

2



Исх. № 4029-1764
7 декабря 1998 г.

**ПЕРВЫЙ ЗАМЕСТИТЕЛЬ
МИНИСТРА ЭКОНОМИКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**
(Минэкономики России)

Правительство
Российской Федерации

125818, ГСП, Москва, А-47,
ул. 1-я Тверская-Ямская, д. 1-3

ГАРР, ф. 10128,
оп. 1, г. 2691

Телефон: 251-69-65

№

О материалах к докладу на заседании
Совета Федерации Федерального
Собрания

Поручение Правительства Российской
Федерации от 28 ноября 1998 г. №
ЮМ-П5-34777

Во исполнение поручения Правительства Российской Федерации
Минэкономики России представляет материалы к докладу на заседании Совета
Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 2 декабря 1998 г.

Самохвалов
А.Ф.

А.Ф. Самохвалов

С подлинным

верно: *А.Ф.*

Министр Б.Д.
Б.В.

Министр Д.Н.
С.В. (е. зам.)

А.Ф. Самохвалов
13.11

165

О ПЛАНЕ ДЕЙСТВИЙ ПО РЕАЛИЗАЦИИ
МЕР ПРАВИТЕЛЬСТВА И ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО СТАБИЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПОЛОЖЕНИЯ
В СТРАНЕ

Тезисы

Месяц назад были утверждены меры Правительства и Центрального банка России по стабилизации социально-экономического положения в стране. Этот важный документ, разработанный с учетом многих предложений, поступивших в Правительство, определил основные направления работы на ближайшее время. В нем фактически обоснован и выражен курс на усиление в сложившихся условиях роли государства в организации перехода к эффективному рыночному хозяйству, к здоровой, социально-ориентированной рыночной экономике. Под таким углом зрения нам следует рассматривать План действий, составленный с целью реализации мер Правительства и Центрального банка.

Он имеет более жесткую форму, чем опубликованные ранее меры. В нем сформулированы задачи, определен характер нормативных документов, предназначенных обеспечить правовой фундамент и механизмы их решения, названы сроки реализации этих задач и ответственные за исполнение.

Хочу заметить, что План действий уже согласован со всеми министерствами и ведомствами, которым предстоит участвовать в его исполнении. Около 60% необходимых нормативных документов должно быть разработано в течение одного-полутора месяцев. По многим направлениям мы имеем определенный задел, однако общий объем работы и требования к ее качеству исключительно велики, поэтому следует настраиваться на очень напряженную и целеустремленную деятельность.

Условно можно выделить три группы задач, для решения которых предназначен обсуждаемый План действий. Первая группа – это обеспечение нормальных условий жизни населения, которые оказались очень драматическими после августа. Вторая – создание предпосылок для устойчивого функционирования экономики. Третья – восстановление и развитие реального сектора.

1. Нормализация условий жизни населения. Для решения задач первой группы – как бы они ни были трудны – необходимо принять целый ряд постановлений Правительства. Мне приходилось докладывать, что многие неотложные действия уже предприняты Правительством, многие документы внесены на рассмотрение. По этой причине некоторые пункты Мер уже не включены в План действий, как исполненные, а другие, включенные в План – уже в значительной мере реализованы.

Например, для оказания помощи сельскохозяйственным товаропроизводителям, пострадавшим от засухи и других стихийных бедствий, распоряжением Правительства от 12 октября 1998 г. субъектам Российской Федерации выделено 4,8 млрд. рублей; до 1 ноября 1999 г. отсрочен возврат средств за полученные в 1998 году из федерального фонда семена на сумму 91 млн. рублей и поставленные в 1994-1997 годах на основе лизинга машиностроительную продукцию и племенной скот на сумму 932 млн. рублей.

С 1 октября 1998 г. вступили в действие льготы, установленные в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации «Об установлении льготных железнодорожных тарифов на перевозки картофеля, овощей, фруктов, рыбы и рыбопродукции».

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 октября 1998 г. расширен перечень продовольственных товаров, по которым снижены ставки налога на добавленную стоимость от 20 до 10 процентов, отменена дополнительная импортная пошлина на сельскохозяйственные и продовольственные товары и лекарственные средства. Другим постановлением (от 21 октября 1998 г.) снижены ставки ввозных пошлин на мясо крупного рогатого скота, свинину, баранину, молоко, сливки, сливочное масло и ряд других продовольственных товаров.

Ключевым вопросом являются также текущие выплаты заработной платы. Они уже предусмотрены в объемах лимитов бюджетных обязательств. Предусмотрено также в погашение сложившейся задолженности федерального бюджета по заработной плате (13,3 млрд. рублей) до конца года направить 9,3 млрд. рублей. Оставшийся объем задолженности (4,1 млрд. рублей) будет погашен равными долями в течение января-февраля 1999 года.

Учитывая сложную ситуацию с исполнением бюджетов субъектов Федерации, а также с целью уменьшения взаимных долгов бюджетов субъектов Федерации и федерального бюджета, в декабре предлагается осуществить комплекс мер по урегулированию задолженности субъектов Федерации по ранее полученным бюджетным ссудам на выплату задолженности по заработной плате, и по приоритетному направлению трансфертов из фонда финансовой поддержки на погашение задолженности по заработной плате с начислениями и по детским пособиям.

Таковыми примерами можно проиллюстрировать многие разделы обсуждаемого Плана действий в части, касающейся нормализации условий жизни людей. Но на систематическую основу вся эта работа встанет после утверждения Плана. Эта основа должна быть обеспечена двумя десятками постановлений и распоряжений Правительства, разработкой и принятием четырех федеральных законов.

2. Создание условий для устойчивого функционирования экономики. Следует подчеркнуть, что преодоление спада в производстве будет во многом определяться тем, насколько быстро нам удастся нормализовать расчетно-платежные

операции в банковской системе, причем — в полном объеме. Предстоит сохранить и укрепить наметившиеся тенденции в проведении взвешенной курсовой политики с учетом резервных возможностей государства. Обеспечить неуклонный рост монетизации хозяйственного оборота, в том числе за счет расширения состава расчетных инструментов (в частности, векселей) в структуре платежного оборота. Несомненно улучшит положение реализация намерений Центрального банка снизить ставку рефинансирования до уровня, сопоставимого с рентабельностью в реальном секторе экономики.

Эти и подобные действия обеспечат не только сравнительно быстрые и ощутимые результаты, но и сформируют предпосылки для преодоления спада в производстве, для положительной динамики развития экономики, начиная уже со второго полугодия 1999 года.

По этому направлению Планом действий предусматривается разработать и принять 10 федеральных законов, столько же постановлений и решений Правительства, три указа Президента, множество иных нормативных документов Правительства и Центрального банка России.

В результате реализации Плана действий должны заметно активизироваться все жизнеспособные элементы российской экономики. Для этого предусмотрены действия, нацеленные на выход предприятий из финансовых тупиков, на оздоровление финансов производителей за счет снижения задолженности федерального бюджета.

Общий объем накопленной кредиторско-дебиторской задолженности составляет, как известно, более 1 трлн. рублей. Мы имеем возможность существенно сократить этот объем за счет снижения задолженности со стороны федерального бюджета. Для этого следует срочно приступить к проведению так называемых связанных расчетов с использованием механизма целевого финансирования по всей просроченной задолженности федерального бюджета перед бюджетополучателями — с распространением этих расчетов на весь круг поставщиков и субподрядчиков. Все необходимые для этого документы подготовлены и согласованы (??).

Эффективным способом погашения долгов может в сложившейся ситуации стать возврат задолженности федеральному бюджету со стороны предприятий и организаций через поставки бюджетополучателям в натуральной форме. Считаем, что это достаточно короткий и эффективный в нынешних условиях путь к снижению нагрузки на федеральный бюджет 1999 года.

3. Восстановление и развитие реального сектора экономики. О том, насколько масштабная предстоит работа в этой части плана, говорит то, что она предусматривает принятие не менее 17 федеральных законов, подписание 6 указов Президента, подготовку и принятие не менее двух десятков постановлений и распоря-

жений Правительства, других нормативных документов. Коротко охарактеризую лишь основные действия, намеченные в рассматриваемом Плате.

Вслед за погашением долгов федерального бюджета перед предприятиями для всех предприятий должна быть объявлена реструктуризация их собственных задолженностей перед бюджетной системой и внебюджетными фондами – при условии, что они будут бесперебойно осуществлять текущие платежи. Отношения государства со всеми предприятиями и компаниями, которые не смогут или не захотят реструктурировать свою задолженность, должны быстро и решительно переводиться в плоскость смены собственника через процедуры банкротства. Необходимо законодательно и процедурно подкрепить передачу государству в счет задолженности пакетов акций, находящихся в собственности должников. Госналогслужбе необходимо срочно приступить к подготовке соответствующих законодательных и нормативных документов.

Наконец, государству надлежит организовать урегулирование взаимных долгов предприятий. Процедура такого урегулирования может начаться, когда будут погашены основные долги бюджета, а остатки бюджетной задолженности будут предъявлены к взаимопогашению. Эта процедура не коснется текущих платежей, а только просроченной задолженности, которая не может быть погашена иными мерами. Сделан первый шаг в этом направлении: 25 ноября принято постановление Правительства «Об урегулировании взаимной просроченной задолженности предприятий». Теперь Минфину предстоит в кратчайшие сроки разработать, а Госналогслужбе и Госкомстату обеспечить представление новых форм бухгалтерской отчетности, на основе которой будет осуществляться выверка и урегулирование просроченной взаимной задолженности.

Считаю необходимым подчеркнуть, что упомянутое постановление не даст ожидаемого эффекта, если сразу же не решить еще две принципиальные задачи. Во-первых, необходимо срочно принять дополнения и изменения в федеральный закон «О налоге на имущество предприятий», позволяющие признать просроченную дебиторскую задолженность особым видом имущества, подлежащим налогообложению в обычном порядке. Во-вторых – включить в проект федерального бюджета на 1999 год статью, предусматривающую реструктуризацию задолженности предприятий по налогам и сборам, начисленным в связи с погашением просроченной задолженности, образовавшейся по состоянию на 1 июля 1998 года. Пока мы не получили, к сожалению, поддержки Минфина в этом вопросе, а время играет в данном случае против нас.

Этот пример демонстрирует, в частности, сложность предстоящей работы и необходимость согласованных, ответственных и квалифицированных действий.

Урегулирование проблемы задолженности станет трамплином для начала

действенной структурной политики, так как будут выявлены реальные неплательщики. Это позволит предметно работать с каждым из них.

На заседании Правительства недавно специально был рассмотрен вопрос назревших изменений в налоговой системе. Были приняты конкретные решения по снижению налоговой нагрузки на производителей. Вы об этом уже знаете.

Самое серьезное внимание должно быть уделено целевому финансированию реального сектора. Используя механизмы целевого финансирования, мы сможем приступить к практической реализации активной промышленной политики и формированию фундамента здоровой экономической жизни. В условиях, сложившихся в экономике после августа, именно через целевое финансирование мы можем занять ниши, образовавшиеся на отечественном рынке продукции легкой и пищевой промышленности, металлообработки, химии и т.п. В гораздо меньшей степени целевое финансирование целесообразно в топливно-энергетической и сырьевой отраслях.

Итак, в первую очередь, мы должны поддержать предприятия, имеющие экспортоориентированные проекты, гарантированные контракты на поставку продукции. Например, кредитование производителей труб в объеме 80,5 млн. рублей позволит в 1999 году произвести дополнительно более 100 тыс. тонн стальных труб и другой продукции на общую сумму 1,9 млрд. рублей.

Разумеется, этот подход может дать хороший эффект в сфере экспорта вооружений и военной техники. Например, кредитование производителей вертолетов МИ-35, МИ-24 и МИ-26Т в объеме 150 млн. рублей позволит в 1999 году произвести дополнительно 17 вертолетов и запчастей к ним на 1 млрд. 785 млн. рублей.

Краткосрочное кредитование дает большой эффект по предприятиям пищевой и легкой промышленности. В частности, выделение 527 млн. рублей предприятиям легкой промышленности позволит дополнительно произвести такие важнейшие товары, как ткани, постельное белье, одежда и обувь на сумму около 1,3 млрд. рублей.

Через целевое финансирование мы можем поставить на ноги предприятия с сезонным характером производства. Так, общий объем поддержки лесопромышленному комплексу, по нашим оценкам, потребует порядка 1,5 млрд. рублей. Ожидаемый эффект этой поддержки – выпуск лесобумажной продукции на сумму 10,4 млрд. рублей.

Другой пример. Оплата уже добытых драгоценных металлов в этом году (35-40 тонн золота и 10 тонн платины) позволит пополнить запасы Госфонда России. При этом объем налогов и других обязательных платежей составит около 3 млрд. рублей. Кроме того, поступление «живых денег» на предприятия позволит им своевременно начать подготовку к промывочному сезону, закупить топливо, материалы, продовольствие и увеличить объем добычи золота на 15 тонн.

Такие проработки были сделаны для ряда отраслей промышленности, таких как цветная и черная металлургия, золотодобывающая и лесоперерабатывающая промышленность, легкая и пищевая, нефтехимическая промышленность, для машиностроения и некоторых наукоемких отраслей.

Я привел эти примеры, чтобы мы могли наглядно представить себе, что стоит за обсуждаемым Планом действий и какова ответственность Правительства и Государственной думы за эффективное и своевременное исполнение этого Плана.

Мы считаем, что оздоровление финансов предприятий, снижение налоговой нагрузки на производителей, а также целевое финансирование позволят изменить хозяйственную конъюнктуру в стране за счет увеличения оборотного капитала на предприятиях. Все это создаст реальные предпосылки для наращивания масштаба инвестиционной деятельности в стране.

В связи с проблемой наращивания инвестиций в российскую экономику хочу остановиться на вопросе об отделении в федеральном бюджете текущих расходов от инвестиционных. Последние, кстати, профинансированы в этом году только на 3,4 процента. В проекте бюджета на будущий год на решение инвестиционных задач закладывается лишь 5 млрд. рублей, что заведомо мало и не позволит рассчитаться даже с долгами прошлого года.

По нашему мнению, развязать этот узел может только отделение Бюджета развития от текущих бюджетных расходов – с включением в него всех инвестиционных ресурсов, в том числе и названную выше инвестиционную программу. Это позволит уже в этом году не только латать дыры, но и начать выстраивать и инвестировать промышленную политику. В общем – это нужно сделать, несмотря на все известные проблемы. Причем нам придется изменить прежнюю идеологию бюджета развития, которая предусматривала гарантирование государством меньшей доли требуемых для реализации инвестиционных проектов вложений. Ситуация такова, что на таких условиях сегодня инвестиции вряд ли вообще удастся привлечь.

Министерство экономики считает, что именно через Бюджет развития концепция целевого финансирования может быть реализована на практике. Сегодня мы имеем для этого определенную базу: Президентом подписан Закон о Бюджете развития; приняты 4 постановления Правительства, определяющие основные критерии отбора предприятий, претендующих на государственную поддержку, правила предоставления государственных гарантий, а также реализации конверсионных и лизинговых проектов. Но чтобы довести дело до конца, необходимо утвердить постановлениями Правительства положение о финансировании капитального строительства и порядок формирования и расходования средств Бюджета развития. К сожалению, давно подготовленные Министерством экономики проекты соответ-

171

7
ствующих документов не находят понимания в Минфине, и мы остановились «на пороге».

Важнейшим элементом инфраструктуры, способной обеспечить эффективность кредитования проектов, подобных упомянутым выше, должен стать Российский банк развития. Его создание также предусмотрено Планом действий. Именно ему с использованием банковской экспертизы надлежит осуществлять окончательный выбор объектов инвестирования средств – в соответствии с приоритетами государственной промышленной политики.

Наличие такого Банка позволит для каждого из реализуемых проектов использовать оптимальную, с точки зрения затрат федерального бюджета, схему финансирования, которая обеспечит гарантированный возврат выделенных средств, уплату всех налогов и обязательных платежей.

Для подготовки предложений по созданию банка создана рабочая группа. Ей предстоит в максимально сжатые сроки подготовить предложения по очень сложным вопросам. В частности, предстоит решить, строить ли банк «на ровном месте» или воспользоваться уже имеющимися банковскими структурами. Предстоит оценить всю предшествующую практику построения государственных инвестиционных институтов и результаты их деятельности, понять, насколько ценен опыт, накопленный разными банками по работе с промышленностью – не только и не столько в Москве, но и на местах, принять во внимание отягощенность наших системообразующих банковских структур долговыми обязательствами. И, главное, выстроить принципы организации и функционирования Российского банка развития, не допускающие неэффективного расходования средств, обеспечивающие неуклонное проведение государственной политики и полный контроль за результатами этой деятельности. И уж конечно, средства этого банка никоим образом не должны перемещаться в сферу потребления или на финансовые, в том числе и валютные, рынки.

В условиях тотального инвестиционного кризиса необходимо озаботиться созданием надежной системы страховой защиты. Во всем мире страновые и особенно политические риски страхуются при участии государства. Поэтому сегодня нам не обойтись без мощного государственного страхового агентства. О том, что инвестиционная инфраструктура необходима, свидетельствует тот факт, что ресурсы связанного кредитования по межправительственным соглашениям во многом не используются. Сегодня стоит вопрос о снятии с исполнения решений Правительства по связанным кредитам на сумму 647,1 млн. долларов, в том числе по 1998 году на сумму 198,6 млн. долларов.

Необходимо также обеспечить соответствующие мировой практике страхование и гарантийную поддержку национального экспортера.

172

Подготовка соответствующих документов по созданию такой инфраструктуры уже начата, и мы обязаны сделать все от нас зависящее, чтобы уложиться в сроки, отведенные Планом действий.

4. Региональная экономическая политика. В заключение хотел бы остановиться на некоторых региональных аспектах Плана действий по реализации мер Правительства. До конца года необходимо завершить уточнение расходных полномочий бюджетов всех уровней, с тем чтобы сформулировать предложения по оптимизации распределения («расщепления») основных федеральных налогов между этими бюджетами. На этой основе нам удастся уменьшить встречные финансовые потоки, а также создать реальные стимулы для региональных властей зарабатывать деньги на местах.

С целью устранения дублирования функций региональных и федеральных структур управления, сокращения расходов на их содержание следует продолжить работу по сокращению соответствующих штатов территориальных подразделений федеральных органов власти. В первую очередь целесообразно передать с федерального на региональный уровень функции территориальных органов исполнительно-оперативного характера по вопросам, относящимся к предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов. При этом следует предусмотреть возможность совместного финансирования территориальных органов федеральных министерств и ведомств в случае сохранения за ними соответствующих функций или решения общих с региональными органами задач. Это позволит укрепить единую систему исполнительной власти в стране.

Считаем также целесообразным и даже необходимым сохранить в федеральном бюджете государственную поддержку региональных программ, включив ее в состав Бюджета развития. Финансирование федеральных программ развития регионов, конечно же, является недостаточным. Однако большего предусмотреть мы не можем. Подавляющую часть финансирования соответствующих программ берут на себя сами хозяйствующие субъекты и местные органы власти. Однако даже мизерная помощь создает стимул для региональных властей заниматься стратегическим планированием социально-экономического развития своих регионов. Эта работа необходима и Центру, и самим регионам. Ее ни в коем случае не следует свертывать. Поэтому в проектировках федерального бюджета на 1999 год нужно предусмотреть на региональные программы пусть небольшие, но именно инвестиционные ресурсы, направляемые на последовательное улучшение ситуации в регионах.

Это наше предложение только на первый взгляд противоречит поставленной в Плане действий задаче сокращения большей части федеральных целевых программ. Именно в данном случае за счет вложения сравнительно небольших средств мы можем получить значительный и совершенно необходимый социально-

8

173

9

экономический эффект, способствовать укреплению и развитию федерализма, формированию экономики страны как единого целого.

Представляется, что предложенный План действий по реализации мер Правительства и Центрального банка Российской Федерации по стабилизации социально-экономического положения в стране соответствует заявленному Правительством курсу на преодоление кризиса, на формирование при активной роли государства условий для построения здоровой, социально ориентированной рыночной экономики. Он требует от всех нас большой целеустремленности, требует хорошо скоординированной работы, творческого отношения.

В предложенном вашему вниманию проекте Постановления сказано о том, что министерства и ведомства на основе этого плана действия создадут свои - более детализированные. В этой связи хочу назвать направления работы, без которых нам не обойтись в перспективе. В частности, необходимо озаботиться разработкой новой таможенной политики, соответствующей курсу на развитие внутреннего производства. Наверняка нам придется рассмотреть вопрос об оптимизации уровня внутренних цен и тарифов на топливо, электроэнергию и транспорт, принимая во внимание природно-географические и пространственные особенности нашей страны и т.д. Постановка названных и других новых вопросов неизбежна в начатой нами работе. Если мы всерьез взялись за реформирование нашей экономики, она не может закончиться решением только перечисленных в плане действий задач.

Благодарю за внимание.

Б.В. / Минфин Б.В.
Алекс (с зам.) (Минфин, ИИ)
Лев Жу / Минфин Б.В.