

Центр проблемного анализа  
и государственно-управленческого проектирования

---

---

# **ПАКЕТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ**

**по восстановлению монетизации  
экономики России и созданию  
финансового института развития —  
Государственного внебюджетного  
инвестиционно-кредитного фонда  
Российской Федерации (ГВИКФ)**

Москва  
Научный эксперт  
2010

УДК 351.82(470+571)

ББК 67.022.14-21\*65

П 13

**П 13    Пакет законодательной инициативы по восстановлению монетизации экономики России и созданию финансового института развития — Государственного внебюджетного инвестиционно-кредитного фонда Российской Федерации (ГВИКФ). — М.: Научный эксперт, 2010. — 152 с.**

ISBN 978-5-91290-090-7

Центром проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования (научный руководитель В.И. Якунин) разработаны проекты нормативно-правовых актов по восстановлению монетизации экономики России и созданию необходимого для этого финансового института развития. Принятие документов позволит нормализовать финансовую систему в стране, повысить эффективность государственного управления развитием экономической, финансовой и социальной сфер в России. Документы разработаны в полном соответствии с требованиями правотворческих органов и готовы для внесения в официальные процедуры их принятия, в Государственную Думу РФ и Правительство РФ.

Для субъектов права законодательной инициативы, органов государственной власти, государственных, политических и общественных деятелей и организаций.

УДК 351.82(470+571)

ББК 67.022.14-21\*65

ISBN 978-5-91290-090-7

© Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, 2010

# Содержание

|  |           |
|--|-----------|
| Введение.....  | 5         |
| <b>Часть 1. Федеральный закон «О Государственном<br/>внебюджетном инвестиционно-кредитном фонде<br/>Российской Федерации (ГВИКФ)».....</b>   | <b>11</b> |
| 1.1. Концепция проекта федерального закона<br>«О Государственном внебюджетном инвестиционно-<br>кредитном фонде Российской Федерации (ГВИКФ)».....   | 11        |
| 1.2. Проект федерального закона «О Государственном<br>внебюджетном инвестиционно-кредитном фонде<br>Российской Федерации (ГВИКФ)».....   | 30        |
| 1.3. Пояснительная записка к проекту федерального закона<br>«О Государственном внебюджетном инвестиционно-<br>кредитном фонде Российской Федерации (ГВИКФ)».....   | 54        |
| 1.4. Финансово-экономическое обоснование к проекту<br>федерального закона «О Государственном внебюджетном<br>инвестиционно-кредитном фонде Российской Федерации<br>(ГВИКФ)» .....  | 69        |
| <b>Часть 2. Федеральный закон «О внесении изменений<br/>в отдельные законодательные акты Российской Федерации<br/>в связи с принятием Федерального закона «О Государственном<br/>внебюджетном инвестиционно-кредитном фонде Российской<br/>Федерации (ГВИКФ)» .....</b>      | <b>72</b> |
| 2.1. Концепция проекта федерального закона «О внесении<br>изменений в отдельные законодательные акты Российской<br>Федерации в связи с принятием Федерального закона<br>«О Государственном внебюджетном инвестиционно-<br>кредитном фонде Российской Федерации (ГВИКФ)»..... | 72        |
| 2.2. Проект федерального закона «О внесении изменений<br>в отдельные законодательные акты Российской Федерации<br>в связи с принятием Федерального закона «О Государственном<br>внебюджетном инвестиционно-кредитном фонде Российской<br>Федерации (ГВИКФ)».....             | 80        |

|  |            |
|--|------------|
| 2.3. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О Государственном внебюджетном инвестиционно-кредитном фонде Российской Федерации (ГВИКФ)» .....               | 90         |
| 2.4. Финансово-экономическое обоснование к проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О Государственном внебюджетном инвестиционно-кредитном фонде Российской Федерации (ГВИКФ)» ..... | 93         |
| <b>Часть 3. Устав Государственного внебюджетного инвестиционно-кредитного фонда Российской Федерации (ГВИКФ) .....</b>   | <b>95</b>  |
| 3.1. Проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении устава Государственного внебюджетного инвестиционно-кредитного фонда Российской Федерации (ГВИКФ)» .....  | 95         |
| 3.2. Пояснительная записка к проекту постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении устава Государственного внебюджетного инвестиционно-кредитного фонда Российской Федерации (ГВИКФ)» .....   | 124        |
| <b>Часть 4. Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в Положение о Министерстве экономического развития Российской Федерации» .....</b>  | <b>132</b> |
| 4.1. Проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Положение о Министерстве экономического развития Российской Федерации» .....  | 132        |
| 4.2. Пояснительная записка к проекту постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Положение о Министерстве экономического развития Российской Федерации» .....   | 135        |
| <b>Часть 5. Порядок взаимодействия с Центром проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования .....</b>   | <b>138</b> |
| <b>Часть 6. О научно-экспертном обосновании пакета законодательной инициативы .....</b>  | <b>140</b> |

## Введение

Финансовый кризис в России, кроме мирового контекста, имеет свои специфические причины. Кризис в любом случае был неизбежен. Его истоки в монетаристской политике государства, приведшей к изъятию (финансовая стерилизация) и невведению в экономику (подавленная функция эмиссии Банка России и т. н. политика *currency board*, заключающаяся в эмиссии не в связи с потребностями денежной системы страны и ее экономического развития и ликвидности банковской системы, а только лишь для рублевого покрытия валютной выручки экспортеров углеводородного сырья) суммы свыше 2 трлн долл., стимулировала замещение оборотных средств иностранным капиталом. Внешний долг российского бизнеса достиг почти 500 млрд долл. Финансовый суверенитет страны был, таким образом, подорван, а зависимость от внешних факторов стала максимальной. Не случайно кризис не затрагивает страны, финансовая политика которых суверенна, — Китай, Индию. Объем денежной массы ( $M2 / \text{ВВП}$ ) в России в последние годы сохраняется на уровне менее 30%, в то время как, например, в Китае с его суверенной финансовой политикой, мало затрагиваемой кризисом, он составляет более 200%.

Вызванное событиями августа 2009 г. в Грузии и четкой демонстрацией Россией независимой внешней политики консолидированное политическое решение Запада о выводе иностранного капитала из России неотвратимо привело к углублению кризиса. Меры Правительства Российской Федерации, направленные в нужную сторону восстановления национальной денежной массы, противоречивы и недостаточны, возвращаемые средства незначительны по объему.

У существующих механизмов (Инвестиционного фонда Российской Федерации, Банка развития, антикризисных кредитов Банка России) объем инвестиционных ресурсов и до кризиса явно «не дотягивал» до требуемого уровня. Только суммарные платежи по внешним долгам частных банков и компаний до конца 2009 г. уже превышают 295 млрд долл. Еще 39 млрд долл. — платежи по процентам. На покрытие же дефицита ликвидности по Федеральному закону от 13 октября 2008 г. № 173-ФЗ «О дополнительных

мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации» предусмотрено не более 1,4 трлн руб. (50 млрд долл.).

При этом собственно инвестиционная деятельность государственных институтов остается не регламентированной. Механизм определения приоритетов и выбора конкретных инвестиционных проектов Банка развития (Внешэкономбанка) строится на непрозрачной и несистемной основе, что не гарантирует баланс интересов различных отраслей экономики. Все это усугубляется тем, что значительная часть выделенных российским банкам средств идет не на восстановление ликвидности банковской системы, не на преодоление кризисных явлений и развитие отечественной экономики, а «утекает» за рубеж.

Таким образом, необходимость принятия срочных мер по коррекции существующей финансовой системы и механизмов финансирования очевидна, тогда как возможности разработки органами власти новой, хорошо продуманной системы в очень сжатые сроки сводятся к минимуму.

Стоит целый ряд сложных вопросов:

- из каких национально доступных источников можно почерпнуть необходимые по объему финансы;
- по какому принципу, кому, на какие цели и в каком виде их следует предоставлять;
- каков должен быть механизм введения значительных финансовых средств в экономику;
- как обеспечить администрирование масштабного финансового механизма;
- как уберечь финансовый институт развития от коррупции, нецелевого расходования, инфляционных последствий;
- как соблюсти консенсус государственных, общественных, групповых, региональных, предпринимательских интересов при введении финансовых средств в экономику.

В национальную экономику необходимо вернуть многие сотни миллиардов долларов и сделать это неинфляционным, коррупционно устойчивым, адресным и целевым образом. Адреса при этом — инвестиционные проекты развития, банковская система, население (ипотечное кредитование), малый и средний бизнес, приоритетные отрасли, требующие ускоренного развития. Задача очень сложная и масштабная.

На все эти вопросы оперативных антикризисных мер в результате целенаправленного научно-проектного исследования, проведенного Центром проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования (научный руководитель — доктор политических наук В.И. Якунин), получены ответы, достаточно кондиционные для их реализации в государственном управлении.

Проведено экономическое обоснование, разработана организационно-правовая схема и предложено нормативно-правовое обеспечение государственно-управленческого решения. Разработанные документы готовы для внесения в процедуры принятия национальных решений — в законодательную процедуру и процедуры исполнительной власти.

Основная функция предлагаемого механизма — Государственного внебюджетного инвестиционно-кредитного фонда Российской Федерации (ГВИКФ) — целевое некоммерческое (или политическое) кредитование отдельных крупных проектов предприятий и регионов на основе программ социально-экономического развития Российской Федерации, которое должно осуществляться по ставкам ниже, чем в банковской системе, а также сетевое кредитование, реализуемое через систему кредитных организаций, которые выступают как агенты ГВИКФ в его отношениях с получателями — малым и средним бизнесом и населением (при ипотечном кредитовании).

Таким образом, помимо инвестиционного стимулирующего эффекта, для реального сектора возникает эффект финансовой «подкачки» и рост ликвидности кредитных организаций России. При этом, во-первых, часть средств ГВИКФ идет на кредитование реального сектора с участием кредитных организаций, что увеличивает их пассивы. Во-вторых, население и хозяйствующие субъекты, получая значимые ресурсы из ГВИКФ, будут пользоваться расчетными счетами, депозитами в кредитных организациях, приращивая тем самым возможности депозитно-кредитной мультипликации.

В Центре проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования в рамках данного исследования разработан пакет нормативных правовых актов «под ключ» и необходимые в процедурах принятия сопроводительные документы.

Существуют различные варианты принятия разработанных проектов документов.