 декабря 1998 года МПС представит в Правительство план действий по передаче объектов социальной сферы и вспомогательных объектов, включенных в перечень от 30 апреля 1998 года и график передачи объектов, указанных в пункте (i) выше.

2.25. К 30 сентября 1998 года Правительство выпустит постановление о предоставлении с 1 января 1999 года региональным органам управления железными дорогами исключительного права устанавливать тарифы на пригородные железнодорожные перевозки. Этим постановлением будет также предусмотрено, что в случаях, когда соответствующие муниципальные образования пожелают ввести тарифы ниже уровня, обеспечивающего полное возмещение затрат, они будут обязаны финансировать по крайней мере 50% обусловленных таким решением убытков.

2.26. К 1 октября 1998 года Правительство подготовит технико-экономическое обоснование для создания компаний по междугородным и пригородным пассажирским перевозкам. К 1 декабря 1998 года будут созданы первые две такие компании.

2.27. К 1 сентября 1998 Правительство разработает и начнет реализовывать график приватизации предприятий, осуществляющих ремонт подвижного состава и производство запасных частей и других видов железнодорожного оборудования, а также строительных предприятий.

### 3. РАЗВИТИЕ ЧАСТНОГО СЕКТОРА

#### Приватизация

Главная цель: Повышение эффективности использования имеющихся у предприятий активов и стимулирование инвестиций с целью восстановления экономического роста, создания новых рабочих мест и привлечения дополнительных доходов в государственный бюджет.

184 85

3.1. Программа приватизации на 1998-1999 гг. предусматривает расширение и значительное ускорение процесса прозрачной и конкурсной приватизации российских предприятий. Эта цель будет достигнута путем приватизации по индивидуальным схемам крупнейших предприятий в соответствии с Постановлениями Правительства Российской Федерации № 363 и 564 от 1997 года, а также путем значительного сокращения числа и последующей приватизации предприятий, в настоящее время определяемых, как "стратегические". С этой целью, к 31 июля 1998 года будет выпущено Заявление Председателя Правительства Российской Федерации о политике в области приватизации, в котором будут объявлены эти инициативы. Указанное Заявление будет широко опубликовано в международных средствах массовой информации.

3.2. К 15 июля 1998 года Министерство государственного имущества выпустит распоряжение с указанием списка из 15 предприятий, включенных в проект Государственной программы приватизации и подлежащих приватизации по индивидуальным схемам на основе процедур в соответствии с Постановлениями Правительства Российской Федерации № 363 и 564 от 1997 года. Этим распоряжением будет определен график приватизации этих предприятий, предусматривающий выставление этих предприятий на продажу не позднее 31 декабря 1998 года, в случаях, если такие даты продаж этих предприятий будут определены по рекомендации независимых финансовых консультантов в качестве наиболее желательных с учетом рыночных условий. Доля выставляемых на продажу акций будет определена на основе консультаций с независимыми финансовыми консультантами. К этим предприятиям относятся: ОАО "Оренбургская нефтяная акционерная компания" (Оренбургская область), ОАО "Кваровский электромеханический завод" (Владимирская область), ОАО "Западно-сибирский металлургический комбинат" (Кемеровская область), ОАО "Ступинский металлургический завод" (Московская область), ЗАО "Нижегородский машиностроительный завод" (Нижегородская область), ОАО "Нефтегазовая компания "Славнефть" (Москва), Рыбинский приборостроительный завод (Ярославская область), Кемеровский механический завод (Кемеровская область), Каменский химкомбинат (Ростовская область), Завод "Красный гигант" (Пензенская область), ПО "Авангард" (Уфа), ГПО "ЗиМ имени Масленникова" (Самарская область), Завод "Коммунар", НПО "Геофизика" (Москва), Высокогорский механический завод (Свердловская область).

3.3. К 31 августа 1998 года Министерство государственного имущества и Российский фонд федерального имущества проведут конкурсные торги и осуществят отбор 9-11 независимых финансовых консультантов из числа опытных и известных международных инвестиционных компаний. Эти финансовые консультанты будут привлечены к: (i) осуществлению предпродажной подготовки крупнейших российских предприятий, в том числе, но не исключительно, предприятий, включенных в проект Государственной программы приватизации; и (ii) размещению акций этих предприятий на международных рынках в соответствии с Постановлениями Правительства Российской Федерации № 363 и 564 от 1997 года. Помимо прочего, такие консультанты: осуществят аудит и оценку указанных предприятий; представят предложения о наиболее вероятной рыночной цене сделки; представят рекомендации относительно каких-либо форм организационной / управленческой реструктуризации этих предприятий до их продажи; разработают оптимальную схему приватизации, в том числе с указанием выставляемой на

продажу доли акций; и обеспечат возможность подачи заявок всеми физическими и юридическими лицами и иностранными инвесторами, имеющими соответствующие права в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

(i) В рамках этого подхода, начиная с 31 июля 1998 года до 31 декабря 1998 года в случаях, если такие даты продаж будут определены по рекомендации независимых финансовых консультантов в качестве наиболее желательных с учетом рыночных условий, на продажу на российских и международных рынках будут выставлены следующие десять предприятий: АО "Роснефть", "Связьинвест", СИБУР, ЛУКОЙЛ, "Челябинскинформ", "Электросвязь" (Московская область), Новосибирский электродный завод, НОРСИ-Ойл, "Славнефть" и РАО "ЕЭС России".

(ii) В рамках этого подхода, начиная с конца каждого квартала после 31 июля 1998 года, то есть 30 сентября 1998 года, 31 декабря 1998 года, 30 марта 1999 года, 30 июня 1999 года, 30 сентября 1999 года и 31 декабря 1999 года, по меньшей мере 7 предприятий, включенных в проект Государственной программы приватизации, представленный 21 апреля 1998 года, будут выставлены на продажу в течение следующих шести месяцев в случаях, если такие даты продаж этих предприятий будут определены по рекомендации независимых финансовых консультантов в качестве наиболее желательных с учетом рыночных условий.

3.4. Для расширения масштаба приватизации к 31 июля 1998 года Правительство выпустит постановление о сокращении списка "стратегических" предприятий, не подлежащих приватизации российскими или иностранными инвесторами в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации № 949 от 18 сентября 1995 года, с 3 тысяч до менее, чем 1 тысячи. Постановлением будет определено, что предприятия, исключенные из "стратегического" списка, будут подлежать процессу прозрачной конкурсной приватизации, начиная с 30 сентября 1998 года до 31 декабря 2000 года. Что касается предприятий, исключенных из "стратегического" списка, с учетом рыночных условий в соответствии с оценкой независимых финансовых консультантов, не менее 10 процентов таких предприятий будет выставлено на продажу к 31 декабря 1998 года; не менее 15 процентов таких предприятий будет выставлено на продажу к 31 марта 1999 года; не менее 25 процентов таких предприятий будет выставлено на продажу к 30 июня 1999 года; не менее 30 процентов таких предприятий будет выставлено на продажу к 30 сентября 1999 года; 40 процентов таких предприятий будет выставлено на продажу к 31 декабря 1999 года; и 100 процентов будет выставлено на продажу к 31 декабря 2000 года.

3.5. К 31 октября 1998 года Правительство утвердит критерии, на основе которых будет осуществляться отбор предприятий агропромышленного комплекса, остающихся в исключительной федеральной собственности до 2000 года; в настоящее время число таких предприятий составляет 6500. На основе этих критериев к 30 ноября 1998 года Правительство выпустит постановление, определяющее перечень агропромышленных предприятий, остающихся в федеральной собственности до 2000 года. В таком перечне будут указаны наименование, юридический адрес, профильные виды деятельности и организационно-правовой статус предприятия. Начиная с 1 января 1999 года, Правительство, с учетом рыночных условий, выставит на продажу к 31 декабря 1999 года по меньшей мере 10 процентов предприятий, не включенных в перечень.

О дальнейших продажах будет объявлено позднее. Процесс приватизации будет осуществляться в соответствии с правилами проведения конкурсных денежных аукционов без распределения большинства акций между поставщиками сырья на льготных условиях.

#### **Банкротство**

Главная цель: Повышение эффективности процедур банкротства.

3.6. Правительство осуществит меры для устранения «перекосов» действующего закона о банкротстве, в соответствии с нормами которого предпочтение отдается реорганизации, а не ликвидации предприятий. Для этого, к 30 сентября 1998 года Правительство представит в Государственную Думу, с целью принятия к 31 декабря 1998 года поправки к: (i) закону о банкротстве, ликвидирующие право суда отменять решение кредиторов о ликвидации предприятия-должника; и (ii) к Гражданскому кодексу Российской Федерации, направленные на укрепление прав обеспеченных кредиторов. Кроме того, Правительство предпримет все необходимые меры для реализации новых законов об обеспечении выполнения судебных решений, в том числе полностью укомплектует корпус судебных приставов к 31 декабря 1998 года.

#### **Политика развития конкуренции**

Главная цель: Укрепление возможностей государства для стимулирования конкуренции.

3.7. К 30 сентября 1998 года Правительство осуществит меры по укреплению Государственного антимонопольного комитета на федеральном и региональном уровнях с целью введения в Российской Федерации более эффективного и основанного на правилах институционального режима развития конкуренции, и обеспечит наличие антимонопольных органов в каждом регионе. Путем реализации этих мер, и в рамках бюджета на 1999 год, Государственному антимонопольному комитету будут предоставлены адекватные финансовые и кадровые ресурсы, соответствующие его новым целям и задачам. Основными целями деятельности Государственного антимонопольного комитета будут являться создание в Российской Федерации единого экономического пространства и предотвращение ограничения практики хозяйственной деятельности, в частности слияний и поглощений, направленных на ограничение конкуренции. Государственный антимонопольный комитет разработает и осуществит стратегические меры, направленные на сокращение ограничивающих конкуренцию горизонтальных и вертикальных концентрации и интеграции на основных товарных и географических рынках и рынках отраслей естественных монополий, в том числе в финансово-промышленных группах (ФПГ) и нефтяном секторе.

3.8. К 30 ноября 1998 года Государственный антимонопольный комитет представит на общественное обсуждение четкие и хорошо определенные правила слияний, которыми будут введены общие параметры, позволяющие отличать слияния, направленные на ограничение конкуренции, от слияний, способствующих развитию конкуренции; такие критерии будут основаны на аналогичных принципах и соответствовать международной практике. После общественного обсуждения эти

новые правила слияний будут широко опубликованы не позднее 31 декабря 1998 года.

3.9. К 30 сентября 1998 года Государственный антимонопольный комитет совместно с другими федеральными органами осуществит новые меры по ликвидации на федеральном и региональном уровнях административных и связанных с экономической политикой барьеров, препятствующих свободному движению товаров и услуг по всей территории Российской Федерации. К таким мерам будет относиться введение более жестких по сравнению с существующими санкций за несоблюдение законодательства об антимонопольной политике и развитии конкуренции. Для введения на федеральном и региональном уровнях новых, основанных на правилах, упорядоченных процедур лицензирования и структуры платы за лицензирование, Правительство примет меры к тому, чтобы обеспечить принятие закона о лицензировании к 31 декабря 1998 года.

3.10. Для укрепления системы решения экономических споров, к 31 июля 1998 года будут осуществлены новые меры, направленные на укрепление и расширение службы судебных приставов с тем, чтобы обеспечить большую эффективность выполнения проигравшими ответчиками решений арбитражных судов, в том числе путем привлечения ответчиков к уголовной ответственности за невыполнение таких решений.

#### **Корпоративное управление и права инвесторов**

Главная цель: Четкий сигнал о твердом намерении государства защищать права инвесторов.

3.11. Правительство представит в Государственную Думу с целью принятия к 31 декабря 1998 года проект закона о внесении изменений и дополнений в Закон "Об акционерных обществах", предусматривающих, в частности, защиту прав держателей мелких пакетов акций, в том числе защиту от перевода активов в головные (дочерние) предприятия, путем ужесточения санкций за нарушение прав инвесторов.

3.12. К 1 сентября 1998 года Федеральная комиссия России по рынку ценных бумаг (ФКЦБ) примет и введет в действие постановление о порядке составления и представления квартальных отчетов эмитентами ценных бумаг, в котором особое внимание будет уделено раскрытию информации предприятиями, чьи акции котируются на фондовых биржах.

3.13. К 30 июля 1998 года Правительство Российской Федерации примет и начнет реализовывать Государственную программу защиты прав инвесторов, в которой будут четко определены дальнейшие задачи и меры, подлежащие осуществлению в 1998 и 1999 годах. Правительство также обеспечит предоставление ФКЦБ адекватных ресурсов для защиты прав инвесторов. Эта цель будет достигнута путем передачи ФКЦБ части дохода от платы за лицензирование участников рынка ценных бумаг.

3.14. К 31 октября 1998 года Правительство опубликует процедуры в соответствии с Указами Президента Российской Федерации №№ 395 и 392 о реструктуризации задолженности сельскохозяйственных предприятий. К 31 декабря

1998 года Правительство введет указанные выше процедуры в действие. В любых новых законодательных актах о создании акционерных обществ в сельскохозяйственном секторе и о юридическом статусе таких акционерных обществ, Правительство подтвердит и обеспечит защиту прав членов акционерных обществ инвестировать права пользования землей в уставной капитал предприятия, не теряя при этом прав собственности на землю.

#### *Повышение мобильности рабочей силы*

3.15 Правительство внесет в Государственную Думу к 1 ноября 1998 года новый Трудовой кодекс, который обеспечит приведение законов о труде в соответствии с требованиями рыночной экономики. Трудовым кодексом будут введены реалистичные и возможные минимальные социальные гарантии; повышена роль индивидуальных трудовых соглашений, в том числе путем введения упрощенной процедуры расторжения индивидуальных трудовых соглашений (например, путем ликвидации требования о необходимости согласия профессиональных союзов на расторжение индивидуального трудового соглашения и предоставлении альтернативного рабочего места); и расширены возможности заключения контрактов с фиксированным сроком и контрактов на совместительство. В Трудовом кодексе также будут содержаться положения, обеспечивающие реализацию мер социального партнерства, направленных на заключение и реализацию коллективных соглашений на уровне отдельных предприятий, а также обеспечивающие создание эффективных институтов, гарантирующих реализацию индивидуальных и коллективных трудовых соглашений, решение коллективных споров и выполнение требований законодательства о труде.

#### *Земля и недвижимость*

Главная цель: Дальнейшая разработка законодательно-нормативных и институциональных основ полной частной собственности на землю и объекты недвижимости и развития рынка земли и недвижимости.

3.16 К 30 августа 1998 года Правительство одобрит Федеральную программу развития земельной реформы в Российской Федерации на период с 1998 по 2001 гг. и к 30 сентября 1998 года обеспечит выпуск Указа Президента Российской Федерации о вступлении указанной Программы в силу. Программой будет подтверждено право граждан Российской Федерации осуществлять сделки с землей, в том числе сделки по покупке, продаже, аренде и залогу земли. Кроме того, в Программе будет приведен план действий, направленных на облегчение осуществления таких сделок. Указанная в Программе стратегия реформ будет предусматривать прагматические и легко реализуемые шаги по разъяснению прав на землю, передаче имеющих коммерческую ценность государственных и муниципальных земель в частную собственность или долгосрочную аренду (на 49 лет), и упрощению процедур, регулирующих осуществление сделок с землей. Программа должна быть поддержана планом действий по ее реализации, который должен быть одобрен к 30 октября 1998 года. Одновременно Правительство будет стимулировать реализацию Указа Президента Российской Федерации "О реализации конституционных прав граждан на землю" № 337 от 7 марта 1996 года с целью облегчения заключения соглашений об использовании земельных долей всеми пользователями сельскохозяйственных земель.

3.17 Правительство внесет в Государственную Думу с целью принятия к 31 декабря 1998 года проекты Федеральных законов "О государственных и муниципальных землях", "Об оценке земли", "О государственном земельном кадастре" и "О землеустройстве". Указанные законы будут направлены на дальнейшую либерализацию рынка земли. Федеральным законом "О государственном земельном кадастре" будет обеспечено создание базового кадастра, содержащего информацию о наличии, расположении и примерных границах участка земли, а также позволяющего создание дополнительных уровней кадастровой информации органами, ответственными за осуществление соответствующей работы.

3.18 К 31 декабря 1998 Правительство примет и приступит к реализации постановления, которым будет введена поэтапная программа внедрения единой системы государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом "О государственной регистрации прав на недвижимость и сделок с недвижимостью" и Постановлением Правительства № 1378 от 1 ноября 1997 года, выпущенным во исполнение указанного закона. В этом постановлении будут определены шаги, которые необходимо предпринять для создания на районном уровне работающих регистрационных бюро, будет конкретно определен характер требуемой межведомственной координации и указаны источники финансирования, необходимые для реализации этого плана. К 30 марта 1999 года Правительство выпустит постановление о конкретных и подробных процедурах деятельности регистрационных бюро.

#### *Учет и аудит*

Главная цель: Достижение существенного прогресса в деле внедрения соответствующих международным принципам стандартов и практики финансового учета и аудита.

3.19 В отношении реформы системы бухгалтерского учета, Правительство обеспечит реализацию мер, предусмотренных Планом действий по реализации программы реформирования бухгалтерского учета на основе международных стандартов бухгалтерского учета (МСБУ), утвержденным Постановлением Правительства № 283, направленным на разработку национальных стандартов бухгалтерского учета в соответствии с МСБУ и поддержку создания саморегулирующейся независимой организации профессиональных бухгалтеров. К 31 декабря 1998 года под руководством Межведомственной комиссии по реформированию системы бухгалтерского учета и отчетности Министерство финансов разработает первые 10 правил (стандартов) бухгалтерского учета, полностью соответствующих международным требованиям (МСБУ), и обеспечит введение этих стандартов в действие с 1 января 1999 года. В дополнение к разработке новых и пересмотру ранее одобренных, основанных на МСБУ национальных стандартов бухгалтерского учета, к 30 сентября 1998 года Правительство осуществит пересмотр правил формирования финансовой отчетности коммерческих организаций и консолидированной финансовой отчетности групп организаций в соответствии с МСБУ; подготовит стандартные рекомендации по организации бухгалтерского учета на малых предприятиях в соответствии с МСБУ; и разработает соответствующие международной практике стандарты профессиональной этики бухгалтеров.

3.20 К 31 декабря 1998 года Правительство разработает соответствующие МСБУ новые планы счетов для коммерческих структур, бюджетных организаций,

профессиональных участников рынка ценных бумаг и инвестиционных фондов; осуществит пересмотр бухгалтерской документации с учетом требований рыночной экономики и международных стандартов финансовой отчетности.

3.21 В отношении реформы аудиторской деятельности, Правительство завершит подготовку проекта Закона "Об аудиторской деятельности в Российской Федерации" и к 30 ноября 1998 года представит законопроект на рассмотрение в Государственную Думу с целью его принятия к 31 марта 1999 года. Законопроектом будет предусматриваться поэтапная передача регулирующих полномочий от федеральных органов саморегулирующейся независимой организации профессиональных аудиторов. В соответствии с подготовленной на 1998-1999 гг. Программой аудита счетов (финансовой отчетности) хозяйствующих субъектов с использованием стандартов аудита, основанных на международной практике, Правительство обеспечит реализацию мер по организации аудиторской деятельности в Российской Федерации в соответствии с существующей нормативно-правовой базой и национальными правилами (стандартами) аудита, которые разрабатываются на основе Международных стандартов аудита (МСА). К 31 декабря 1998 года Правительство утвердит 22 стандарта аудита (с учетом принятых ранее) в соответствии с МСА. К 31 мая 1999 года Правительством будет утверждено еще одиннадцать стандартов аудита, основанных на МСА.

#### *Либерализация международной торговли и режима прямых иностранных инвестиций*

Главная цель: Послать иностранным инвесторам четкий сигнал о намерениях Правительства обеспечить справедливый режим иностранных инвестиций и гармонизировать стандарты сертификации продукции с международными стандартами с целью сокращения барьеров в области внешней торговли.

3.22 К 30 сентября 1998 года Председатель Правительства Российской Федерации сделает специальное заявление о политике привлечения прямых иностранных инвестиций, которое будет широко опубликовано в международных средствах массовой информации. В заявлении будет подтверждена приверженность Правительства дальнейшему улучшению климата для прямых иностранных инвестиций путем приведения налогово-бюджетных, правовых и регуляторных аспектов режима прямых иностранных инвестиций в соответствие с международными стандартами. Меры, направленные на осуществление таких изменений, будут включать в себя следующее: (i) национальный режим будет применяться по отношению к правам на создание предприятий и осуществление деятельности созданных предприятий; (ii) будет существенно сокращено число секторов, закрытых для иностранных инвестиций, и число ограничений на прямые иностранные инвестиции; (iii) будет укреплена система защиты прав собственности; (iv) будет повышена эффективность механизма разрешения споров между инвесторами и государством, в частности, иностранным инвесторам будет обеспечена возможность использования нейтрального международного арбитража, решения которого имели бы обязательную силу; (v) процедуры регистрации иностранных инвесторов будут упрощены, основаны на правилах и прозрачны; (vi) будет продолжено и расширено использование гарантий от основных некоммерческих рисков; и (vii) будет сокращено число ограничений на участие иностранных инвесторов в секторе услуг.

3.23 К 1 октября 1998 года будет введен в действие новый порядок обязательной сертификации, предусматривающий сокращение числа товаров, подлежащих обязательной сертификации и упрощение соответствующих требований. Одобренная Концепция развития сертификации будет направлена на поэтапную замену существующей системы предрыночной сертификации декларациями производителя. Правительство представит в Государственную Думу с целью принятия к 31 декабря 1998 года законопроект, направленный на сокращение дублирования процедур сертификации, используемых различными министерствами и ведомствами в отношении однородных групп товаров. К 31 декабря 1999 года будет в основном завершен процесс гармонизации российских стандартов в приоритетных секторах с соответствующими международными стандартами.

#### 4. НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

##### *Ликвидация неплатежей и задолженности*

Главная цель: повышение эффективности и улучшение планирования распределения ресурсов и обеспечение более строгого выполнения этих планов за счет отказа от практики неплатежей и накопления задолженности.

4.1 На основании Послания Президента от 17 июля 1998 г. Правительство подготовит и представит в Государственную Думу проект закона о бюджете на 1999 год, предусматривающий, что регионы получают значительно меньшие по объему федеральные трансферты, дотации или ссуды, если они не выполняют следующие условия: (i) их кредиторская задолженность естественным монополиям по услугам, предоставленным после 30 сентября 1998 г., эквивалентна объему текущих продаж за 45 или менее дней; (ii) регионы выполняют согласованный с естественными монополиями график ликвидации задолженности по поставкам продукции и услуг, произведенным до 30 сентября 1998 г.; (iii) задолженность по уплате заработной платы и начислениям на нее составляет 30 или менее дней по текущему фонду заработной платы; (iv) оплата всех сделок производится в денежной форме; (v) регионы выполняют федеральные показатели возмещения затрат в жилищно-коммунальной сфере; и (vi) регионы распространяют условия (i)-(v) настоящего пункта на собственные трансферты, дотации и ссуды, которые предоставляются муниципальным образованиям.

##### *Налоговое администрирование и налоговая политика*

Главная цель: улучшение собираемости доходов, совершенствование налогового администрирования и сокращение диспропорций в структуре налогов.

4.2 В целях совершенствования налогового администрирования Правительство примет меры к тому, чтобы обеспечить принятие Части I Налогового кодекса к 20 июля 1998 г., и не позднее 1 января 1999 г. внесет в Думу проект закона, направленного на устранение некоторых основных недостатков Части I Налогового кодекса. Скорректированный вариант Кодекса предоставит налоговым органам широкие полномочия по сбору основных сумм налогов, а также начисленных на них пеней и штрафов без обращения в судебные инстанции, отменит отсрочки по

выплате налогов для тех налогоплательщиков, которые имеют задолженность перед бюджетом, и разрешит налоговым органам выпускать распоряжения общего характера в целях исполнения налогового законодательства без уточнения детальных условий налогового администрирования в Кодексе. Кроме того, скорректированный вариант Части I Налогового кодекса будет предусматривать совершенствование налогового администрирования: например, налоговые агенты, которые не перевели в бюджет удержанные налоги, будут нести за это уголовную ответственность, а налоговым органам будет предоставлена возможность накладывать арест на банковские счета неплательщиков налогов.

4.3 В целях сокращения налоговых диспропорций и создания стимулов к применению долгосрочных сберегательных инструментов Правительство примет меры к тому, чтобы не позднее 30 сентября 1998 г. были внесены поправки к Части II Налогового кодекса, которые, в том числе: (i) обеспечат налогообложение процентного дохода по всем депозитным счетам в банках по тем же ставкам, что и ставки налогообложения дохода по всем видам негосударственных ценных бумаг; (ii) обеспечат соответствие принципов разделения доходов между государством и добывающими компаниями после осуществления соответствующих инвестиций и оплаты соответствующих расходов положением Закона "О соглашениях о разделе продукции". Правительство примет меры к тому, чтобы Часть II Налогового кодекса была утверждена в качестве закона не позднее 1 января 1999 г.

4.4 В целях дальнейшей оптимизации налогового администрирования к 17 июля 1998 г. Комитет по валютно-экспортному контролю и Налоговая полиция будут переданы министру, курирующему Государственную Налоговую Службу (ГНС). К 1 сентября 1998 г. правительство примет решение относительно тех функций, которые должен выполнять Комитет по валютно-экспортному контролю для устранения дублирования и выполнения несвойственных им функций.

4.5 Взыскание задолженности с крупных неплательщиков налогов по-прежнему будет оставаться центральным элементом стратегии сбора доходов. Начиная с 1 июля 1998 г. и до конца текущего года, Чрезвычайная комиссия по мобилизации доходов будет проводить ежемесячные заседания с целью принятия мер по взысканию недоимки за каждый квартал, по крайней мере, с 20 остающихся крупнейших неплательщиков налогов. В дальнейшем недавно созданный Федеральный долговой центр начнет продажу активов, конфискованных у неплательщиков налогов. Будут предприняты все необходимые шаги для обеспечения эффективной работы специализированной налоговой инспекции, созданной в системе ГНС в соответствии с Постановлением Правительства № 9 для осуществления контроля за крупнейшими неплательщиками налогов.

4.6 Роль банков в обеспечении сбора налогов через банковскую систему необходимо пересмотреть, так как существующая система оказала негативное влияние на функцию банков, как финансовых посредников. К 1 сентября 1998 года Правительство разработает план освобождения банковской системы от налоговых функций. В частности, будет принято законодательство, определяющее процедуры наложения ГНС ареста на любые банковские счета и обращения взыскания на любые средства, размещенные в банковской системе, в соответствии с международной практикой. Главной целью этого плана будет прекращение практики использования расчетных счетов налоговыми органами к 1 января 1999 года. В соответствии с международной практикой, ГНС начнет процедуры ареста реальных активов или инициирует процедуры банкротства в отношении любых предприятий, счета которых арестованы на 60 или более дней.

#### **Управление государственными расходами и политика расходования средств**

Главная цель: повышение эффективности государственных расходов и усиление контроля за ними.

4.7 В целях совершенствования управления бюджетом и его исполнения Правительство примет меры к тому, чтобы Бюджетный кодекс был принят в качестве закона.

4.8 Основываясь на результатах переписи и рационализации занятости на государственной службе в рамках Плана по мобилизации доходов, к 1 декабря 1998 г. Правительство представит Президенту Российской Федерации свои предложения по административной реформе с указанием конкретных функций, которые правительство будет выполнять в будущем, и шагов, направленных на повышение эффективности структуры и кадрового обеспечения государственной службы.

4.9 В целях осуществления контроля за расходованием денежных средств и совершенствования управления расходами к 17 июля 1998 г. правительство выпустит распоряжение, которым будет принят пересмотренный график завершения перевода всех федеральных ведомств на казначейскую систему исполнения бюджета, начиная с 1 января 1999 г. Этим распоряжением будут охвачены все бюджетополучатели в системе Министерства обороны, деятельность всех целевых бюджетных фондов (включая Дорожный фонд и Фонд развития таможенной службы), а также все валютные счета ГНС и Государственного таможенного комитета. К 1 сентября 1998 г. правительство закроет все внебюджетные счета, которые носят бюджетный характер и денежные потоки которых проходят через федеральное казначейство.

4.10 К 1 сентября 1998 г. в Государственную Думу будет представлен проект закона, уполномочивающий федеральное казначейство осуществлять предварительное согласование контрактов, финансируемых из средств федерального бюджета с целью принятия этого закона не позднее 31 октября 1998 г. В этом законе будет указано, что незарегистрированные контракты не будут считаться юридическим обязательством федерального правительства и что регистрации подлежат только те контракты, которые не выходят за рамки финансовых лимитов, установленных федеральным бюджетом. Кроме того, федеральное казначейство создаст систему отчетности, которая позволит осуществлять постоянный контроль за суммами зарегистрированных контрактов в сопоставлении с бюджетными лимитами.

4.11 Правительство обеспечит положение, при котором вся кредиторская задолженность бюджетных организаций естественным монополиям в любой момент времени не будет превышать 30 дней по текущим поставкам в отношении поставок, произведенных после 1 июля 1998 года.

#### **Реформирование внебюджетных фондов и целевых бюджетных фондов**

Главная цель: повышение прозрачности и сокращение неэффективного расходования средств внебюджетных фондов.

4.12 В целях обеспечения необходимой корректировки федеральных расходов и выполнения бюджетных назначений на 1999 г. Правительство примет меры к тому, чтобы в рамках Закона о бюджете на 1999 г. снять с различных фондов статус целевых (в частности, с Дорожного фонда и Фонда развития таможенной службы) и обеспечить зачисление доходов этих фондов в качестве общих доходов федерального бюджета. Расходы Дорожного фонда будут тщательно проанализированы в целях сокращения ассигнований на расходы в 1999 г. на 30 процентов. Расходы Дорожного фонда будут переведены под контроль федерального казначейства, а что касается обязательств Дорожного фонда по осуществлению расходов, то эти контракты будут подлежать такому же предварительному согласованию, как и другие бюджетные расходы.

4.13 В бюджетном послании Президента Российской Федерации от 17 июля 1998 г. Правительству будет поручено обеспечить сокращение целевых отчислений с заработной платы в Фонд социального страхования, составляющих в настоящее время 5,4 процента, до 4,9 процентов. В то же время правительство разработает меры по сокращению общих расходов Фонда социального страхования в 1999 г. на 25%. Это будет предусматривать отмену всех расходов, напрямую не связанных с предоставлением страховых пособий (например, пособий в связи с временной потерей трудоспособности и пособий по беременности и родам). Любой образовавшийся в результате этого профицит ФСС будет перечисляться в Пенсионный фонд для выплаты пенсий.

4.14 С октября 1998 г. Расходование средств Фонда занятости будет передано под казначейский контроль. Кроме того, в послании Президента от 17 июля 1998 г., касающемся принципов формирования бюджета на 1999 г., Правительству будет поручено обеспечить, чтобы с 1 января 1999 г. сбор отчислений в Фонд занятости осуществлялся Государственной налоговой службой в виде целевых средств.

4.15 Правительство предусматривает ряд мер по восстановлению платежеспособности Пенсионного фонда. Было выпущено Постановление Правительства, согласно которому с 1 августа 1998 г. вводится временный двухпроцентный специальный налог на индивидуальные доходы, перечисляемый в Пенсионный фонд. Тем же постановлением будет расширена база страховых взносов работодателей. Эта надбавка будет действовать, а дальнейшая индексация пенсий не будет проводиться до тех пор, пока существует дефицит Пенсионного фонда или происходит накопление задолженности по пенсиям. Кроме того, на специальное августовское заседание Думы будет внесено законодательство, предусматривающее расширение базы страховых отчислений как со стороны работников, так и со стороны работодателей, и перемещающее нагрузку по выплате отчислений в Пенсионный фонд с работодателей на работников. Если эти меры окажутся недостаточными для восстановления баланса Пенсионного фонда к 1 сентября 1998 г., Правительство либо сократит размер пенсий, начиная с тех, которые превышают минимальный уровень, либо еще больше увеличит размер специального налога (чтобы восстановить баланс Пенсионного фонда). Кроме того, будут приняты дальнейшие меры по сокращению административных расходов Пенсионного фонда. В целях обеспечения выполнения бюджетными организациями их обязательств перед Пенсионным фондом, начиная с 1 сентября 1998 г., Федеральное казначейство будет перечислять непосредственно в ПФ средства федерального бюджета, выделяемые бюджетным организациям для уплаты налога на фонд заработной платы их работников.

205

4.16 К 31 июля 1998 г. Правительство выпустит постановление об обязательном проведении ежегодных аудиторских проверок Фонда социального страхования, Фонда обязательного медицинского страхования и Дорожного фонда в соответствии с международными стандартами аудита и под контролем Министерства финансов. Первые контракты на проведение таких аудиторских проверок будут присуждены не позднее 1 ноября 1998 г. применительно к аудиту счетов за 1998 г., а сами проверки будут полностью завершены к 31 декабря 1999 г.

#### **Межбюджетные отношения**

Главная цель: создание основных элементов межбюджетных отношений, способствующих проведению реформ, улучшению собираемости налогов, ликвидации необеспеченных финансированием обязательств и обеспечению единообразного подхода к регионам.

4.17 К 30 июля 1998 г. Правительство одобрит пересмотренную Концепцию реформирования межбюджетных отношений, в которой, среди прочего, будут изложены четкие концептуальные принципы реформирования бюджетных отношений между федерацией и регионами. К 30 сентября 1998 г. Правительство подготовит еще одну детализированную Концепцию, определяющую принципы реформирования бюджетных отношений на местном уровне. В этих двух концепциях будут отражены принципы разделения расходов и доходов между различными уровнями власти, а также пересмотренная система финансовых потоков с федерального уровня на уровень субъектов федерации. Любая федеральная поддержка регионов будут канализоваться с помощью трех механизмов, подробно описанных в этих Концепциях: Федеральный фонд финансовой поддержки регионов (ФФФПР - трансферты на выравнивание финансового положения регионов); Фонд регионального развития (ФРР - ссуды и дотации на нужды государственных инвестиций), и Фонд развития региональных финансов (ФРРФ - ссуды для осуществления реформ).

4.18 В качестве промежуточного шага в проекте Закона о бюджете на 1999 г. будет предусмотрена новая формула распределения ресурсов, перечисляемых регионам в виде трансфертов через ФФФПР, разработанная на основе Концепции реформирования межбюджетных отношений. К 1 июня 1999 г. постановлением Правительства будут приняты дополнительные поправки к формуле выделения трансфертов, которые войдут в Закон о бюджете на 2000 г. и будут направлены на достижение следующих целей: (i) сокращение различий в доходном потенциале субъектов федерации; (ii) использование определенных на федеральном уровне норм расходов для определения потребностей в расходах, и (iii) укрепление стимулов для увеличения сбора доходов регионами.

4.19 К 1 апреля 1999 г. в Думу будет представлен соответствующий проект закона или будет завершена подготовка иных законодательных актов предусматривающих четкое разделение ответственности за доходы и расходы на каждом уровне власти. Эти меры обеспечат, в том числе: (i) более стабильную и прозрачную систему разделения доходов; (ii) соизмеримость общего доходного потенциала бюджета на каждом уровне власти и соответствующих обязательств по расходам; (iii) четкие критерии, в соответствии с которыми региональные и местные органы власти могут устанавливать ставки региональных налогов; (iv) принципы определения ссуд, трансфертов и дотаций, осуществляемых различными уровнями

власти, в зависимости от выполнения заявленных критериев или на основе двусторонних соглашений; и (v) условия, на которых средства ФРРФ будут выделяться правительствам субъектов федерации. Эти принципы будут полностью учтены при подготовке федерального бюджета на 2000 г., а также бюджетов субъектов федерации.

#### **Государственные заимствования и заимствования на региональном и муниципальном уровнях**

Главная цель: обеспечение соответствующих лимитов государственных заимствований и мониторинга государственного долга:

4.20 В целях значительного улучшения координации и совершенствования управления внешним и внутренним долгом как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях, Правительство укрепит контроль за государственными заимствованиями и заимствованиями на региональном и муниципальном уровнях, осуществляемый в рамках Министерства финансов. Для этого к 1 января 1999 г. Правительство начнет работу по созданию в Министерстве финансов единой системы мониторинга государственного долга с охватом как государственного долга, так и регионального и муниципального долга, в том числе всех обязательств федеральных, региональных и муниципальных органов власти. В частности, система управления долгом будет охватывать весь государственный долг, включая гарантии и другие государственные возможные или условные обязательства. Все законодательные акты и решения, необходимые для практического применения этого расширенного определения государственного долга, будут приняты не позднее 1 сентября 1998 г. К 1 февраля 1999 г. Правительство завершит подготовку отчета, где будут комплексно и подробно отражены все обязательства федерального уровня по состоянию на 31 декабря 1998 г. К 1 мая 1999 г. будет подготовлен доклад, где будут комплексно и подробно отражены все обязательства регионального и муниципального уровней по состоянию на 31 декабря 1998 г., включительно.

4.21 Для повышения эффективности надзора за региональным и муниципальным долгом Правительство представит в Думу (в целях принятия к 1 января 1999 г.) или выпустит нормативные акты (в зависимости от обстоятельств) в целях: (i) разработки удовлетворительных и прозрачных разумных ограничений и предварительных условий для осуществления заимствований на региональном и муниципальном уровнях; (ii) предоставления Министерству финансов возможности проведения проверок выполнения таких ограничений и предварительных условий, что будет являться условием для того, чтобы такое заимствование считалось юридически действительным обязательством регионального или муниципального органа исполнительной власти, и (iii) создания в Министерстве финансов центрального регистра государственного долга на региональном и муниципальном уровнях.

## **5. ФИНАНСОВЫЙ СЕКТОР**

### **Реформа банковской системы**

Главная цель: Повышение стабильности, эффективности, прозрачности и конкурентоспособности банковской системы.

207

5.1 Будут приняты более жесткие пруденциальные правила, в особенности в отношении валютных операций и позиций банков; будет расширено требование о представлении коммерческими банками консолидированной отчетности, начиная с 1 января 1999 года с включением в такую отчетность небанковских финансовых учреждений. Правительство и Центральный банк Российской Федерации (ЦБР) предпримут все возможные меры для обеспечения принятия к 1 января 1999 года поправок к Закону "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)", распространяющих требование о предоставлении консолидированной отчетности небанковскими дочерними компаниями коммерческих банков; такие поправки должны быть приняты за достаточно длительное время до введения такой отчетности в практику с 1 июля 1999 года. К 30 сентября 1998 г. пруденциальные нормативы риска по забалансовым статьям, выраженным в иностранной валюте, будут ужесточены путем введения лимитов на риски, связанные с одним заемщиком или связанными сторонами, а непокрытые деньгами опционы не будут более рассматриваться в качестве адекватного покрытия балансовых рисков.

5.2 К 30 сентября 1998 года ЦБР утвердит график введения стандартов бухгалтерского учета по методу начисления в банках с целью введения такого учета с 1 января 1999 года в случае, если к этому времени вступит в силу Налоговый кодекс. К 1 января 1999 года Центральный банк приведет российские стандарты бухгалтерского учета в соответствие с основными принципами Международных стандартов бухгалтерского учета (МСБУ). Целесообразность введения с 1 января 1999 года стопроцентного доналогового резервирования по безнадежным ссудам коммерческих банков будет оценена в контексте рассмотрения программы.

5.3 ЦБР начнет разработку стратегии развития конкуренции и создания в долгосрочной перспективе сильного и эффективного банковского сектора. Проект такой стратегии будет подготовлен к концу 1998 года. В краткосрочной и среднесрочной перспективе ЦБР продолжит работу по отзыву лицензий у слабых и неплатежеспособных банков и упорядочению банковского сектора. Усилия по ликвидации мелких неплатежеспособных банков (с капиталом менее 1 миллиона ЭКЮ) будут активизированы, при этом лицензии у таких банков будут отозваны к 1 января 2000 года в случае, если капитал таких банков не будет соответствовать установленным минимальным требованиям. ЦБР и Правительство разработают комплексный подход к проблемным банкам, включающий в себя: (i) диагностику, (ii) мероприятия по исправлению положения; (iii) реструктуризацию банка; и (iv) ликвидацию банка. Такой подход будет отражен в стратегии реструктуризации и ликвидации банков, которая должна быть подготовлена к 31 октября 1998 года. Стратегия реструктуризации и ликвидации банков будет основана на комплексном анализе масштаба и природы проблемы и предусматривать введение единых обязательных правил и процедур.

5.4 Правительство и ЦБР предпримут все возможные меры для обеспечения принятия к концу 1998 года проектов закона о банкротстве банков и закона о внесении изменений и дополнений в Закон "О Центральном банке Российской Федерации" и Закон "О банках и банковской деятельности" с целью укрепления надзорных полномочий ЦБР и создания адекватной правовой базы реструктуризации и ликвидации банков. В эти законы будут включены адекватные положения, направленные на укрепление регулирующих полномочий ЦБР, в том числе полномочий по отзыву лицензий, эффективной ликвидации

неплатежеспособных банков и введению дополнительных обязательств акционеров банка.

5.5 ЦБР продолжит усилия, направленные на повышение прозрачности своих операций, и введет требования о повышении прозрачности операций коммерческих банков. Начатая в июне практика еженедельных извещений о внешних резервах будет расширена с включением в ее формат практики извещения о денежной базе. ЦБР продолжит публиковать сводную информацию о финансовом положении 30 крупнейших банков на ежемесячной основе и введет требование, согласно которому банки будут обязаны раскрывать ключевую информацию на ежеквартальной основе. Стандарты раскрытия информации для банков, на долю которых приходится более 10 процентов вкладов населения в банковской системе, будут особенно подробными и жесткими. Для десяти крупнейших банков будет введено требование о публикации ежеквартальных отчетов, проведении аудиторских проверок годовых отчетов силами известных квалифицированных аудиторских фирм и публикации аудиторских отчетов.

С. Кириенко  
Председатель  
Правительства  
Российской Федерации

С. Дубинин  
Председатель  
Центрального банка  
Российской Федерации

(Азаров В.А.)  
[Подпись]

(Норисов А.А.)  
[Подпись]