

Проект

ПРОГРАММА УГЛУБЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕФОРМ

МОСКВА
Июнь 1992 г.

О Г Л А В Л Е Н И Е

	стр.
1. Анализ ситуации. Основные проблемы	4
1.1. Наследие	4
1.2. Ход реформы и хозяйственное развитие в первой половине 1992 года	6
2. Цели политики Правительства. Концепция углубления реформ	21
2.1. Конечные цели и ограничения	21
2.2. Основные направления	23
2.3. Логика развития и этапы преобразований	23
3. Создание макроэкономических предпосылок выхода из кризиса	31
3.1. Задачи и условия макроэкономической политики	31
3.2. Финансовая политика	34
3.3. Кредитно-денежная политика	48
3.4. Развитие торговли и рыночной инфраструктуры	52
3.5. Либерализация внешнеэкономической деятельности. Открытие экономики	60
3.6. Платежный баланс	64
4. Институциональные изменения в экономике - предпосылки будущего роста	71
4.1. Развитие и поддержка предпринимательства	71
4.2. Приватизация	77
4.3. Развитие финансового рынка	87
4.4. Аграрная реформа	97
4.5. Реформа государственных предприятий	104
4.6. Антимонопольная политика	106
5. Социальная политика	109
5.1. Задачи и приоритеты социальной политики	109
5.2. Регулирование доходов населения (заработной платы, социальных выплат, пособий)	110
5.3. Государственная политика занятости	120
5.4. Регулирование миграции	123
5.5. Политика в отраслях социальной сферы и жилищная реформа	125
5.6. Демографическая политика	138
6. Структурная политика	141
6.1. Структурная перестройка - фазы адаптации и реконструкции	141

6.2. Приоритетные проблемы	147
6.3. Промышленная политика	171
6.4. Экология	187
6.5. Инновационная политика и наука	192
7. Иностраные кредиты и инвестиции	196
7.1. Использование иностранных кредитов	196
7.2. Иностраные инвестиции	204
8. Региональный аспект реформы	212
8.1. Современная ситуация в региональном развитии и задачи региональной политики	213
8.2. Методы государственного регулирования регионального развития	218
8.3. Региональные аспекты общероссийской политики	222
8.4. Национально-территориальный аспект экономической реформы	226
8.5. Формирование единого экономического пространства (общероссийского рынка)	228
8.6. Особенности экономической реформы в регионах разного типа	233
9. Экономические отношения с бывшими республиками Союза ССР	237
9.1. Интересы России в отношениях с бывшими республиками СССР	237
9.2. Принципы и механизмы межгосударственных отношений с бывшими республиками СССР	240
9.3. Основные направления экономических отношений	243
9.4. Социально-экономическая политика в новом зарубежье	256
10. Выполнение Программы	259
Приложения:	
1. План осуществления мероприятий, предусмотренных программой углубления экономической реформы.	
2. Базовый сценарий макроэкономического развития России в среднесрочной программе.	
3. Прогнозные расчеты по консолидированному бюджету Российской Федерации.	
4. Варианты кредитно-денежной политики.	
5. Прогноз платежного баланса России.	
6. Схема финансовых потоков на 1992-1993 гг.	

1. АНАЛИЗ СИТУАЦИИ. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ.

1.1. Наследие.

Итогом господства командной экономики в России стал глубокий экономический и социально-политический кризис, который обусловлен:

- деформированной и монополизированной структурой производства с крайне высокой степенью милитаризации;
- деградацией отношений собственности, всеобщим огосударствлением, утратой в связи с этим нормальных хозяйственных мотиваций, ликвидацией предпринимательства;
- искажением трудовых мотиваций, господством социального иждивенчества и государственного патернализма.

Отсюда нарастающее снижение эффективности использования ресурсов, инвестиций, разрушение природы за счет ее хищнической эксплуатации.

Сформировавшаяся структура экономики в сущности оказалась неспособной к самовоспроизводству. Происходила постепенная декапитализация экономики, в частности хроническое недоинвестирование промышленности начиная примерно с середины 70-х годов, в первую очередь базовых (добывающих и топливно-сырьевых) отраслей. Из-за крайне низкой эффективности и деформированной структуры капиталовложений их в последние годы не хватало даже для простого поддержания производственного аппарата.

Реальные масштабы накопления с конца 80-х годов стали отрицательными. Доля фонда потребления соответственно повысилась с 73,6% в 1985 году до 79,3% в 1990 году. Такого резкого изменения соотношения накопления и потребления страна не знала с 30-х годов. Однако уровень жизни населения, ради которого сдерживалось производственное строительство, практически не повышался.

К концу прошлого года страна оказалась в катастрофической ситуации. Непродуманные действия в сфере управления экономикой за последние несколько лет проявились в разрушении хозяйственных связей между производителями, отсутствии стимулов к производительному труду, утрате доверия к национальной валюте как со стороны предприятий, так и населения. Типичная картина того периода -

нарастающая "бартеризация" хозяйственных связей (предельно неэффективных по определению), повсеместное проникновение талонной системы распределения товаров и продуктов без гарантий их обеспечения, абсолютно пустые прилавки магазинов государственной торговли.

Усиливался спад производства. В целом за 1991 год добыча нефти сократилась на 11%, производство химической продукции - на 10-15%, угля - на 11%, продукции легкой и пищевой промышленности - на 11-12%, закупки мяса - на 18% и молока - на 14%, урожай зерновых - на 24%.

Экономическая ситуация усугублялась внешне- и внутривалютными проблемами, связанными с распадом Союза ССР, а также с возникновением сепаратистских тенденций. Катализатором негативных процессов явилось тяжелое внешнеэкономическое и валютное положение страны, значительный размер внешнего долга при резком сокращении золотого и валютного запасов.

Резкое падение экспортного потенциала обусловило катастрофическую нехватку валютных средств, почти двукратное свертывание импорта, что еще более усугубило промышленный спад.

Налоговая система не обеспечивала поступления доходов в условиях развивающейся инфляции. Ускоряющийся рост оптовых цен требовал все больших субсидий, отягощая расходную часть бюджета. Дефицит государственных финансов превысил 20% от валового национального продукта. Рост денежной массы не поддавался контролю. За год денежная масса, находящаяся в республиканском обороте, увеличилась на 83% (в 4-6 раз больше, чем в предшествующие годы). Темп инфляции вышел на уровень 15-20% в месяц.

Ускорение открытой ценовой инфляции накладывалось на неослабевавшую подавленную инфляцию, сохранялись острейшие тотальные товарные дефициты. По сути началась спонтанная либерализация цен (в ноябре 1991 г. индекс цен в розничной торговле составил 2,34 к ноябрю 1990 г.). Бегство от рубля приобрело панический характер, валютный курс рубля буквально обрушился вниз, опустившись за три месяца от 50 до 200 рублей за доллар. Это требовало решительных мер по комплексному развертыванию радикальных рыночных реформ.

Первоочередные меры, принятые Правительством, диктовались состоянием российской экономики к концу 1991 года.

Катастрофичностью ситуации определялись последовательность и жесткость избираемых мер. В краткосрочном плане наиболее опасным для экономики было ускорение инфляции и спад производства вследствие срыва из-за валютного кризиса импортных поставок. Поэтому наиболее срочными мерами стали либерализация цен и внешнеэкономической деятельности, а также жесткая бюджетная политика, направленная на устранение дефицита госбюджета. Эта политика включала резкое сокращение расходных статей, особенно закупок вооружения и централизованных инвестиций, бюджетных дотаций и субсидий, построение работающей в инфляционных условиях налоговой системы.

Ценовая либерализация преследовала и важнейшую долгосрочную цель - ликвидацию системы административного распределения, переход к рыночному ценообразованию, ликвидацию товарных дефицитов и связанных с ними злоупотреблений, создание надежных стимулов товаропроизводителям. Чтобы не допустить перерастания первоначального скачка цен в гиперинфляцию, был избран курс на последовательно жесткую бюджетную и денежную политику, включающую повышение ставок ссудного процента, увеличение норм резервирования, ужесточение лимитов кредитования, прекращение автоматического кредитования коммерческих банков Центральным банком.

На это же были нацелены и меры по демонополизации и коммерциализации торговли, обеспечению свободы торговли граждан и фирм.

Одновременно развернулась работа по подготовке глубоких институциональных реформ. Была принята и начала осуществляться государственная программа приватизации, на практические рельсы была переведена аграрная реформа, ускорилась конверсия военного производства.

1.2. Ход реформы и хозяйственное развитие в первой половине 1992 года.

Следствием этих действий стали новые сложные и неоднозначные процессы трансформации российской экономики.

Либерализация цен. В отличие от осуществлявшегося ранее централизованного регулирования цен, означавшего неоднократное их механическое повышение, либерализация цен в начале текущего года одномоментно сняла ограничения в установлении их уровня.

Первым результатом этого стало практически вертикальное повышение цен и, как следствие, спад ажиотажного спроса населения, который в декабре 1991 года достиг своей высшей точки. Началось постепенное, хотя и медленное, насыщение потребительского рынка России.

В этих условиях в конце января потребительские цены стабилизировались, а в первой половине февраля на отдельные продукты даже начали снижаться. Это стало явным положительным результатом либерализации цен и свидетельствовало о достижении определённого равновесия между предложением и спросом на продукцию.

Жесткая финансовая политика, направленная на сбалансированность доходов и расходов населения, выступала сдерживающим фактором резкого роста цен после их скачка в январе месяце.

Однако после дополнительных выплат наличных денег в марте - апреле платежеспособный спрос населения увеличился, спровоцировав дальнейший рост цен. Ситуация на потребительском рынке России вновь существенно обострилась. За март - май потребительские цены на товары и услуги выросли почти вдвое.

Особенно острая ситуация сложилась на рынке продовольствия. Темпы роста цен на продукты питания возрастали, в результате чего к концу мая они превысили уровень цен января на 56% (указанное изменение цен исчислено на основе еженедельного наблюдения за их изменением на 70 основных продуктов питания в 132 городах России). Данные, характеризующие динамику потребительских цен и цен на продовольственные товары, приведены ниже:

Индексы потребительских цен (в %)

	НА ТОВАРЫ И УСЛУГИ		НА ПРОДОВОЛЬСТВИЕ	
	к предыдущему месяцу	к декабрю 1991 г.	к предыдущему месяцу	к декабрю 1991 г.
январь	345	345	327	327
февраль	138	476	105	344
март	130	620	108	373
апрель	122	756	115	429
май	124*	937*	112	480

* Оценка

Динамика среднемесячных цен
по России (в %)

	1991 год		1992 год				
	ноябрь	декабрь	январь	февраль	март	апрель	май
Оптовые цены предприятий- производителей							
- к предыдущему месяцу	109	111	482	175	128	117	123
- к ноябрю 1991 г.	100	111	535	936	1198	1402	1725
Розничные цены на товары народного потребления и платные услуги населению							
- к предыдущему месяцу	109	112	321	124	120	114	111
- к ноябрю 1991 г.	100	112	360	446	535	610	677
Потребительские цены							
- к предыдущему месяцу	109	112	345	138	130	122	112
- к ноябрю 1991 г.	100	112	386	533	693	846	948

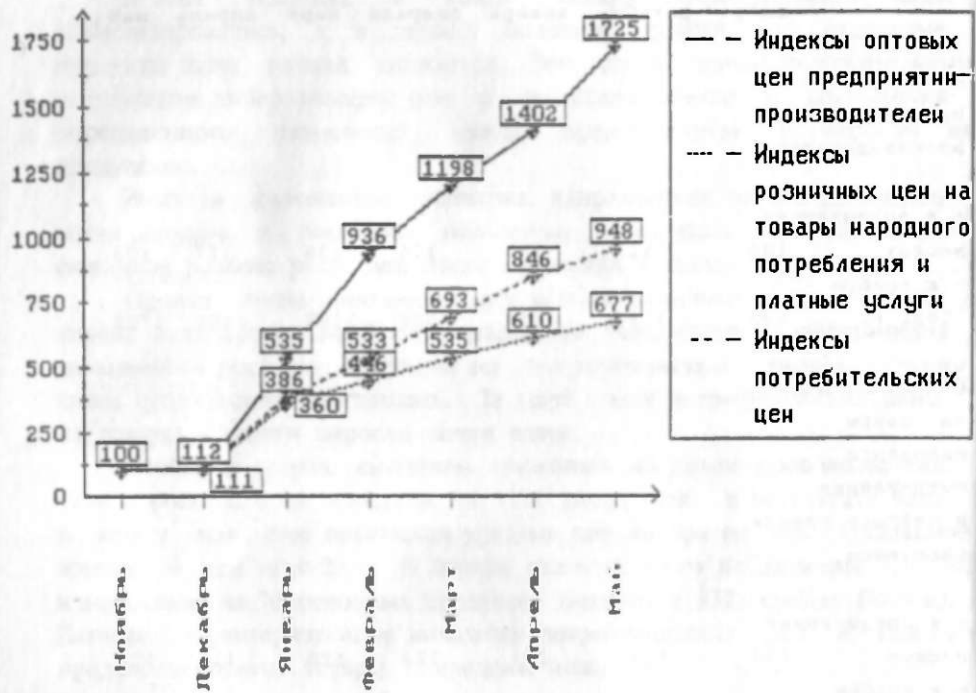
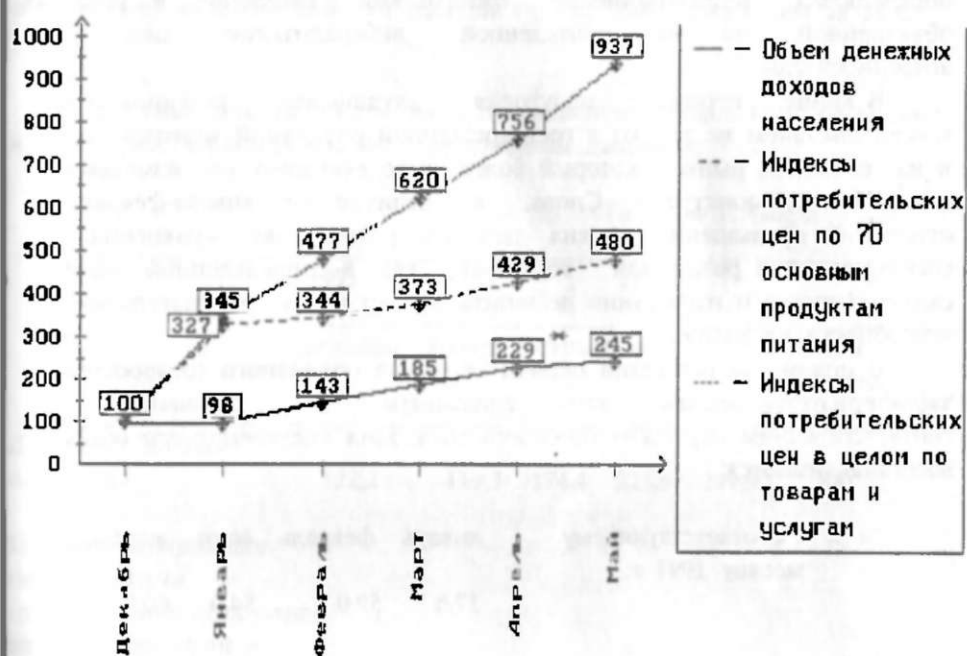


Рис. 1. Динамика среднемесячных цен (по России в % к ноябрю 1991 г.).



* Без учета размороженных компенсаций по вкладам (с учетом - 283%)

Рис. 2. Динамика среднемесячных цен основных продуктов питания, индексов потребительских цен и объемов денежных доходов населения (по России в % к декабрю 1991 г.).

Вновь стали появляться элементы ажиотажного спроса по закупкам относительно дешевых товаров сверх необходимого для текущего потребления уровня, что в значительной степени определялось инфляционными ожиданиями населения в условиях объявленной, но не проведенной либерализации цен на энергоносители.

В конце первого полугодия ухудшилась ситуация с продовольствием не только в государственной розничной торговле, но и на городском рынке, который более чутко реагирует на изменение текущей конъюнктуры. Снова, в отличие от января-февраля, отмечается превышение уровня цен на рынке по сравнению с государственной розничной торговлей, что в определенной мере свидетельствует о нарастании дефицита за счет роста покупательной способности населения.

В целом за истекший период динамика розничного товарооборота характеризуется резким его снижением по сравнению с соответствующим периодом прошлого года, хотя постепенно его объемы восстанавливаются:

в % к соответствующему месяцу 1991 г.	январь	февраль	март	апрель
	37,0	59,0	54,0	60,0

В качестве серьезного недостатка, снижающего эффект от либерализации потребительских цен, можно отметить отставание в реформировании общеэкономических условий хозяйственной деятельности: низкие темпы коммерциализации и приватизации розничной торговли, сохранение монопольных структур на всех этапах товаропроводящей сети, что замедляет реакцию производителей продукции и предприятий торговли на ситуацию на потребительском рынке.

Денежные доходы населения. Положение со сбалансированностью денежных доходов и расходов населения продолжает оставаться напряженным.

После некоторой задержки в начале года с конца февраля денежные доходы стали снова быстро расти. В результате за

январь-май на один процент прироста расходов доходы увеличивались на 1,2% (в среднем за 1991 г. - 1,3%). В связи с этим превышение доходов над потребительскими расходами, обязательными платежами, добровольными взносами и прочими расходами (то есть прирост сбережений) достигло 26% от доходов против 23% в среднем за 1991 год.

Денежные доходы населения и превышение доходов над расходами в январе-мае характеризовались следующими данными:

Таблица 1. (млрд. руб.)

	1991 г.		1992 г.			
	декабрь	январь	февраль	март	апрель*	май (оценка)
Денежные доходы населения	122,2	119,3	174,4	225,6	279,9	300
Превышение доходов над расходами (прирост наличных денег, вкладов, облигаций и других ценных бумаг)	33,9	25,8	35,8	46,6	77,9	55
Превышение доходов над расходами в % к доходам населения	27,8	21,6	20,6	20,7	27,8	18,3

*) без учета компенсаций по вкладам (66 млрд. руб.)

В целом, как показано на рис. 1, после либерализации цен был снят инфляционный навес и прекращен многолетний опережающий рост доходов в сравнении с ценами. Но с февраля доходы снова растут одинаково с ценами. Налицо опасность раскручивания инфляционной спирали.

В условиях формирования устойчивых инфляционных ожиданий доля прироста сбережений во вкладах и ценных бумагах в общем объеме денежных доходов населения составляла в марте-мае 3-4% (без учета компенсаций по вкладам) против 7-10% в марте-мае 1991 года. В то же время сумма денег на руках у населения только в апреле приросла на 68 млрд.рублей, что в 1,7 раза больше, чем в марте.

Итоги первых месяцев свидетельствуют о резком изменении сложившихся ранее соотношений доходов различных категорий населения, что с учетом изначально низкого уровня жизни еще более обострило материальное положение пенсионеров и работников бюджетных организаций. Среднемесячная заработная плата работающих в промышленности в 1991 году была в 1,4 раза выше, чем в бюджетных организациях (здравоохранение, народное образование и культура), в январе текущего года - в 1,7-2,0 раза, в апреле - в 2,2-2,3 раза.

Об ускорении процесса дифференциации населения по уровню доходов свидетельствуют данные о соотношении уровней среднедушевого дохода 10% населения наиболее богатых и 10% наименее обеспеченных, которое составило по оценке в I квартале 1992 года 6,6 раза против 5,4 раза в 1991 году. Индекс концентрации доходов населения (коэффициент Джини), используемый в зарубежной практике для характеристики распределения совокупного дохода между группами населения, составил в первые месяцы текущего года 0,280 по сравнению с 0,256 в 1991 году. Чем выше значение этого показателя, тем более неравномерно распределение дохода между группами населения. По прогнозам, к концу 1992 г. коэффициент Джини превысит 0,3. (Для сравнения: индекс концентрации доходов семей в США в 1989 г. составлял 0,431).

Сокращение в 1992 году ресурсов продовольствия одновременно с ростом цен привело к некоторому снижению (против уровня 1991 года) потребления основных продуктов питания (прежде всего животного происхождения). Сохранить уровень потребления смогли наиболее обеспеченные слои населения. В то же время заметно снизилось потребление семей с низкими доходами и, как следствие, всего населения.

Оценка уровня потребления продуктов питания населением России в среднем за квартал в 1991 году и I квартале 1992 года приводится ниже (на одного члена семьи, килограммов):

	1991 г. в среднем за квартал		1992 г. I квартал	
	по всему населению	в т.ч. по 10% насе- ления с наименьши- ми доходами	по всему населе- нию	в т.ч. по 10% насе- ления с наименьши- ми доходами
Мясо и мясопродукты	16,0	7,3	14,0	4,0
Молоко и молочные продукты, в т.ч. масло животное	87,0	55,0	80,0	40,0
Яйца (штук)	57,0	46,0	55,0	40,0
Рыба и рыбопродукты	3,5	1,5	3,2	0,8
Хлебные продукты	25,0	25,0	25,0	24,0
Картофель	25,0	24,0	27,0	28,0
Овощи и бахчевые	22,0	15,0	24,0	19,0
Сахар и кондитерские изделия	7,3	4,8	6,5	3,0

Рост цен ведет к значительному изменению структуры потребительских расходов населения. В I квартале 1992 года почти половина потребительских расходов в среднем по всему населению ориентирована на приобретение продовольствия (в 1991 году - треть). Резко сократилась доля расходов на покупку непродовольственных товаров и услуг, за исключением необходимого минимума товаров повседневного спроса, жилищно-коммунальных и транспортных услуг.

Материальное производство. Очевидно, что либерализация экономики и финансовая стабилизация обычно сопровождаются падением производства. Однако важно отметить, что обвального или прогрессирующего сокращения объёмов производства промышленной продукции с начала года не наблюдалось. Спад продолжался практически тем же темпом, что и в 1991 году (11-12%, с учетом роста цен и ассортиментных сдвигов в сторону дорогостоящей продукции):

в % к соответствующему периоду 1991 г.				
январь	январь- февраль	январь- март	январь- апрель	январь- май
84,9	86,5	87,0	87,3	86,8

При этом необходимо учесть, что пятая часть объема спада производства, как показывает анализ, вызвана конверсией, проявляющейся пока в основном в свёртывании выпуска военной продукции, и, как минимум, на треть - срывом импортных поставок. Определённую лепту вносят и срывы выполнения межгосударственных поставок продукции производственно-технического назначения в рамках СНГ.

Либерализация цен привела к их резкому росту не только в потребительском секторе экономики, но и в производственном. Оптовые цены на продукцию промышленных предприятий России выросли в январе текущего года по сравнению с декабрем прошлого года примерно в пять раз. Затем в марте-мае темпы роста цен значительно снизились и составляли в среднем за месяц 20-25%.

Наибольший рост цен (в 15-16 раз) наблюдался в чёрной и цветной металлургии (эти отрасли находятся в середине технологической цепочки и имеют возможность компенсировать издержки за счёт потребителей своей продукции в материальном производстве), а также в пищевой промышленности, конечный спрос на которую наименее эластичен. Кроме того, продукция металлургического комплекса имеет большой экспортный потенциал, что также обусловило относительно большой рост цен на металлы.

В худшем положении оказались производители конечной продукции - из-за давления возрастающих цен на сырьё, материалы и

комплектующие изделия и отказа потребителей от приобретения готовой продукции.

Инвестиции. Для этапа кризисного развития, переживаемого экономикой в настоящее время, объективно характерно падение инвестиционной активности и свертывание многих строительных программ.

Принципы формирования государственной инвестиционной политики радикально изменились. Резко сокращаются вливания государственных средств в экономику. Действие же инфляционных факторов, наряду с жесткой системой налогообложения и кредитования, побуждают предприятия крайне осмотрительно подходить к вопросам долгосрочного инвестирования. На инвестиционную активность также оказывает влияние и замедленный процесс преобразования форм собственности. Устойчивость падения капиталовложений дает основание предположить их общее сокращение в 1992 году по сравнению с 1991 годом вдвое.

Платежный кризис. В первом полугодии резко увеличилась взаимная задолженность предприятий, усилился дефицит платежных средств.

Если на начало 1992 года просроченная взаимная задолженность предприятий и организаций составила 39 млрд.рублей, то к концу января - 140 млрд.рублей. К концу февраля - 390 млрд.рублей, к концу марта - 780 млрд.рублей, что соответствовало примерно 40% объема продукции промышленного производства. В апреле объем взаимной задолженности превзошел триллионный рубеж и составил на 10 мая - 1,6 трлн.рублей. По экспертным оценкам в июне она достигла 2-триллионного уровня. Традиционно регулируемая в условиях административной системы посредством общего зачета и погашения взаимной задолженности предприятий (министерств), просроченная задолженность обернулась в реформируемой экономике глубочайшим платежным кризисом.

Поскольку серьезных санкций к неплательщикам применено не было, расплачиваться за полученную продукцию стало просто экономически невыгодно, так как размеры штрафов в несколько раз меньше нормы процента. В таких условиях можно повышать цены практически произвольно, что и произошло.

По сути дела платежные поручения сегодня являются квази деньгами, обслуживающими оборот материально-вещественных потоков - объемы производства, измеренные в новых завышенных

ценах уже зафиксированы в статистической отчетности. Таким образом, фактически не Центральный банк, а государственные предприятия по мере необходимости эмитируют в обращение свои "деньги".

Одной из основных причин создавшейся ситуации с платежной дисциплиной явилось изменение бюджетной политики в отношении сельскохозяйственных, промышленных, строительных и других хозяйственных предприятий, чье финансовое благополучие полностью зависело от дотаций и других финансовых инъекций из государственной казны. Глобальные же причины имеют институциональный и структурный характер и могут быть устранены только в итоге углубления реформы. Сейчас осуществляются меры технического характера - проведение конверсии долговых обязательств, введение вексельного обращения. Они приводят к временному улучшению положения. В дальнейшем будут приняты жесткие меры по прекращению любой финансовой поддержки убыточных и неэффективных производств, будет форсирован процесс приватизации и формирования здоровой конкурентной среды.

Кризис наличности. В условиях резкого роста доходов населения и уменьшения спроса населения на значительно подорожавшие товары в последние месяцы наступил серьезный кризис наличной денежной массы.

Денежная эмиссия за январь - май составила около 190 миллиардов рублей против 85 миллиардов за весь 1991 год. При этом надо учитывать, что покупательная способность рубля с начала года снизилась примерно в 8 раз.

Даже в условиях значительного снижения физического объема покупок и потребляемых услуг в мае население увеличило номинальные расходы по сравнению с декабрем в 2,8 раза, в то время, как денежная масса в обращении возросла в 2,1 раза (при этом, правда, следует учитывать, что часть наличной денежной массы до либерализации цен носила избыточный характер). В результате из-за нехватки наличности резко увеличилась задолженность государства по выплате заработной платы, пенсий и пособий, которая на 1 апреля составляла около 40 млрд. рублей (на 1 июня уже 150 млрд. рублей). По существу это вынужденно отложенный спрос населения. Учитывая дефицитность потребительского рынка, выплата задолженности может стать одним из факторов дальнейшего роста потребительских цен.

Кризис наличной денежной массы мог бы быть смягчен ускорением возврата денег в кассы Центрального банка. Однако этого не произошло.

	1991г.		1992 г.			
	декабрь	январь	февраль	март	апрель	май
Скорость возврата денег в кассы банков (дней)	77,4	79,6	58,2	55,1	61,7	75,1

Более того, возникло и развивается такое явление, как незаконная перекачка наличности между предприятиями, минуя банковскую систему. Денежный оборот в этом, практически обособленном от государственного воздействия, канале обращения составил в мае, как минимум, 25-30 млрд. рублей.

Осуществляемые для разрешения кризиса меры уже в ближайшее время должны принести результаты и отчасти компенсировать населению понесенные им потери. Можно ожидать, что если удастся сдержать дальнейший рост цен и доходов и осуществить энергичные действия по повышению эффективности работы банковской системы, проблема будет решена не позднее июля- августа.

Положение в аграрном секторе. Положение в сельском хозяйстве остается напряженным. Продолжается сокращение поголовья скота в общественном секторе, падает продуктивность молочного стада. Это объясняется недостатком кормов, ухудшением условий торговли сельскохозяйственной продукцией и продовольственными товарами. Однако в определенной степени это естественный процесс. Он связан со структурной перестройкой сельскохозяйственного производства, отказом от содержания непродуктивного скота, смещением структуры потребительского спроса с продуктов животного происхождения на продукты растительные.

Несмотря на отклонение VI Съездом народных депутатов поправки к Конституции о купле-продаже земли, аграрная реформа продолжает развиваться. Около 19% хозяйств, прошедших перерегистрацию, заявили о своих намерениях изменить форму хозяйствования. В полном

объеме прошел сев. В связи с освобождением закупочных цен повысилась заинтересованность производителей в увеличении объемов производства.

В то же время замедлился процесс "фермеризации" села, что вызвано ограниченными возможностями получения кредитов, приобретения материально-технических средств, оборотных фондов, недостаточной подготовленностью крестьян к самостоятельному хозяйствованию, сопротивлением местных органов власти. Удельный вес продукции, произведенной фермерами в текущем году, не превысит 3-4%. Поэтому решающая роль в продовольственном обеспечении в ближайшем будущем сохранится за общественным сектором. Многие общественные хозяйства, проявляя экономическую гибкость, успешно адаптируются к рыночным условиям. Одна из главных задач аграрной реформы - создание равных условий для конкурентной борьбы субъектов разных форм собственности и исключение насильственного вмешательства в этот процесс.

Приватизация. Намечившееся ускорение темпов приватизации проявляется в росте числа заявок на приватизацию: если к середине января было подано менее 5 тысяч заявок, то к началу июня их число превысило 30 тысяч. В частную собственность к этому времени перешло почти 10 тыс. объектов государственной и муниципальной собственности. Быстро увеличивался и объем поступлений средств от приватизации: если за весь 1991 год было получено менее 200 млн.рублей, в январе-феврале - 500 млн.рублей, то к началу июня 1992 года величина поступлений выросла более чем в десять раз и составила 6,5 млрд.рублей. Наиболее интенсивно осуществлялась приватизация в Ростовской, Калужской, Владимирской, Нижегородской областях, Краснодарском крае.

Проблемы и трудности, выявившиеся в ходе первого этапа реформ, отчасти определяются объективной ситуацией, отчасти допущенными просчетами, но в значительной мере это реальности самого движения по пути реформ.

Происходят глубочайшие изменения, в основном, экономической и социальной жизни. Люди и предприятия поставлены перед необходимостью искать свое место в новых условиях, решать

возникающие проблемы. Но они и имеют для этого гораздо более широкие возможности, учатся их использовать. И это крайне важно для долгосрочной перспективы.

Правительство в полной мере осознает трудности, с которыми сопряжены протекающие в стране процессы, меру тягот, которые приходится переносить людям. Оно не является отстраненным наблюдателем нарождающихся и обостряющихся проблем, с полным напряжением работает над их разрешением. В первую очередь это касается таких проблем как рост неплатежей предприятий, кризис наличности. Не всегда удается совладать с быстро меняющейся обстановкой, оперативно находить лучшие решения. Но Правительство убеждено в принципиальной правильности избранного курса реформ. Настоящая программа призвана определить направления дальнейшего углубления экономических реформ в среднесрочной перспективе и наметить конкретные меры по ее осуществлению.

2. ЦЕЛИ ПОЛИТИКИ ПРАВИТЕЛЬСТВА. КОНЦЕПЦИЯ УГЛУБЛЕНИЯ РЕФОРМ.

2.1. Конечные цели и условия их реализации.

Конечные цели проводимых реформ - экономическое, социально-политическое, духовное возрождение России, рост и процветание отечественной экономики, обеспечение на этой основе благосостояния и свободы ее граждан, развитие демократических институтов, укрепление российской государственности.

Каждый сам, без навязчивой и неэффективной государственной опеки сможет полностью проявить себя, свои способности, знаниями, трудом, предприимчивостью обеспечить благосостояние своей семьи. В то же время государство будет твердо выполнять обязательства по защите его личности, гражданских, социальных и политических прав, собственности, по поддержке нуждающихся, пожилых, нетрудоспособных сограждан, детей.

В новой российской экономике должен быть достигнут баланс экономической эффективности и социальной справедливости. Обязательства общества по отношению к своим членам необходимо соразмерять со стимулами, двигающими вперед производство и заставляющими бережно использовать все виды ресурсов. Эффективное производство, напряженный труд создают богатство, которое позволяет проводить в жизнь принципы справедливости. И это единственно прочная основа для благосостояния граждан, укрепления демократических институтов, развития отечественной науки и культуры, сохранения природы, развития лучших традиций народов нашей страны, занятия Россией подобающего ей достойного места в мировом сообществе цивилизованных наций. Великой может быть только реформированная, богатая и демократическая Россия.

В своей деятельности Правительство исходит из абсолютного приоритета неразрывной триады: эффективная экономика - свободная личность - великая Россия. Гарантия этого сегодня - не реанимация изоляционизма, не поиск "особого пути", не коммунистический реванш, а последовательные, решительные и глубоко продуманные реформы.

Средство достижения поставленных целей - формирование эффективной рыночной экономики, глубокое преобразование социальных институтов, поощряющее инициативу и предприимчивость. Это трудный и болезненный, но жизненно необходимый процесс, единственная возможность вывести Россию из тупика на путь, оправдавший себя на опыте всех стран и народов.

Работу, направленную на поэтапное достижение этих целей, приходится начинать в обстановке социально-экономического кризиса, развала традиционных механизмов регулирования. Эти условия требуют максимального ускорения процесса формирования рыночных механизмов и одновременно показывают объективные социальные, политические, психологические ограничения налагаемые на масштабы и последовательность преобразований.

В среднесрочной перспективе всемерная поддержка производства становится одним из основных приоритетов деятельности Правительства. Спад производства и занятости, обусловленный финансовой стабилизацией и структурными сдвигами, необходимо удержать в рамках, совместимых с сохранением социально-политической стабильности. Важно сохранить базовые элементы производственного и научнотехнического потенциала страны. Бесперебойно должны работать основные системы жизнеобеспечения.

Будучи последовательными, реформы не должны проводиться настолько жестко, чтобы вызвать сопротивление общества, подорвать доверие к избранному курсу. Необходимо исключить возможные угрозы демократическим завоеваниям, целостности страны, а стало быть и самим российским реформам.

Тем самым перед Правительством стоит трудная задача соразмерять темпы реформ с готовностью экономики и общества к их осуществлению, добиваться на каждом этапе результатов, обеспечивающих последовательное движение вперед.

Вместе с тем либерализация экономики означает ограничение возможностей вмешательства государства в процессы ее функционирования. Все большую роль будут играть саморегулирование и самоорганизация. Правительство имеющимися в его распоряжении средствами будет, главным образом, направлять естественно протекающие процессы, удерживая в определенных рамках их негативные последствия и ускоряя появление позитивных результатов.

2.2. Основные направления.

Последовательное развитие реформ на пути к рыночной экономике предполагает действия в следующих основных взаимосвязанных направлениях:

- дерегулирование экономики, снятие административных ограничений с цен, хозяйственных связей, внешнеэкономической деятельности, развитие торговли взамен прежних систем бюрократического распределения;

- стабилизация финансов и денежной системы, обеспечивающая укрепление рубля как всеобщего эквивалента и единственного законного платёжного средства на территории России, что образует основную предпосылку стимулирования деловой активности;

- приватизация, развитие предпринимательства, создание институциональных предпосылок эффективного рыночного хозяйства и экономического роста;

- активная социальная политика с целью приспособления трудоспособного населения к новым условиям, защиты наиболее уязвимых слоев от негативных проявлений переходных процессов, создание предпосылок экономического роста на основе повышения роли деловой активности и добровольных частных сбережений граждан;

- структурная перестройка экономики, ее демилитаризация, приспособление к структуре потребительского спроса, повышение конкурентоспособности и расширение рынков сбыта российской продукции на мировом рынке, интеграция российской экономики в мировое хозяйство;

- создание конкурентной рыночной среды: только с достижением достаточно сильной конкуренции возможно реальное повышение эффективности и качества, увеличение разнообразия продукции, снижение издержек и цен.

2.3. Логика развития и этапы преобразований.

Формирование эффективной рыночной экономики предполагает комплексные действия одновременно по всем указанным направлениям. Эти действия будут инициировать и регулировать соответствующие экономические и социальные процессы. Каждый из этих процессов, имеющих естественный темп и продолжительность, объективно обусловлен и его нельзя миновать, а можно лишь оптимизировать его ход.

Без либерализации цен, хозяйственных связей, внешней торговли нет достаточных побудительных мотивов для приватизации и иных институциональных изменений. Государство не может снять с себя ответственность за состояние и деятельность предприятий, отказаться от централизованного распределения значительной доли продукции, пока оно контролирует цены и не дает предприятиям использовать все возможности хозяйственного маневра. В свою очередь предприятия не ощущают необходимости всерьез перестраивать свою работу.

Либерализация открывает дорогу предпринимательству, развитию торговли, формированию механизмов рыночного саморегулирования. При этом она должна охватывать всю экономику, а не ограниченные ее секторы. Иначе предпринимательство и торговля приобретают патологические формы, вырождаются в спекуляцию на разнице государственных и рыночных цен.

Устойчивая стабилизация финансов и денежной системы усиливает экономические стимулы, дает в руки государства эффективные и согласующиеся с рыночными законами рычаги воздействия на поведение хозяйственных субъектов, делает объективной необходимостью для предприятий структурную перестройку, позволяет разделить действительно эффективных и полезных для общества производителей и тех, кто работает неэффективно.

Вместе с тем эти процессы не создают сами по себе импульсов развития рыночной экономики, образуя лишь необходимые условия для их появления. Основными движущими силами рыночного хозяйства являются предпринимательство и конкуренция, основанные на частной собственности. Приватизация и иные институциональные изменения необходимы, чтобы привести эти силы в действие, активизировать хозяйственные и трудовые мотивации, сформировать полноценных рыночных агентов и определить правила игры, которых они должны придерживаться. Либерализация экономики уже сдерживается старой институциональной структурой, прежде всего доминированием государственной собственности. Дальнейшая либерализация и повышение эффективности экономики будут возможны только в меру успехов приватизации, предпринимательства и торговли, которые должны вытеснить государственные административные структуры управления экономикой и распределения ресурсов, открывая простор для эффективного действия рыночных сил и механизмов. Их направление в интересах экономического роста и повышения

благополучия населения требует формирования институтов накопления сбережений и их инвестирования в развитие перспективных производств.

Структурная перестройка экономики обусловлена необходимостью преодоления деформаций в структуре производства, сложившихся в условиях плановой системы, приспособления ее к структуре спроса и встраивания в мировое хозяйство, содержит две основные составляющие - пассивную и активную.

Первая определяется изменением структуры спроса и связанным с этим изменением структуры цен и издержек, которые после либерализации цен будут оказывать решающее воздействие на изменение структуры производства. В первое время это воздействие будет носить в значительной мере разрушительный характер, приводить к свертыванию производств, издержки которых выше общественной ценности их продукции. Но эти процессы необходимы как расчистка почвы для эффективных капиталовложений и создания предпосылок дальнейшего экономического роста. Последний будет набирать темпы по мере постепенного перераспределения ресурсов из неконкурентоспособных производств в новые, более эффективные, развитие которых будет обеспечивать повышение благосостояния населения. Фаза структурной перестройки с преобладанием пассивной составляющей образует фазу адаптации.

Задачи государственной политики в этой фазе - создание условий для возможно менее болезненного свертывания неэффективных производств, содействие перераспределению ресурсов, прежде всего труда и капитала в более эффективные сферы приложения для перехода к следующей фазе структурной перестройки, когда будет преобладать активная составляющая, связанная с достижением необходимого уровня накоплений, созданием благоприятного инвестиционного климата, ускоренным развитием перспективных производств, формирующих новую структуру экономики. Это будет фаза реконструкции, на которой значительно повысятся темпы экономического роста.

Задачи государственной политики в этой фазе - стимулирование накоплений и долгосрочных инвестиций, активные действия по созданию современной производственной инфраструктуры.

Хотя процессы преобразований по всем направлениям начинаются одновременно и протекают параллельно, в силу их разной длительности и взаимообусловленности в каждый данный период на первый план будет выходить один из них. На этой основе будут

меняться приоритеты экономической политики государства, которая должна определяться естественной последовательностью этапов перехода к рыночной экономике. Завершение каждого этапа можно оценить по качественным и количественным критериям, характеризующим решение свойственных для него задач.

Этап I - кризисное развитие (1992-93 гг.)

Главным приоритетом экономической политики государства на этом этапе являются либерализация и финансовая стабилизация. Они еще будут сопровождаться определенным спадом производства, инфляцией, сокращением занятости. В то же время на этом этапе предстоит создать основные предпосылки для выхода из кризиса и формирования рыночной экономики.

Должна быть завершена либерализация цен. В течение 1992 года еще сохранится регулирование цен на энергоносители, тарифов в некоторых отраслях транспорта и квартирной платы с их упреждающей или корректировкой. В дальнейшем и они будут либерализованы.

В 1993 году дефицит государственного бюджета должен быть сокращен до 3% ВВП с покрытием за счет экономически оправданных источников. Резко будут снижены объемы дотаций и субсидий.

Введение с 1993 года энергетического налога, позволяющего получать в доходы бюджета часть ренты от эксплуатации месторождений, делает возможным снижение налога на добавленную стоимость. На производственные инвестиции из прибыли будет предоставлена 10-процентная льгота, что создаст условия для оживления инвестиционной активности. Такой же эффект вызовет индексация амортизационных отчислений.

Правительство и Центральный банк ставят перед собой задачу справиться с кризисом неплатежей и наличности и в 1993 году снизить прирост денежной массы до 2-3% в месяц. Это позволит добиться сокращения инфляции до 3% ежемесячно не позднее 1 июля 1993 года.

В ближайшее время предстоит перейти к единому курсу рубля, имея в виду прежде всего отмену покупки валюты государством по повышенному курсу. Затем в период до конца 1992 года будут ликвидированы специальные курсы для закупок централизованного импорта и тем самым устранено их скрытое субсидирование, ставящее в неравные условия отечественных производителей. Предприятиям, потребляющим импортное сырье и материалы, на определенный период

будут предоставлены субсидии, чтобы они могли адаптироваться к изменившимся условиям.

Как только сложатся необходимые условия, Правительство намерено установить фиксированный курс рубля на уровне, обеспечивающем равновесие внешнеторгового баланса. С 1993 года отменяются все нетарифные ограничения на внешнеторговые операции: какое-то время квоты будут сохранены только на ограниченный список сырьевых товаров и энергоносителей. Далее соотношения между внутренними и мировыми ценами будут регулироваться исключительно экспортным налогом на эти товары и импортным тарифом.

Осуществление этих мер позволит ввести конвертируемость рубля по текущим операциям.

В течение этого этапа будут осуществлены крупные институциональные преобразования. К концу 1993 года в итоге проведения малой приватизации в частные руки будет передано до 80-90% предприятий розничной торговли и бытового обслуживания.

Уже в текущем году намечено преобразовать в акционерные общества большинство крупных российских предприятий и приступить к осуществлению программы народной приватизации посредством наделения всех граждан приватизационными чеками.

В 1993 году начнется массовая приватизация крупных и средних предприятий, в том числе путем продажи акций за приватизационные чеки. К концу I этапа будет продано до 30% производственных фондов государственных предприятий.

Параллельно Правительство будет всемерно способствовать деятельности институциональных инвесторов - банков, инвестиционных и пенсионных фондов, холдингов, страховых компаний, которые образуют инфраструктуру финансового рынка, обеспечивают аккумуляцию накоплений и обращают их в эффективные инвестиции.

В этот период важные шаги будут предприняты в продвижении аграрной реформы. Уже в ближайшее время Правительство намерено осуществить меры по передаче в собственность гражданам земли под садами и огородами, которую они обрабатывают. Будет продолжено наделение земель крестьянских хозяйств, увеличение размеров приусадебных участков, завершена реорганизация колхозов и совхозов. Правительство будет настаивать на отмене ограничений на куплю-продажу земли.

Принципиально важно обеспечить развитие инфраструктуры сельского рынка, развить сеть снабженческо-сбытовых кооперативов,

вообще воссоздать сельскую торговлю, сделать доступным для крестьян кредит.

Вместе с тем будут сокращаться дотации производителям продовольствия, снижаться квоты на закупки государством сельхозпродукции. К 1994 году имеется в виду сохранить эти квоты только по пшенице и молоку.

Учитывая возможности, возникающие в связи с предоставлением России иностранных кредитов, уже в 1992 году должен быть создан организационный механизм, обеспечивающий их эффективное использование. Серьезные меры будут предприняты с целью привлечения иностранных инвестиций.

Иностранные кредиты и прямые инвестиции станут важным фактором активизации структурной политики. Кроме того, учитывая необходимость поддержки предприятий, испытывающих временные трудности на этапе кризисного развития, имеется в виду создать Фонд промышленного развития и Российский банк реконструкции и развития.

В качестве приоритетов структурной политики определены топливно-энергетический комплекс, продовольствие, конверсия оборонной промышленности, жилье, коммуникации. Правительство будет всеми доступными ему средствами содействовать реализации этих приоритетов.

На I этапе важные задачи стоят перед социальной политикой. Помимо решения таких насущных задач, как контроль за доходами, обеспечение занятости, целевая помощь наиболее уязвимым слоям населения, Правительство приступит к масштабной реформе социальной сферы. Цель ее состоит в том, чтобы путем последовательного введения платности социальных услуг, не снижая обязательств государства перед населением, предоставить ему возможности выбора при потреблении, повысить качество и эффективность работы отраслей социальной сферы, создать стимулы для сбережений граждан и институты, обеспечивающие трансформацию этих сбережений в инвестиции как источник экономического роста. В связи с этим имеется в виду уже в 1993 году приступить к реформе пенсионного обеспечения, жилищной реформе, преобразованиям в здравоохранении и образовании.

Критерии завершения: доля регулируемых цен не более 2-3% от объема ВВП, доля государственных закупок - не более 20% ВВП, устойчивая сбалансированность государственного бюджета (дефицит не

более 3% ВВП, покрываемый за счёт экономически оправданных источников); темп инфляции - не более 3% в месяц; введение конвертируемости рубля по текущим операциям, поддержание его стабильного курса, прекращение спада производства.

Этап II - восстановление народного хозяйства.

Главными приоритетами на этом этапе являются институциональные изменения, направленные на создание условий для развития предпринимательства и конкуренции.

В этот этап российская экономика вступит уже с устойчивой конвертируемой национальной валютой, относительно стабильными свободными ценами, со значительной долей частного сектора. Прекратится спад производства и начнется его повышение.

В 1994-1995 годах будет происходить массовая приватизация. К 1996 году до 60% крупных и средних предприятий должно быть приватизировано. При этом до 80-85% активов передается трудящимся безвозмездно посредством приватизационных чеков и в форме льгот членам трудовых коллективов.

В этот период предстоит добиться эффективного функционирования финансового рынка и его институтов, с тем чтобы обеспечить существенное повышение мобильности капиталов и формирование накоплений, необходимых для увеличения инвестиций. Становление финансового рынка будет способствовать появлению на нем государственных ценных бумаг, выпускаемых в процессе оформления государственного долга. Снижение налогового бремени, преодоление инфляции, приватизация, принятие нового законодательства, укрепление банковской системы будут способствовать усилению деловой активности, развитию предпринимательства и его переключению на сферу производства. К 1995 году процесс структурной перестройки перейдет в фазу реконструкции. Ощутимую отдачу станут давать конверсия, преобразования в аграрном секторе, программа жилищного строительства. Открытие экономики и активная антимонопольная политика будут способствовать преодолению монополизма.

На второй этап придется основная тяжесть работ по реформе социальной сферы, включая пенсионное обеспечение, образование, здравоохранение, жилищную реформу. Будут формироваться частные пенсионные фонды, компании медицинского страхования. В этот период наибольшая нагрузка ляжет на службы занятости. Будет налаживаться система социального партнерства, которая должна взять на себя

функции регулирования заработной платы на основе тарифных соглашений.

Критерии завершения этапа: доля госсектора в производстве не более 40%, в том числе в торговле - не более 10%; доля кредитов, выдаваемых частным предпринимателям и фирмам, - не менее 60%; доля частных инвестиций в фонде накопления - не менее 60%; оживление производственной активности, достижение докризисного уровня ВВП. До завершения этапа восстановления рассчитана настоящая программа.

Этап III - экономический подъем.

Главным приоритетом на этом этапе является реконструкция экономики.

В III этап российская экономика войдет уже в состоянии готовности к повышению темпов экономического роста. К этому времени должны быть созданы все необходимые институциональные и структурные предпосылки для значительного увеличения объемов производства и потребления, прежде всего за счет развития перспективных отраслей. Из прорыва должен выйти топливно-энергетический комплекс, что позволит серьезно укрепить экспортную базу. Развернется жилищное строительство, создавая спрос на продукцию многих сопряженных производств. Будут продолжаться преобразования в аграрном секторе, способствуя заметному улучшению обеспечения страны продовольствием. Можно рассчитывать на значительный приток иностранных инвестиций, дальнейшую активизацию отечественных предпринимателей и усиление конкуренции на внутреннем рынке.

Переход к III этапу будет означать выход из кризиса.

Критерии успеха на этом этапе: темп экономического роста - не менее 3-4% в год; опережающий рост экспорта продукции высокой степени переработки, устойчивое активное сальдо платежного баланса, норма накопления в ВВП - не менее 15%.

3. СОЗДАНИЕ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРЕДПОСЫЛОК ВЫХОДА ИЗ КРИЗИСА.

3.1. Задачи и условия макроэкономической политики.

Основное содержание макроэкономической политики при переходе к рыночной экономике составляют либерализация (освобождение от административного контроля цен, распределения ресурсов, других элементов хозяйственных отношений) и финансовая стабилизация. Они являются важнейшим звеном реформ и пусковым механизмом для институциональных преобразований и структурной перестройки экономики. Значительная часть мероприятий по либерализации и стабилизации была осуществлена в первые месяцы 1992 года. Однако элементы зарегулированности еще сохранились.

во-первых, регулируемые цены на ряд важнейших продуктов;
во-вторых, фондовое распределение части ресурсов по регулируемым ценам, что в сочетании с широким распространением бартера сужает сферу нормальной свободной торговли;

в-третьих, квотирование экспорта значительной части сырьевых товаров;

в-четвёртых, квоты для выполнения соглашений о взаимных поставках со странами СНГ.

Процесс либерализации и стабилизации на первых порах неизбежно вызывает спад производства. Он может приобрести опасный характер в случае чрезмерной жесткости стабилизационных мер. Но если они ослабляются сверх известной степени, то усиление инфляции также снижает стимулы производства и дезориентирует предприятия.

Существует весьма узкий диапазон значений параметров макроэкономической политики, при которых возможно, не допуская гиперинфляции, поддержать стимулы производства и предпринимательства за счёт того, что умеренный недостаток денег не позволяет повышать цены из-за ограничений по спросу, побуждает предприятия увеличивать объёмы реализации продукции, излишних материальных запасов и оборудования, способствуя насыщению рынка при относительно невысоком темпе инфляции. Попасть в этот диапазон и удерживать экономику в его пределах - важнейшая задача текущей политики Правительства и Центрального Банка.

Макроэкономическая политика Правительства учитывает, что в современных условиях России инфляция носит не только денежный (монетарный), но также институциональный и структурный характер. Следовательно, преодоление её требует не только контроля за денежной массой, но и преобразования отношений собственности и структуры производства.

Основные задачи макроэкономической политики в предстоящий период сводятся к следующим:

- отмена всех регулируемых цен, за исключением цен в отраслях естественной монополии;
- отмена регулирования поставок и закрепления поставщиков за потребителями;
- отмена нетарифных ограничений во внешнеэкономической деятельности, постепенное распространение тарифного регулирования на страны СНГ;
- ликвидация бюджетного дефицита или сведение его к величине, реально покрываемой за счёт экономически оправданных источников;
- введение конвертируемости рубля по текущим операциям, в том числе и для нерезидентов;
- достижение реальной положительной ставки процента, ужесточение резервных требований Центрального банка России, установление контроля России за эмиссией в других республиках.

В сфере либерализации предстоит решить задачи, связанные с либерализацией цен на энергоносители. После осуществления этой меры цена на энергоносители будет фактически регулироваться ставкой экспортного налога, в дальнейшем приближение к мировым ценам будет достигаться снижением этого налога.

Государственное регулирование цен и тарифов в течение более длительного периода сохранится только на услуги жилищно-коммунального хозяйства (квартирная плата и проч.) и некоторых отраслей транспорта. Их дерегулирование будет производиться по мере коммерциализации и приватизации этих отраслей.

Кроме того, регулирование цен будет применяться в отношении предприятий-монополистов, но предварительное ограничение цен будет заменено на последующий контроль за ними.

Либерализация внешнеэкономической деятельности будет достигнута прежде всего последовательным сокращением нетарифных ограничений с заменой квотирования таможенным регулированием экспорта. С окончательной либерализацией цен экспортные и

импортные тарифы станут, наряду с курсом рубля, основным фактором регулирования соотношений внутренних и мировых цен.

После либерализации цен на энергоносители следует ожидать нового обострения платёжного кризиса и кризиса наличности. В связи с этим будут осуществляться упреждающие меры.

Поскольку нынешний платёжный кризис носит не только денежный но также институциональный и структурный характер, взамен принимаемых сейчас вынужденных мер, чреватых усилением инфляции (увеличение кредитной эмиссии, пополнение оборотных средств государственных предприятий), предпринимаются и иные действия. С 1 июля 1992 года в обращение вводятся конвертируемые долговые обязательства (КДО), которыми до сентября должны быть оформлены все накопленные неплатежи. Одновременно все оставшиеся задолженности замораживаются. В дальнейшем КДО будут конвертироваться в векселя или в акции предприятий-должников. Тем самым будет в основном блокирован платёжный кризис и дан толчок развитию нормального вексельного обращения, которое пока в нашей экономике привить не удавалось.

Кроме того, параллельно осуществляются меры:

- по радикальному улучшению системы расчетов в народном хозяйстве, имея в виду значительное ускорение оборота средств;

- по ощутимому усилению санкций в отношении неплательщиков целью укрепления платёжной дисциплины (пени по просроченным платежам будут увеличены до 0,5% в день);

- по санации предприятий, являющихся крупными нетто-должниками, то есть оказавшихся устойчиво неплатежеспособными.

Чтобы переломить сложившиеся стереотипы отношения предприятий к уплате долгов и платежеспособности покупателей, начать процесс отбраковки неэффективных производств, должен быть незамедлительно принят Закон "О банкротстве". До принятия этого Закона санация ряда предприятий, несущих большие убытки и неспособных в ближайшей перспективе покрыть свою задолженность, будет производиться на основе Указа Президента Российской Федерации от 15 июня 1992 года. При этом имеется в виду, что жизнеспособные предприятия, имеющие задолженность не по своей вине, не пострадают.

3.2. Финансовая политика.

В конце прошлого года финансовая система бывшего Союза ССР оказалась в состоянии полного развала. Дефицит консолидированного бюджета государств, входивших в СССР, достиг 21,2% ВВП. Углубляющийся кризис производства и внешней торговли серьезно осложнил проведение стабилизационной финансовой политики, придав крайне болезненный характер её последствиям.

С начала 1992 года были приняты радикальные меры в фискальной сфере. Модернизирована налоговая система, резко сокращены расходы бюджета. Так, расходы бюджета Российской Федерации на народное хозяйство (государственные капитальные вложения и дотации) сокращены с 15,5% ВВП в 1991 году до 7,7% ВВП в I квартале 1992 г.* Доля расходов на социально-культурные цели за тот же период сократилась с 13,8% ВВП в 1991 году до 7,2%. Ввиду существенного недобора поступлений по налогу на добавленную стоимость и акцизам по сравнению с запланированным (недополучена сумма, равная 7% ВВП) применено секвестирование расходов. В итоге за I квартал 1992 года консолидированный бюджет сложился с превышением доходов над расходами на 21,5 млрд.руб. (республиканский - с дефицитом в 4,7 млрд.руб.). При этом однако исполнено ассигнований на 56,1 млрд.рублей меньше, чем было запланировано по уточненному в феврале бюджету на I квартал т.г. Если бы финансирование было произведено в полной мере, то дефицит консолидированного бюджета за I квартал 1991 г. составил бы около 2-3 % ВВП, а с учетом кредита ЦБ на компенсацию разницы в ценах - 6-7%.

В I квартале 1992 года оказались также намного ниже запланированных доходы от внешнеэкономической деятельности. Это вызвано как техническими причинами, так и введением нового порядка регулирования экспорта и аккумуляции валютных ресурсов для обслуживания внешнего долга. Хотя этот порядок предусматривал практически автоматическое балансирование доходов и расходов по внешнеэкономической деятельности и, следовательно, не повлиял на состояние бюджета, но на экспорт и размеры валютных поступлений государству он оказал угнетающее воздействие, особенно в первые месяцы 1992 года.

*) Без учета кредита ЦБР на компенсацию разницы в ценах.

Государственные расходы.

В ближайшей перспективе бюджет столкнется с рядом серьезнейших проблем в части государственных расходов. Помимо усиливающегося давления со стороны практически всех отраслей и регионов с требованиями увеличения государственных инвестиций, дотаций, льготных кредитов (многие из которых действительно необходимы), помимо необходимости более существенно компенсировать рост цен учреждениям социальной сферы, чтобы не допустить их развала, возникают дополнительные задачи, прямо связанные с требованием привести бюджетную систему в соответствие с общепринятыми в мировой практике нормами.

Одна из этих проблем - увеличение расходов бюджета в связи с переходом к единому курсу рубля и отменой льготных курсов для централизованного импорта.

С введением конвертируемости рубля придется все валютные расходы отражать в бюджете в виде рублевых расходов на покупку валюты. Соответственно, предоставляемые иностранные кредиты также придется учитывать в виде рублевого эквивалента по единому текущему курсу. Это нормальная практика большинства стран. У нас сейчас существуют фактически два бюджета: один в рублях, который обсуждается и принимается парламентом, второй - в валюте, который расходуется под давлением обстоятельств на текущие нужды. В связи с этим возникает ряд проблем.

В 1992 году под давлением регионов и промышленного лобби пришлось дать множество конкретных льгот по обязательной продаже валюты и уплате экспортных пошлин. Кроме того, часть валюты, подлежащей продаже в Республиканский валютный резерв, остается на счетах за границей и непосредственно перечисляется в оплату за продовольствие и медикаменты.

Все это привело к тому, что вместо поступления валюты в размере 40 процентов общего экспорта реально поступает около 10 процентов, примерно столько же остается за границей для оплаты импорта. Остальная часть острых нужд в импорте покрывается кредитами, в основном краткосрочными и среднесрочными. Однако внутренние цены на эти товары существенно ниже мировых, что обуславливает существенные бюджетные дотации. Если не изменить подход, их размер достигнет 500-700 млрд.рублей, что означает увеличение расходов примерно на 2-4 процента к ВВП в текущих ценах.

Поэтому Правительством намечено до минимума снизить получение первичных кредитов, увеличить обязательную продажу экспортными компаниями валюты на валютном рынке и все государственные потребности в валюте покрывать за счет ее приобретения на рынке. Такая политика будет также способствовать получению отсрочки по долгам, финансовым кредитам на рефинансирование долга и стабилизацию рубля. Однако приобретение валюты на рынке потребует значительных бюджетных расходов.

Вторая проблема - оформление государственного внутреннего долга, с распространением долговых обязательств среди физических и институциональных инвесторов, покрытие дефицита бюджета за счет кредитов под нормальный рыночный процент. До сих пор Правительство продолжает использовать методы заимствования средств у Центрального банка, принятые в командной экономике и разрушительно действующие на финансовую систему: кредиты в ЦБР берутся под 20, 10 и даже 5% при учетной ставке рефинансирования 80%, то есть из экономически неправомерных источников. При таком порядке практически невозможно формирование развитого финансового рынка и другие важные институциональные изменения.

Однако в случае введения нормальной системы расчетов по государственному внутреннему долгу расходы на его обслуживание, по оценкам, могут достигнуть в 1992 г. 2,6% ВВП, а в 1993 г. вырасти в зависимости от роста государственного долга в течение текущего года до 8% ВВП.

Третья реальная проблема связана с увеличением дотаций отраслям топливно-энергетического комплекса как в виде покрытия разницы в ценах, так и в виде оплаты разницы процентов по льготным кредитам. Эта угроза может реализоваться во II квартале 1993 г. при сохранении до конца года фиксированного на сегодня уровня цен на нефть, газа, угля. Даже при самых скромных оценках дальнейшего роста цен в обрабатывающих отраслях, металлургии, химии и др., требуемая дотация в расходах бюджета может достигнуть 5% ВВП. Другая опасность увеличения расходов по дотациям может возникнуть в связи с получением Минфином кредита на увеличение оборотных средств предприятий. Решение проблемы неплатежей - не в увеличении расходов бюджета, а в улучшении системы расчетов между предприятиями, осуществлении банкротства части убыточных предприятий, в оформлении старых долгов векселями, запущенными в систему расчетов между банками и предприятиями.

Основным направлением политики государственных расходов на среднесрочную перспективу на этапах кризисного развития и восстановления будет их существенное сокращение и повышение эффективности их использования. Это необходимо и для облегчения налогового бремени, оживления промышленности и предпринимательства. Всякое предложение об увеличении бюджетных расходов должно сопровождаться предложениями об увеличении доходов или сокращении расходов по другим статьям.

В рамках такого подхода основное содержание политики расходов в среднесрочной перспективе заключается в следующем:

- проведение линии на сокращение дотаций. Сохраняться будут только самые необходимые дотации и субсидии, предоставляемые преимущественно прямо предприятиям и учреждениям, а не в форме субсидирования цен;

- финансирование государственных капитальных вложений на минимальном уровне, необходимом для развязывания узких мест, поддержания производства и наиболее ценных элементов имеющегося производственного аппарата, развития отраслей инфраструктуры, непривлекательных для частных инвестиций. Предоставляться они будут, как и целевые дотации, через банки, инвестиционные и инновационные фонды, на определённых условиях, обеспечивающих эффективность их использования;

- реструктуризация оборонных расходов с постепенным перенесением центра тяжести экономии с закупок вооружений на сокращение численности армии при повышении уровня оплаты и материального обеспечения остающегося личного состава. Будет продолжено финансирование конверсии оборонной промышленности и ее субсидирование в течение ограниченного периода, необходимого для перепрофилирования и реорганизации предприятий;

- реструктуризация расходов на социальные цели: всё большая их часть будет постепенно перекладываться с госбюджета на негосударственные пенсионные, страховые и иные фонды, привлекающие средства населения и предприятий с учётом расширения платности социальных услуг. Процесс этот будет развиваться поэтапно, по мере юридической и организационно-технической подготовки. Намечено также пересмотреть порядок исчисления пособий по безработице с целью обеспечения их более чёткой целевой направленности и использования большей доли средств Фонда занятости для активной

политики на рынке труда, включая программы переподготовки высвобождаемых работников и стимулирование увеличения числа рабочих мест в частном секторе.

Не позднее 1993 года придётся приступить к поэтапному оформлению государственного внутреннего долга и активизации действий государства на финансовом рынке. Эти меры имеются в виду увязать с реализацией Программы приватизации, что позволит взаимно активизировать и приватизацию, и становление финансового рынка.

Завершение налоговой реформы. Налоговая политика.

Новая налоговая система, введённая с 1992 года, потенциально имеет достаточную устойчивость, и Правительство не намерено подвергать её существенным структурным изменениям. Тем более, что стабильность налоговой системы, неподверженность её частым перестройкам создаёт обстановку предсказуемости и доверия, важную для предприятий, которые получают возможность планировать свою деятельность на перспективу.

Тем не менее, известные коррективы будут необходимы в следующих основных направлениях.

Либерализация цен на энергоносители позволит ввести единый энергетический налог типа "роялти", который обеспечит поступление в бюджет части ренты, реализуемой при эксплуатации месторождений. Значительные технические трудности, возникающие при определении и изъятии ренты, делают необходимой подготовку к введению такого налога в течение 1992 года. До этого вводится сбор с нефте- и газодобывающих предприятий, базой которого являются объём добычи ресурсов, плата за пользование недрами в процентах от стоимости объёма добычи и отчисления за превышение предельного уровня регулируемой цены.

Кроме того, экспорт энергоносителей и ряда других сырьевых товаров будет облагаться экспортным налогом, постепенно снижаемым в течение 1992-1994 годов. Экспортный налог будет регулировать разницу между внутренней и мировой ценой на энергоносители и сырьё, постепенно её уменьшая.

Необходимо отменить законы "О подоходном налоге с предприятий", "О налогообложении доходов банков", "О налогообложении доходов от страховой деятельности", с тем чтобы все предприятия и

организации были плательщиками налога на прибыль на равных условиях. Целесообразность отказа от подоходного налога с предприятий и сохранения налога на прибыль диктуется также крайней неравномерностью динамики цен и издержек на разных предприятиях.

Уже сейчас многие предприятия, особенно производящие товары народного потребления, ограничены спросом, должны снижать цены, чтобы реализовать продукцию и терпят убытки. Другие же предприятия, преимущественно монополисты в отраслях, производящих сырье и материалы, имеют возможность устанавливать завышенные цены. В случае введения налога на доход предприятий первые будут утрачивать оборотные средства и разоряться, тогда как вторые, внося относительно меньшую сумму налога (примерно вдвое по сравнению с налогом на прибыль), будут иметь больше возможностей тратить средства на оплату труда и инвестиции, что, помимо прочего, противоречило бы целям структурной политики, направленной на стимулирование роста производства потребительских товаров.

В том, что касается ставок налогов и в целом налогового бремени, то в ближайшее время нет возможности для их ощутимого снижения. В принципе налоговая политика должна решать две взаимосвязанные и противоречивые задачи: первая - обеспечение сбалансированности бюджета и приостановка инфляции; вторая - оживление деловой активности, поддержка производства и торговли.

На этапе кризисного развития приоритет будет отдан первой задаче. Её приходится решать в условиях спада производства и относительного сужения налоговой базы, крайней напряжённости в сфере государственных расходов.

Вместе с тем существует объективный предел роста налогового бремени, превышение которого приводит к снижению налоговых поступлений вследствие сокращения налоговой базы и росту уклонений от уплаты налогов. Уже в I полугодии 1992 года запланированное увеличение нормы налоговых изъятий до 50-55% не удалось реализовать.

В связи с этим Правительство намерено стремиться к осуществлению следующих мер:

- снизить норму обязательных налоговых изъятий до 45% ВВП (включая внебюджетные фонды);

- сохранить в ближайшее время действующую ставку налога на добавленную стоимость и распространить её на импорт. Снижение этой ставки до 40-45% возможно после введения энергетического налога и

обеспечения устойчивого его поступления в бюджет в планируемых суммах. Необходимо иметь единую ставку НДС, чтобы не усложнять процедуры его сбора в условиях становления налоговой службы;

- сохранить ставку налога на прибыль и пересмотреть состав льгот, предоставляемых по этому налогу. Имеется в виду существенно сократить эти льготы, чтобы обеспечить равные условия деятельности для всех субъектов хозяйствования. Одновременно будут освобождены частично от налога расходы предприятий на производственные инвестиции.

Для доходов, получаемых от долевого участия в деятельности других предприятий, дивидендов и процентов, будет установлен общий режим налогообложения прибыли, исключающий их двойное обложение.

Предусматривается повысить ставки налога на имущество юридических лиц. Одновременно будет произведена индексация амортизационных отчислений и соответствующая переоценка основных фондов, что увеличит финансовые ресурсы предприятий для инвестиций. В перспективных отраслях будут применяться методы ускоренной амортизации. В связи с развитием инфляционных процессов будет пересматриваться шкала налогообложения доходов физических лиц. Доля налогов с населения в доходах бюджета будет приближаться к уровню большинства стран с рыночной экономикой. При этом намечено предоставлять льготы по расходам, направляемым на жилищное строительство и иные инвестиции.

На этапах восстановления и экономического подъёма, после достижения устойчивой сбалансированности бюджета Правительство будет стремиться к существенному снижению налогового бремени.

Укрепление налоговой службы.

Принципиально важной задачей для стабилизации финансовой системы является укрепление практически создаваемой заново налоговой службы и создание условий для устойчивого сбора налогов, повышения дисциплины налогоплательщиков.

С начала 1992 года сбор налогов шёл неудовлетворительно. Сейчас положение постепенно улучшается, но существенное отставание поступлений от запланированного уровня сохраняется, что видно из таблицы.

Поступление налогов и платежей в I полугодии 1992 г.

(млрд.руб.)

Налоги и платежи	Январь	Февраль	Март	Апрель	Май
Налог на добавленную стоимость	10,9	33,8	54	63,0	52,4
Акцизы	1,7	5,8	9,6	8,8	8,8
Налог на прибыль	26,9	31,4	41,2	116,0	101,4
Подоходный налог с граждан	7,6	9,5	15,8	17,3	19,2
Всего поступлений	60,5	92,1	131,4	214,1	188,7

Наибольшее отставание идёт по налогу на добавленную стоимость, что вызвано прежде всего ухудшением финансового положения предприятий, платёжным кризисом, замораживанием значительных средств в расчётах. Только за I квартал по этим причинам недополучено 70-80 млрд.рублей.

Вместе с тем сказывается затянувшийся период "освоения" этого налога налогоплательщиками, банками, налоговыми и финансовыми органами. Требуется уточнения в нормативных документах, а также изменения в законодательстве. Отсутствует необходимая статистика налоговой базы и цен, что существенно затрудняет работу налоговой службы.

В целом за 5 месяцев сбор платежей по налогу на прибыль соответствует налогооблагаемой базе - прибыли. Сбор же НДС значительно ниже нормативного.

По одним видам налогов это вызвано несовершенством существующей методологии. Так, сокращение налога на прибыль на 15,7 млрд.руб. в мае по сравнению с апрелем связано с тем, что в апреле больше половины всех поступлений по этому налогу составили доплаты по перерасчету за I квартал (в течение квартала вносились

авансовые платежи). По другим (акцизы) - это связано с недостатком платежеспособного спроса. По третьим (НДС) - прежде всего с кризисом неплатежей предприятий.

В мае ситуация со сбором налогов снова ухудшилась.

Значительны масштабы уклонения от уплаты налогов, в том числе путём утаивания доходов от учёта, неоправданного отнесения отдельных расходов на издержки, уклонения от постановки на учёт в налоговом органе, неперечисления налогов под различными предлогами. В законодательстве отсутствует юридическое определение уклонения от налогов, санкции за уклонение от налогов весьма низки и малоэффективны. Поддающиеся оценке масштабы уклонения от налогов составляют 5-6% фактически поступающих платежей.

Нужно быть готовым к тому, что в частном секторе, который будет расти и в ходе приватизации, и путём создания новых предприятий, наладить учёт доходов и сбор налогов значительно сложнее, чем в государственном, где имеется четкая система учета и отчетности. С учётом этого масштабы уклонения от налогов могут возрасти.

Вместе с тем следует иметь в виду, что проблема налоговой дисциплины либо решается сразу при становлении системы налогообложения, либо не решается никогда.

Решительные действия по формированию действенной налоговой службы будут способствовать не только текущей финансовой стабилизации, но и созданию одного из ключевых институтов эффективной рыночной экономики и воспрепятствуют формированию негативного стереотипа, ориентированного на уклонение от уплаты налогов.

В связи с этим безотлагательно будут осуществляться меры по укреплению налоговой службы, повышению её престижа и уровня материально-технического обеспечения. С этой целью предполагается:

- укрепить кадры налоговых работников, и повышать их квалификацию в том числе с использованием иностранной технической помощи;

- принять Закон о службе налоговых расследований и организовать такую службу;

- внести изменения в законодательство, предусматривающие усиление ответственности налогоплательщиков, юридически определить содержание понятия "уклонение от уплаты налогов" и ужесточить

санкции по различным его видам. Разработать и принять нормативный акт о правах и обязанностях работников налоговых инспекций и ответственности за их нарушение, в том числе за разглашение коммерческой тайны налогоплательщиков;

- передать Государственной налоговой службе функции регистрации предприятий в связи с заявительным её порядком и в целях предупреждения уклонения от налогов.

Республиканский и местные бюджеты.

Укрепление финансовой системы неразрывно связано с разграничением федерального и местных бюджетов (республик в составе Российской Федерации, краёв, областей, городов). Эту задачу имеется в виду решать на основе следующих принципов:

- увеличение доли местных бюджетов в соответствии с федеральным устройством государства;

- разграничение доходов и расходов бюджетов разных уровней с тем, чтобы местные органы власти имели достаточно широкую самостоятельность в финансовой политике и вместе с тем несли ответственность за аккумулирование и использование своих финансовых ресурсов;

- централизация бюджетной системы в той мере, в какой это необходимо для обеспечения устойчивости государственных финансов и денежной системы, а также перераспределение финансовых ресурсов в целях выравнивания развития регионов.

	Республиканский бюджет	Бюджеты территорий
НДС	80,4	19,6
Акцизы	42,9	57,1
Налог на прибыль	41,8	58,2
Подходный налог с физических лиц	-	100,0

При этом в последнее время бюджеты регионов имеют положительное сальдо (профицит), тогда как весь дефицит бюджетной системы приходится на республиканский бюджет. В консолидированном бюджете на 1992 год общий дефицит планируется Минфином в сумме 308,3 млрд. рублей, в том числе по территориям профицит 280,2 млрд. рублей, тогда как в республиканском бюджете дефицит составит 588,5 млрд. рублей.

В будущем, когда будет достигнута финансовая стабилизация, расширение самостоятельности регионов должно выразиться в чётком закреплении за ними определённых доходных источников (налогов, платежей), в расширении прав местных органов в области налоговой инициативы, в изыскании иных способов привлечения финансовых ресурсов для покрытия возможного дефицита.

Однако на этапе кризисного развития целесообразно иметь высокую долю концентрации финансовых ресурсов в республиканском бюджете (сейчас она составляет 60%), имея в виду и круг расходов, осуществляемых в этот период из него, и необходимость в маневрировании ресурсами в целях их более эффективного использования. Соответственно, и основная часть дефицита бюджетной системы должна покрываться за счёт республиканского бюджета.

Внебюджетные фонды.

В настоящее время в России существует и создаётся множество государственных внебюджетных фондов. Их возникновение во многом обусловлено напряжённостью государственного бюджета и надеждой на то, что с их помощью удастся привлечь средства для решения тех или иных актуальных проблем. При этом наряду с крупными целевыми фондами, такими, как Пенсионный фонд, Фонд социального страхования населения, создаётся немало отраслевых, региональных и иных фондов, большинство из которых строится на основе взыскания с предприятий обязательных платежей способами, во многом повторяющими способы формирования доходной части бюджета. Но если бюджетная система в соответствии с законом основывается на принципах единства, полноты, реальности, частности и самостоятельности бюджетов, входящих в неё, то к внебюджетным фондам это отнести нельзя. Их создание приводит к утрате контроля за расходованием государственных средств, накоплению излишних

ресурсов в одних случаях при их дефиците в других. Всё это противоречит требованиям жёсткой финансовой политики стабилизации и затрудняет её.

В связи с этим Правительство предполагает:

- в течение 1992 года включить большинство государственных внебюджетных фондов в состав бюджета Российской Федерации (за исключением Пенсионного фонда и Фонда социального страхования);

- установить, что свободные средства государственных внебюджетных фондов могут обращаться в ценные бумаги только по спискам, утверждённым Правительством, чтобы исключить коммерческое использование этих средств на неправомерной основе;

- ввести порядок, в соответствии с которым выплаты, производившиеся ранее республиканским бюджетом через Пенсионный фонд, впредь будут осуществляться непосредственно из республиканского бюджета;

- подготовить предложения по реорганизации Пенсионного фонда, имея в виду снизить ставки производимых в него отчислений и дополнить его частными пенсионными фондами;

- обязать все государственные фонды представлять сведения о своих средствах и расходах в Верховный Совет Российской Федерации по согласованию с Правительством и в увязке с республиканским бюджетом.

Целевой характер использования этих средств может быть сохранён и при их консолидации в бюджет.

Прогноз бюджета на 1992-1995 годы.

Прогнозы бюджета на 1992-1995 годы строились без учета доходов и расходов по кредитным операциям (см. раздел 6), исходя из вариантов "жёсткой" и "мягкой" политики бюджетных доходов и расходов (см. Приложение 3).

В таблице П.3.1 приложения 3 представлены результаты вариантных расчётов расходов государственного бюджета (в долях ВВП) на 1992-1995 гг. в предположении поддержания сложившегося уровня расходов в реальном исчислении на инвестиции и социальные цели и полной их компенсации в соответствии с ростом цен.

Различия в объемах и структуре расходов возникают в зависимости от выбора политики в области:

- дотаций к ценам и других видов субсидий;
- обслуживания внутреннего и внешнего долга;
- дотирования импортных операций и льготных кредитов.

Минимум бюджетных расходов достигается в 1992 и 1993 гг. при условии, что дотации сохраняются только по разнице в ценах на уголь, топливо для населения и небольшой объем продовольствия. Кроме того, государственный внутренний долг получает адекватное оформление в расходах бюджета лишь 1994 года, а по внешнему долгу выплачиваются только проценты, выплату по которым нельзя отсрочить. Дотации импортерам сохраняются лишь в 1992 году, да и то на минимальном уровне, обеспечивающем, по расчетам МВЭС, сбыт предполагаемых закупок по импорту на внутреннем рынке. В последующие годы этот вид дотаций необходимо ликвидировать полностью.

В этом жестком варианте расходов, несмотря на то, что в 1992-1993 гг. остается нерешенной проблема обслуживания внутреннего государственного долга, уровень государственных расходов (включая внебюджетные фонды) достигает 50% ВВП.

По более мягкому варианту расходов, предполагающему перевод финансирования развития отраслей ТЭК на дотационную основу, полный расчет по внутреннему и внешнему долгу, полное дотирование импорта, уровень государственных расходов достигнет, очевидно, нереальной планки - 55% ВВП в 1992 г. и 65% ВВП в 1993 г..

Между тем нагрузка государственных расходов на экономику имеет свой предел, который сегодня в планируемых величинах бюджета и внебюджетных фондов уже достигнут. На 1992 год планировался уровень налоговых и иных изъятий из доходов предприятий и населения до 50% и более против 41% ВВП в 1991 году фактически. Практически выше порога в 45% (с учетом внебюджетных фондов) при имеющемся уровне финансовой дисциплины получить средства затруднительно, даже если будет преодолен кризис неплатежеспособности. Следовательно, принятие мягкого варианта, удовлетворяющего перечисленные притязания к бюджету, означало бы поддержание катастрофически высокого уровня дефицита бюджета и гиперинфляции.

В таблице П.3.1 также представлены результаты прогнозных расчётов доходов консолидированного государственного бюджета до 1993-1995 гг. в трех вариантах. Вариант I предусматривает

относительно жесткую налоговую политику, сохранение номинальной ставки НДС на уровне 28%, отмену всех льгот по налогу на прибыль, включая средства, направляемые на инвестиции, небольшое повышение фактических налогов на личные доходы. Кроме того, отменяются льготы по взносу экспортного тарифа, одновременно его ставка понижается в среднем до 15% к цене. Так же снижается до 28% ставка отчислений в Пенсионный фонд и Фонд социального страхования, остальные внебюджетные фонды консолидируются с бюджетом Российской Федерации.

Вариант II (и III - он отличается от варианта II только расходами) предполагает, что номинальная ставка НДС понижается до 20%, сохраняются сложившиеся льготы по налогу на прибыль. Ставка отчислений в Пенсионный фонд и Фонд социального страхования сохраняется прежней, внебюджетные фонды не присоединяются к бюджету Российской Федерации.

Исходя из приведенных расчетов, можно сделать вывод, что в 1992 году в зависимости от жесткости линии на сокращение расходов дефицит консолидированного бюджета РФ составит 10-16% ВВП, а финансовой системы 4-10%. При этом в Пенсионном фонде и Фонде социального страхования будут формироваться излишки финансовых ресурсов.

Отметим, что приближение дефицита к 10% усиливает опасность гиперинфляции. Это означает, что чрезмерные льготы по налогообложению в 1992 году не оправданны. Налоговое бремя на народное хозяйство можно ослабить, снизив ставку отчисления в Пенсионный фонд и взяв под контроль государства доходы и расходы внебюджетных фондов, где в настоящее время образуются излишки средств.

Если придерживаться этой линии в 1993 году, то при строгом контроле за уровнем расходов внебюджетных фондов (см. выше) дефицит бюджета РФ может быть резко сокращен до 1% ВВП. Однако при этом не будет оформлен внутренний долг и не будет выплачиваться основной внешний долг России. Снижение налогового давления (НДС-20%, прибыль используемая на инвестиции освобождается от обложения), может быть осуществлено за счет увеличения дефицита финансовой системы до 5%, а бюджета РФ до 8% ВВП. Наконец, попытка снизить налогообложение по НДС и прибыли, одновременно поддерживая субсидии ТЭК и другим отраслям на уровне 1992 года и выплачивая все долги России, будет стоить роста дефицита финансовой системы

до 24% ВВП, т. е. до уровня, который привел к развалу финансы России в 1991 году.

Только в случае, если удастся выдержать жесткость финансовой политики и оставить дефицит финансовой системы в рамках 5-10% ВВП в 1992 году и 5% ВВП в 1993 году, можно ожидать сокращения дефицита до 3-4% ВВП в последующие годы. Расчет для 1994-1995 гг., предложенный в табл. П.3.1, свидетельствует, что без дальнейшего сокращения, дотации бюджетного финансирования инвестиций и социальной сферы проблему дефицита не решить, даже в том случае, когда России будут предоставлены отсрочки по выплате основного долга и процентов.

3.3. Кредитно-денежная политика.

На этапе либерализации и стабилизации главной задачей кредитно-денежной политики является сдерживание инфляции и доведение ее темпа в 1993 году до 3% в месяц. Вместе с тем необходимо обеспечить поддержание производства и развитие предпринимательства в пределах, допускаемых антиинфляционной политикой.

Следует учитывать, что денежно-кредитная система России, как и вся экономика, страдает от неразвитости рыночных механизмов и далеко не всегда поддается методам регулирования, успешно применяемым в мировой практике. В частности, естественная в других странах ориентация рыночных агентов через процентные ставки банков с положительными значениями (за вычетом темпа инфляции) в России пока адекватно воспринимается лишь ограниченным кругом коммерческих структур, освоивших нормы деятельности в рыночных условиях. Большинство же государственных предприятий, еще недавно живших в условиях распределительной системы, включавшей и дешевый кредит, эквивалентный возвратному финансированию, не приспособились к новым неопределенным и подвижным условиям. Они, как правило, неадекватно реагируют на сигналы, исходящие от динамики процентных ставок и других управляющих воздействий кредитно-финансовой системы.

Коммерческие банки, в свою очередь, расширяют кредитную экспансию, слабо реагируя на управляющие воздействия Центрального Банка и игнорируя требования ликвидности своих балансов.

Следствием этого является то, что ресурсная база коммерческих банков формируется в существенной степени не на рыночной основе. В результате возникает несоответствие между структурой и объемом предложения платежных средств и спросом на них со стороны небанковского сектора, что приводит к смещению оценок экономического поведения.

Кредитно-денежная политика не может не учитывать эти обстоятельства. Она должна исходить также из того, что в наших условиях инфляция по своему происхождению не является только монетарной. Здесь сильна также и монополия, и структурная составляющие.

Ключевым фактором оздоровления кредитно-денежной системы и антиинфляционной политики является сокращение кредитов правительству на покрытие бюджетных расходов. К началу 1992 года общая масса денежных средств в экономике России на 49% была сформирована за счет кредитов, предоставленных бюджету, и только на 51% - за счет кредитования предприятий, хозяйственных организаций и населения. Это соотношение необходимо кардинально изменить. Кредитование бюджета в течение 1993 года должно быть сведено к 3-4% ВВП.

В регулировании объема денежной массы придется считаться с корректирующим характером инфляции, а также с ее немонетарными факторами. С учетом этих обстоятельств понадобится определенное изменение в структуре денежной массы и увеличение ее объема до размеров, необходимых для нормального обслуживания хозяйственного оборота. В целом же будет проводиться умеренно жесткая кредитно-денежная политика, нацеленная на то, чтобы ограничивать возможности производителей и торговых посредников накапливать и финансировать избыточные материальные и денежные запасы, стимулировать предложение товаров на рынке и противодействовать росту товарных цен.

Чтобы обеспечить возможность проведения такой политики, необходимо прежде всего добиться установления связи между основными инструментами кредитно-денежной политики и поведением предприятий и в целом и поведением предприятий и в целом небанковского сектора. В настоящее время эта связь слаба, что выражается в неадекватной реакции предприятий на динамику учетной ставки ограничения денежной массы и т.п. Обусловлено это

отсутствием должной имущественной ответственности государственных предприятий за результаты своей хозяйственной деятельности.

Центральный банк Российской Федерации в настоящее время имеет в своем распоряжении половину совокупных ресурсов банковской системы (денежную базу), значительная часть элементов которой пока слабо поддается управлению со стороны ЦБ.

Основными задачами кредитно-денежной политики в ближайшей перспективе являются:

- выход на реальную положительную учетную ставку процента (учетная ставка выше темпа инфляции);
- существенное повышение пассивной ставки процента, начисление процентов на кредиты государственному бюджету на общих основаниях;
- повышение гибкости кредитной политики за счет развития межбанковского кредита;
- с достижением учетной ставкой равновесного уровня - отмена количественных лимитов роста задолженности коммерческих банков ЦБР;
- до достижения учетной ставкой равновесного уровня - сохранение регулирования процентной маржи (разницы в ставках между привлекаемыми и размещаемыми ресурсами).

В этот период кредитно-денежная политика является весьма гибкой, проектируемая динамика денежной массы определяется поквартально, исходя из задач недопущения как высокой инфляции, так и глубокого спада. Проводится политика плавающего валютного курса.

Введение фиксированного обменного курса рубля - одна из характеристик перехода к этапу восстановления экономики. На этом этапе чрезвычайно важно обеспечить стабильность и предсказуемость макроэкономической политики.

Кроме усиления имущественной ответственности предприятий, к числу первоочередных мер необходимо отнести также выпуск в обращение конвертируемых долговых обязательств и индексацию оборотных средств.

Только после выполнения этих мероприятий может появиться возможность путем изменения денежного предложения стабилизировать и регулировать в дальнейшем уровень цен.

В зависимости от желательности достижения тех или иных результатов возможны различные варианты кредитно-денежной полити-

ки, соответствующие следующим сценариям развития: гиперинфляция, дефляционный спад, умеренная дефляция.

Сопоставление возможных вариантов кредитно-денежной политики показывает, что наиболее предпочтительным в средне- и долгосрочной перспективе является умеренно дефляционный вариант. Он позволяет в обозримые, хотя и не очень короткие сроки - во II квартале 1993 г. - практически решить важнейшие макроэкономические проблемы замедления инфляции, стабилизация уровня производства, выход на реальную положительную ставку процента. В случае развития по этому сценарию кредитно-денежной политики кредиты Центрального Банка должны составить в III квартале т.г. 550 млрд.руб. и 400 млрд руб. в IV квартале. Это приведет к росту совокупной денежной массы (включая конвертируемые долговые обязательства) до 5.5 трлн руб. С учетом мероприятий по упорядочению взаиморасчетов между предприятиями при этом возможно снижение уровня инфляции до 7-9% в IV квартале 1992 г., 5-7% в I квартале 1993 г. и 3-4% во II квартале 1993 г. Другие сценарии проведения кредитно-денежной политики не в состоянии обеспечить решение этих проблем.

На этапе восстановления экономики Центральному Банку следует усилить свои контрольные функции в отношении коммерческих банков. Его отношения с ними должны строиться строго в рамках законов и его установленных Верховным Советом, полномочий, касающихся регулирования ликвидности.

Утверждаемые целевые агрегаты денежной массы в обращении служат основой для принятия Центральным Банком РФ конкретных решений при проведении денежно-кредитной политики. Центральный Банк будет гибко устанавливать нормативы ликвидности и резервов банков с целью регулирования кредитной и депозитной деятельности различных финансовых институтов.

С целью оптимизации воздействия Центрального Банка на рыночные спрос и предложение, на объем и структуру денежной массы и кредитования экономики Центральному Банку следует рекомендовать:

- проводить более жесткую политику в отношении минимальных резервных требований (дифференцировать нормативы отчислений в резерв в зависимости от текущей экономической конъюнктуры, депозитивов и ликвидности балансов коммерческих банков;

- вводить обязательные квоты на приобретения коммерческими банками государственных ценных бумаг и включать их в состав обязательных резервов;
- разрешить коммерческим банкам покупать у Центрального Банка по повышенной ставке обязательные резервы для расширения собственной ресурсной базы при условии отсутствия дебетового сальдо на корреспондентском счете;
- усилить контроль за соблюдением нормативов экономического регулирования ликвидности балансов коммерческих банков, вводить штрафные санкции в случае их несоблюдения по вине коммерческих банков;
- устанавливать критерии банкротства для коммерческого банка и порядок объявления коммерческого банка банкротом;
- активно содействовать развитию вексельного обращения;
- вводить в случае необходимости прямые ограничения на объем и направления кредитных операций.

3.4. Развитие торговли и рыночной инфраструктуры.

Ключевым фактором либерализации экономики является свобода торговли. Развитая система торговли должна полностью заменить централизованное фондовое распределение материальных ресурсов и сформировать новую структуру хозяйственных связей. Через неё будут определяться спрос, предложение и цены, воздействуя затем на структурные сдвиги в производстве.

Именно недостаточное развитие торговли во многом лимитирует производство, препятствует стабилизации цен и их выравниванию по регионам и отраслям, заставляет сохранять значительные объёмы закупок для государственных нужд.

Состояние торговли.

В настоящее время товарообмен идёт, в основном, по трём различным каналам: через структуры прежней распределительной системы, по линии прямых связей между предприятиями и через вновь возникшие рыночные структуры.

Формально наиболее сильные позиции продолжают занимать структуры распределительной системы. Закупки для государственных нужд на 1992 год планировались на уровне 50-55% продукции государственных предприятий. Фактически они реализуются на уровне не более 40%.

Эти структуры - комитеты Минторгресурсов, 26 республиканских оптово-посреднических фирм, 73 коммерческо-посреднические компании, включающие предприятия оптовой торговли, занимающиеся поставками продукции производственно-технического назначения, а также аналогичные структуры в торговле потребительскими товарами и по закупкам хлебопродуктов. Кроме них действуют на сходных принципах ведомственные и местные распределительные системы, в том числе такие крупные, как Роснефтепродукт и Агроснаб. Осуществляя госзакупки, распределяя лимиты и производя прикрепление потребителей к поставщикам, располагая подавляющей частью складских площадей и других элементов инфраструктуры товарообмена, а также наиболее опытными кадрами, они продолжают сохранять монопольное положение в сфере обращения.

Вместе с тем добровольность закупок для государственных нужд, переход к свободным ценам серьёзно подорвали их позиции. В обстановке спада производства, сокращения платёжеспособного спроса и коммерциализации происходит диверсификация посреднической деятельности, зарождается конкуренция. Вместе с тем предприятия зачастую отказываются продавать продукцию для государственных нужд.

Прямые связи между предприятиями по поставкам продукции производственно-технического назначения сегодня стали преобладающими. Они охватывают 60-70% объема оборота, что соответствует показателям стран с развитой рыночной экономикой. Но для нас доля посреднической торговли, учитывая неподготовленность предприятий к работе на рынке, оказалась заниженной. Предприятия предпочитают прямые связи, поскольку они дополняются бартером и другими операциями, не связанными с нормальной торговлей по рыночным ценам.

Большинство предприятий не имеют развитых служб сбыта и маркетинга. Они дезориентированы общей неопределённостью ситуации в хозяйстве, инфляцией, платёжным кризисом, уклоняются от заключения договоров, накапливая запасы и избегая услуг посредников.

Частные рыночные структуры, товарные биржи, брокерские конторы, торговые дома и иные посреднические фирмы пока охватывают незначительную часть оборота.

Товарных бирж зарегистрировано около 400, 270 из них имеют лицензии, но через них проходит не более 1-1,5% товарооборота. Торговля идёт по широкому ассортименту товаров, нередко случайному, потоки спроса и предложения неустойчивы.

Брокерских контор в России более 20 тысяч, большей частью мелких. Они не располагают складской базой, самые крупные из них имеют оборот 50-100 млн.руб. в месяц в текущих ценах. Торговые дома представляют более крупные структуры, нередко располагают складским хозяйством, способны торговать за свой счёт. Большой частью они ориентированы на наиболее выгодные сейчас экспортно-импортные операции, связанные с конвертацией валюты, и не заинтересованы в активных действиях на внутреннем рынке.

Основные направления политики по развитию торговли.

Ускорению процесса формирования товарных рынков, уменьшению существующих потерь и издержек будет способствовать активная государственная политика. Её основные задачи:

- всемерное содействие развитию свободной торговли, преодоление пережитков распределительной системы;
- устранение препятствий на пути свободного движения товаров по всей территории России;
- поддержка формирования рыночной инфраструктуры и эффективных организационных форм торговли, способствующих стабилизации цен;
- развитие товарно-денежных отношений, свёртывание бартера и иных форм натуральных обменов, укрепление позиций рубля как общепринятого средства обращения и платежа;
- содействие равномерному, в соответствии со спросом, распределению товарных ресурсов по территории России с учётом особенностей переходного периода и возможностей коммерческих структур взять на себя решение этой задачи.

Поскольку требованиям свободной торговли более всего соответствуют частные рыночные структуры, их развитию будет отдаваться максимальное предпочтение. В связи с этим, в кратчайшие сроки из законодательства и иных нормативных актов будут изъяты все положения, дискриминирующие торгово-посредническую деятельность, включая отмену ограничений уровня рентабельности и повышенных ставок налога.

Приватизация розничной торговли, государственных оптовых и снабженческо-сбытовых организаций будет осуществляться в первую очередь. При этом должна проводиться реорганизация оптовых и снабженческо-сбытовых организаций с целью недопущения монополизма на общероссийском и региональных рынках.

В собственность или в аренду частным и приватизируемым предприятиям перейдет большая часть существующих складских площадей, что обеспечит лучшее их использование и вызовет при государственной поддержке приток частных инвестиций в эту сферу, общие потребности в которых составляют 50-60 млрд.рублей в ценах 1991 года.

Особое внимание будет уделяться созданию условий для развития конкуренции в оптовой торговле, поддержке новых частных оптовых предприятий и фирменной торговли, товаропроизводителей, особенно на рынке товаров народного потребления. Без конкурирующих между собой оптовиков, дающих розничному магазину возможность выбора

поставщика и источника приобретения товаров по наиболее низким ценам, эффект от приватизации в розничной торговле окажется минимальным.

Вместе с тем при осуществлении приватизации торговли товарами народного потребления будут соблюдены условия, обеспечивающие защиту интересов населения, особенно наименее обеспеченных его слоев.

Работа с предпринимателями, занятыми торгово-посреднической деятельностью, должна стать одной из основных для государственных и местных органов. Суть ее в том, чтобы обеспечить соблюдение их законных прав, защиту от криминальных проявлений при строгом контроле за соблюдением норм и правил торговой деятельности. Необходимо предоставлять предпринимателям информацию о нуждах страны и регионов, о спросе и предложении на различные виды товаров и услуг, о предприятиях и их возможностях. С другой стороны, информация, получаемая от предпринимателей (в том числе об условиях, на которых они согласны заняться реализацией тех или иных проектов), позволила бы выработать политику поддержки развития торговли, совершенствовать торговое законодательство и практику его применения.

Правительство будет содействовать специализации бирж на торговле биржевыми товарами, увеличению доли товаров, реализуемых на биржах, с тем чтобы обеспечить наилучшее выявление спроса и предложения, способствовать выравниванию цен по различным регионам страны и стабилизировать цены на основе их официальной котировки.

Будут развиваться иные формы организованных рынков: оптовые ярмарки для продукции машиностроения и потребительских товаров, городские оптовые рынки для скоропортящейся продукции и т.п. Имеется в виду содействовать обеспечению их необходимыми помещениями, оборудованием, коммуникациями, привлечению для их финансирования производителей, торговых предприятий и банков, формированию на предприятиях сильных коммерческих служб, выполняющих функции сбыту и маркетингу.

Федеральная контрактная система.

В настоящее время происходит сложный процесс трансформации системы хозяйственных связей и товарных потоков, обусловленный как необходимыми институциональными и структурными изменениями, так и распадом Союза ССР.

Их перестройка должна происходить таким образом, чтобы предотвратить чрезмерный спад производства, не нарушить снабжение населения товарами первой необходимости и функционирование основных систем жизнеобеспечения, поддерживать более или менее равномерное распределение товарных ресурсов.

В решении этих задач опасно полагаться только на самостоятельные действия предприятий и частных коммерческих структур, которые и недостаточно развиты, и в силу своей ориентации на прибыль не сразу направляются в отрасли и регионы, наиболее нуждающиеся в услугах торговли.

Уже сейчас определилась весьма существенная неравномерность в обеспечении материально-техническими ресурсами отдельных регионов. Оно выше в промышленно развитых областях - Нижегородской, Свердловской, Челябинской, Самарской, Новосибирской и ниже в областях, традиционно завозящих, - Читинская, Амурская, Архангельская, Мурманская, Псковская, и особенно в районах Крайнего Севера.

Имеется и естественная необходимость в закупках для государственных нужд, в том числе для формирования госрезервов, армии и других спецпотребителей, здравоохранения и т.д.

Для решения этих задач создается Федеральная контрактная система (ФКС), осуществляющая государственные закупки товаров и в течение переходного периода обеспечивающая необходимое регулирование товаропотоков.

ФКС строится на принципах, исключающих воспроизведение в ее работе методов старой распределительной системы и обеспечивающих ее деятельность на принципах рыночных отношений:

1) добровольность обращения к услугам ФКС. Как предприятия, так и государственные органы вправе обращаться к ФКС или самостоятельно приобретать товары для своих нужд. Поставщики добровольно заключают контракты на государственные закупки на приемлемых для них условиях;

2) принцип "товары под деньги". Объемы государственных закупок не определяются органами государственного управления, не доводятся до товаропроизводителей, как прежние государственные заказы, и не распределяются между потребителями, а, наоборот, формируются на основе заказов потребителей в соответствии с их финансовыми возможностями без каких-либо заранее заданных ограничений по номенклатуре и объемам;

3) ограниченность состава государственных закупок и тем самым их объема. Доля этих закупок или регулирующих операций ФКС на

рынках большинства товаров не должна деформировать эти рынки, монополизировав их, за исключением случаев естественной монополии и узкой группы товаров, по которым государство является монопольным покупателем (вооружения, взрывчатые вещества, наркотики и т.п.). Доля госзакупок с 1993 года не будет превышать 25-35% товарного производства и в дальнейшем будет сокращаться.

В процесс формирования товаропотоков ФКС может вмешиваться только тогда, когда не срабатывают рыночные отношения, но не подменяет их.

Основные функции ФКС:

1) закупки для нужд государственных организаций, осуществляемые за счет средств государственного бюджета, в той части, в которой эти организации сочтут целесообразным использовать ФКС;

2) содействие установлению хозяйственных связей между предприятиями в тех случаях, когда они испытывают затруднения со снабжением и сбытом и не могут разрешить их на основе прямых связей при помощи коммерческих посреднических фирм. В этих случаях организации ФКС выступают как государственные посредники, либо закупая продукцию для последующей перепродажи своим заказчикам, либо действуя на комиссионных началах, как брокерские фирмы. Имеются в виду поставки для районов Севера, для Москвы, Петербурга для обеспечения гарантированного минимума хлебопродуктов и т.п.;

3) обеспечение поставок в страны СНГ в соответствии с межправительственными соглашениями, пока такие соглашения действуют. (Правительство Российской Федерации имеет в виду перейти в кратчайшие сроки к свободной торговле с этими странами).

ФКС будет осуществлять государственные закупки на коммерческой основе по принципу подряда. В состав ФКС будут входить государственные или смешанные (государственно-частные) генподрядные организации, действующие на коммерческих началах, со специальным статусом, обуславливающим выполнение ими функций по поручению государства. В соответствии с установленным составом государственных закупок и платежеспособным спросом потребителей они будут на конкурсной основе отбирать исполнителей этих заказов (субподрядчиков) и заключать контракты на рыночных условиях.

Государственные закупки товаров общепромышленного применения и народного потребления будут, как правило, вестись через универсальные контрактные фирмы, входящие в ФКС. Закупки вооружений, военной техники, специализированного оборудования и другой

продукции специфического применения будут осуществляться через специализированные организации при соответствующих министерствах и ведомствах или через уполномоченные Правительством другие коммерческие структуры.

Принцип работы через отбираемых на конкурсной основе субподрядчиков ликвидирует сложившийся монополизм промышленных министерств и государственных оптово-посреднических организаций в сфере государственных заказов.

В качестве исполнителя-субподрядчика может выступать как предприятие-изготовитель, так и любая посредническая организация - государственная, частная и со смешанным капиталом. Привлечение коммерческих организаций существенно в тех случаях, когда необходимая продукция может закупаться не только на внутрисоссийском рынке, но и в государствах - членах СНГ и в третьих странах. Товаропроизводитель сам решает, принимать ему участие в государственных закупках в качестве поставщика - субподрядчика, или продавать продукцию государству через посредника, или же вообще отказываться от участия в государственных закупках. В качестве основных стимулов поставок для государственных нужд будут гарантии сбыта и оплаты поставляемой продукции из специального страхового фонда, образуемого за счёт средств государственного бюджета. Иные льготы могут предусматриваться лишь в исключительных случаях.

Учитывая возможность возникновения в течение переходного периода чрезвычайных ситуаций, связанных с нарушением хозяйственных связей, создающих угрозу остановки крупных производств, может понадобиться административное вмешательство вплоть до введения принудительных поставок, временного регулирования цен, приостановки действия заключённых ранее договоров.

Разрешение чрезвычайных ситуаций, возникающих вследствие нарушения хозяйственных связей, возложено на Комиссию Правительства Российской Федерации по оперативному управлению ресурсообеспечением. Намечено наделить её соответствующими полномочиями на определённый срок. Статус Комиссии должен допускать её административное вмешательство в торговые отношения между предприятиями только в исключительных случаях, после специального расследования ситуации с участием заинтересованных сторон и с правом любой из них обжаловать решение комиссии в Арбитражном суде.

3.5. Либерализация внешнеэкономической деятельности.

Открытие экономики.

Либерализация условий внешнеэкономической деятельности является одним из ключевых направлений экономической политики в среднесрочной перспективе, обеспечивающим преодоление неплатежеспособности страны, улучшение положения России в системе международного разделения труда, расширение рынков сбыта российской продукции.

Целями среднесрочной программы в сфере внешнеэкономической деятельности являются:

- полный демонтаж количественных ограничений во внешней торговле и переход к экономическим методам ее регулирования, переход к единому курсу рубля;

- сближение структуры внутренних и мировых цен, последовательное снижение ставок экспортного тарифа и введение унифицированного импортного тарифа;

- переход к конвертируемости рубля для резидентов и нерезидентов сначала по текущим, а затем по капитальным операциям;

- поддержка экспорта и расширение рынков сбыта российской продукции.

Либерализация нетарифного регулирования экономики относится к числу первоочередных задач в сфере внешнеэкономической деятельности. Уже в текущем году будет резко сокращен перечень котируемых товаров - в нем останутся только нефть, газ, нефтепродукты и стратегически важные сырьевые товары, а также товары для поставки на отдельные рынки, на которых установлены количественные ограничения на импорт. Одновременно существенно расширится практика конкурсной и аукционной продажи квот. Конкурсная продажа будет распространена на квоты, устанавливаемые для экспорта товаров в счет государственных нужд для обеспечения выполнения обязательств России по межправительственным соглашениям.

В 1993 году предусматривается дальнейшая отмена квот (за исключением квот на нефть, нефтепродукты и другие энергоносители). Все сохраняющиеся экспортные квоты будут продаваться на конкурсных началах. Квоты на энергоносители будут отменены в начале 1994 года.

В сфере нетарифного регулирования импорта ближайшей задачей является ликвидация неэффективной системы административного распределения поставок по централизованному импорту, осуществляемого за счет использования специальных коэффициентов пересчета цен импортных товаров в рубли для реализации на внутреннем рынке, а также отказ от процедуры административного наполнения иностранных кредитов. Потери бюджета в результате скрытого субсидирования импорта составят в 1992 году до 500-700 млрд.рублей. В результате применения дифференцированных коэффициентов пересчета значительная часть скрытых субсидий присваивается торговыми посредническими организациями.

Согласно новому порядку внутренняя цена реализации импортных товаров будет определяться на основе рыночного курса рубля, спроса и предложения на рынке. При необходимости будет осуществляться прямое субсидирование из государственного бюджета потребителей импортируемых товаров, имеющих критическое значение для поддержания жизненного уровня населения. Иностранные кредиты будут распределяться среди российских импортеров на основе внутренних торгов исходя из текущего рыночного курса рубля.

Аналогичные изменения будут внесены и в порядок распределения инвестиционных кредитов. Оно станет конкурсным и гласным. Предприятия, получающие поставляемое в счет кредита импортное оборудование, должны будут или сразу оплатить его поставку, или оформить свою задолженность в иностранной валюте перед иностранным или гарантирующим возврат кредита российским банком. Погашение этой задолженности будет производиться в рублях по текущему курсу на момент платежа.

С либерализацией цен на энергоносители основным инструментом регулирования вывоза сырья и внутренних цен на сырьевые ресурсы становится экспортный тариф. В настоящее время он установлен на уровне 20-35% от мировой цены экспортируемых с территории России товаров и будет сохранен до конца текущего года.

В последующие два года ставки экспортного тарифа будут ежеквартально корректироваться в сторону снижения по заранее объявленному графику, с тем чтобы в конце 1994 года экспортный тариф был полностью отменен (кроме тарифа на экспорт газа).

Одновременно будет возрастать роль импортного тарифа. В настоящее время введен временный импортный тариф с унифицированным уровнем ставок. Пониженный уровень ставок тарифа устанавливается для стран, с которыми Российская Федерация имеет режим наибольшего

благоприятствования в торговле. Для прочих стран уровень ставок повышается в два раза.

При введении в 1993 году постоянного импортного тарифа целесообразно сохранить единые ставки тарифа, а также их дифференциацию по группам государств и их союзов в зависимости от режима торгово-экономических отношений России с этими государствами. Одновременно предполагается распространение на импортируемые товары уровня и порядка взимания внутренних налогов и сборов (включая НДС и акцизы), применяемых в отношении национальных товаров.

В этот период также следует интенсифицировать межправительственные переговоры о взаимной отмене импортных пошлин и создании зон свободной торговли.

В дальнейшем изменение импортного тарифа будет осуществляться в увязке с задачами регулирования процесса структурной перестройки.

Важную роль в стабилизации и наращивании внешнеторгового оборота играет конвертируемость рубля. Переход к полной конвертируемости рубля - постепенный процесс, предусматривающий на первом этапе:

- отмену специального коммерческого курса рубля и переход к обязательной продаже части (50%) валютной выручки в республиканский валютный резерв по рыночному курсу одновременно с корректировкой экспортного тарифа;

- устранение ограничений для приобретения иностранной валюты и рублей в целях импорта и экспорта резидентами и нерезидентами. Это будет означать введение конвертируемости рубля по текущим операциям. Ее введение планируется летом 1992 г.

В дальнейшем будет осуществляться комплекс мер, направленных на вытеснение иностранной валюты из внутреннего оборота и достижение конвертируемости рубля по капитальным операциям.

Основным средством вытеснения иностранной валюты из внутреннего оборота является стабилизация в течение длительного времени курса рубля по отношению к доллару. Важным условием этого является повышение ставки процента по рублевым депозитам над ставками процента по долларovým депозитам.

Поддержка экспорта является ключевым направлением структурной и внешнеторговой политики. В этих целях необходимо в ближайшие 1,5-2 года создать систему страхования экспортных кредитов, выделенных под экспорт машин и оборудования и сооружение за

рубежом капитальных объектов; получить кредитные гарантии под импорт технологий и "ноу-хау", необходимых для развития экспортного потенциала.

Основная задача в этой сфере - создать государственную систему продвижения товаров российского экспорта на рынки других стран, нацеленную на преодоление информационных и дискриминационных барьеров.

В целях информационного обеспечения внешнеэкономической деятельности будет создана единая сеть внешнеэкономической информации, основанная на современных средствах спутниковой связи и обеспечивающая взаимодействие российских предприятий с центрами зарубежной коммерческой связи и торговыми представительствами России за рубежом.

Эти структуры будут вести активную политику по отмене многочисленных дискриминационных ограничений, действующих против российских экспортеров на мировом рынке. Защита российских экономических интересов должна стать стержнем внешней политики страны.

Помимо отраслей топливно-энергетического комплекса существенное влияние на динамику экспорта смогут оказывать металлургическая, химическая, атомная, электротехническая отрасли промышленности, а также золотодобывающий и алмазобриллиантовый комплексы. В более отдаленной перспективе важными экспортоориентированными отраслями могут стать приборостроение, автомобиле- и тракторостроение, судостроение, программное обеспечение, наука и научное обслуживание, транспорт и связь, космические и строительные услуги.

Динамика производства и экспорта продукции перечисленных отраслей будет складываться под влиянием противодействующих факторов, соотношение которых будет определяться результатами стабилизационной и структурной политики, отношениями между государствами СНГ, развитием финансово-кредитной инфраструктуры. Тем не менее уже сейчас очевидно, что реализация ряда программ по развитию нетрадиционного экспорта может значительно увеличить экспортные поступления. Мировой рынок космических услуг (вывод объектов на околоземную орбиту с целью информационного обслуживания, картографической и геодезической съемки, проведения исследований в космосе и пр.) оценивается в 4 млрд. долларов. Россия с ее потенциалом в случае снятия ограничений со стороны

Запада может претендовать на 20-25% этого рынка. Аналогичная ситуация складывается на мировом рынке товаров и услуг ядерного топливного цикла. В настоящее время доля России составляет 6-7%, что обеспечивает валютные поступления в размере всего 0,5-0,6 млрд. долларов. В текущем году имеются реальные возможности увеличения экспорта данного вида товаров и услуг в 3 раза, однако односторонние количественные ограничения со стороны европейских стран и США не позволяют использовать эти возможности.

В случае реализации большей части программ по развитию нетрадиционного экспорта можно ожидать увеличения экспортных поступлений на 2-3 млрд. долларов в 1993 г. и на 5-6 млрд. долларов к середине 90-х годов.

В связи с сохраняющейся дискриминационной политикой ряда западных стран в отношении российской промышленности имеется в виду настаивать на отмене большинства нетарифных ограничений и снижении тарифов во взаимной торговле.

3.6. Платежный баланс.

В 1992 году Россия впервые должна свести платежный баланс по расчетам со странами рублевой зоны (в рублях) и с остальным миром (в конвертируемых и неконвертируемых валютах).

Прогноз платежного баланса осложнен крайней неопределенностью как внешнеторговых операций (объем которых во многом зависит от состояния торговли между республиками бывшего СССР, внутренней экономической конъюнктуры, ослаблении нетарифных барьеров, продолжающих действовать против российских экспортеров), так и ситуации с обслуживанием внешнего долга СССР с привлечением иностранных кредитов.

Часть кредитов при этом должна быть направлена в целях проведения программы финансовой стабилизации на увеличение валютных резервов. Напряженность платежного баланса усиливается "бегством" капитала, оценить размеры которого крайне сложно.

Возможная динамика торгового баланса.

Динамика российского экспорта зависит в основном от экспорта топливно-сырьевых товаров (около 60% прогнозируемого экспорта 1992 года). Прогнозируемое снижение экспорта в 1992 г. связано в

первую очередь с падением выручки от продажи нефти и нефтепродуктов (-20%) и газа (-25%). Если сокращение выручки от экспорта газа вызвано резким падением мировых цен (-25%) и, вероятно, сменится стабильным ее ростом, начиная с 1993, то падение выручки от нефти и нефтепродуктов вызвано прежде всего сокращением объемов их экспорта (-17%). Стабилизация и расширение экспорта нефти и нефтепродуктов возможны за счет реконструкции нефтедобывающей и нефтеперерабатывающей промышленности, которая позволила бы повысить долю извлекаемой нефти и глубину ее переработки. Дополнительным источником увеличения предложения нефти на экспорт является сокращение потерь из-за аварий (которые уносят из оборота 7-20% добываемой нефти) и широкое распространение энергосберегающих технологий. Если предположить, что добыча нефти стабилизируется в 1994-95 гг., а внутреннее потребление в результате повышения цен снизится, то можно рассчитывать на небольшое дальнейшее снижение экспорта нефти и нефтепродуктов в 1992 г. и некоторый рост в 1994-1995 гг. С учетом возможного дополнительного роста в 1993 году несырьевого экспорта общий объем экспорта при благоприятных предпосылках может стабилизироваться в 1993-94 годах с небольшим приростом в 1995 году.

Существенное влияние на импорт окажет переход к единому рыночному валютному курсу и привлечение импортных кредитов. Ликвидация множественности обменных курсов приведет к сокращению спроса на централизованный импорт, курс для которого понизится по сравнению с действующими валютными коэффициентами, учитывая, что удорожание централизованно импортируемых продуктов будет лишь частично компенсировано прямыми дотациями из госбюджета.

Около трети товарного импорта первого квартала 1992 г. было профинансировано за счет иностранных кредитов. При этом в первом квартале использовано 4,1 млрд. долларов из предполагаемой на 1992 суммы импортных кредитов в 9,5 - 11 млрд. долларов. В основном это долгосрочные официальные кредиты, увеличивающие внешний долг.

Потребности в импорте отдельных товаров жестко заданы технологической структурой ряда отраслей промышленности (легкая, пищевая, транспорт и пр.) и социальной обстановкой. Поэтому в 1992 году объем критического импорта продовольствия, медикаментов и промышленного сырья должен будет остаться на уровне 1991 года. В перспективе по мере развития импортозамещения такой импорт будет сокращаться, но очень низкими темпами.

Переход к единому рыночному курсу приведет к резкому сокращению импорта машин и инвестиционного оборудования даже при наличии бюджетных дотаций. Произойдет структурная перестройка данной статьи импорта в пользу быстрокупаемого оборудования, значительно сократится централизованный дотированный импорт машин и оборудования для всех отраслей промышленности. В условиях введения внутренней конвертируемости рубля в импорте возрастет доля высокоэффективных потребительских товаров. Объем их импорта может возрасти и абсолютно.

При сохранении тенденций использования иностранных кредитов товарный импорт практически достигнет уровня 1991 года. Однако если объем внешней задолженности необходимо стабилизировать, централизованный импорт за счет кредитов должен быть практически остановлен, и в этом случае объем импорта не должен будет превысить 21 млрд.долларов, что означает его сокращение на 20% по сравнению с 1991 г.

В среднесрочной перспективе динамика импорта связана с предполагаемыми темпами роста (падения) ВВП. В случае, если сокращение производства удастся остановить, следует рассчитывать в 1993-95 гг. на незначительное уменьшение импорта, примерно 5% в год.

Прогноз товарного экспорта и импорта.

Базовый вариант в текущих ценах

млрд. долларов США

г о д ы:

	1991	1992	1993	1994	1995
Экспорт	36,8	29,0	28,0	29,0	31,0
Импорт	25,6	28,0	27,0	28,0	29,0

С учётом неопределенности оценок объемов внешней торговли России в 1991 г. и ее прогнозов на 1992-95 гг., после прогнозируемого ухудшения положения в 1992 г. ожидается медленное улучшение с выходом на положительное сальдо внешней торговли к 1995 г.

Для стимулирования экспорта решающее значение будут иметь такие меры, как последовательная отмена количественных ограничений (квоты, лицензии), ограничение ставок экспортных пошлин и перечня облагаемых товаров и отраслевая политика по нефти и газу.

Динамика снижения экспортных пошлин будет определяться темпами структурных изменений в экономике, скоростью адаптации промышленности к повышению до мирового уровня цен на сырье и энергоносители.

Движение капитала.

Баланс движения капитала определяется платежами по обслуживанию внешнего долга России и СССР, привлечением и обслуживанием новых кредитов и изменением валютных резервов, нелегальным вывозом капитала и привлечением прямых иностранных инвестиций.

Внешний долг СССР на конец 1991 составил 70,8 млрд. долл. Выплаты по погашению долга должны были составить 16,7 млрд. долл. в 1992 году плюс 3,9 млрд. долларов. процентов. Начиная с 1989 года платежи по обслуживанию внешнего долга производились неаккуратно, возникли и стали накапливаться неплатежи. 28 октября 1991 г. 8 республик бывшего СССР подписали Меморандум о солидарной ответственности за выплату внешнего долга, а 4 декабря 1991 г. 9 республик подписали Договор о разделении долга и активов бывшего СССР. 4 января 1992 Парижский клуб (официальные кредиторы), а затем и Лондонский клуб (коммерческие кредиторы) приняли решение об отсрочке выплат по погашению кредитов, полученных до 01.01.91 г., затем аналогичные отсрочки делались в марте и июне. Тем не менее республики не выполняют обязательств по перечислению валюты, неплатежи продолжают расти и к середине июня 1992 г. составили около 8,3 млрд. долларов.

Кредиторы особенно обеспокоены невыплатой процентов, что в мировой банковской практике является критерием возрастания риска потери кредита и требует соответствующего увеличения резервов.

Анализ платежного баланса 1992 года показывает, что выплаты по долгу СССР, предусмотренные на 1992 год, Россия скорее всего не сможет произвести в полном объеме. Кроме того, представляется маловероятным добиться исполнения республиками их обязательств, что предопределяет необходимость осуществления реструктуризации

внешней задолженности СССР и разработки программы ее капитализации в рамках осуществляемой в России приватизации государственной собственности.

Правительство России совместно с другими странами-членами Межгосударственного совета по управлению внешней задолженностью и имуществом СССР предполагает провести аудит Внешэкономбанка и анализ выполнения странами-членами Совета их обязательств по обслуживанию задолженности и подготовить предложения по созданию работоспособного механизма обслуживания задолженности СССР.

Важным элементом внешнеэкономической политики в средне- и долгосрочной перспективе становится стратегия привлечения в страну иностранного капитала в форме официальных и коммерческих кредитов и прямых инвестиций.

Несмотря на большие объемы платежей по обслуживанию всех долгов СССР, приходящиеся на 1992 год, относительный размер задолженности России по мировым стандартам не является чрезмерным.

Отношение внешней задолженности к объему валютного экспорта товаров и услуг в 1992г.

Задолженность по долго- и среднесрочным кредитам в % к годовому экспорту

Россия	134%
Бразилия	297%
Болгария	332%
Мексика	201%

Это означает, что при сохранении кредитного статуса имеются широкие возможности дополнительного привлечения иностранных кредитов.

Потребность в иностранных кредитах для балансирования платежного баланса определяется возможностью увеличения сальдо ресурсного баланса, в первую очередь торгового баланса.

Если ресурсный баланс на ближайшие 5-10 лет будет сведен с небольшим стабильным положительным сальдо, не покрывающим расходы по обслуживанию долга, то следует ориентироваться на максимально возможное привлечение иностранных кредитов.

Если же сальдо ресурсного баланса будет быстро расти, обеспечивая выплаты по обслуживанию внешнего долга, то логично снижать привлечение иностранных кредитов в 1992-95 годах с последующей стабилизацией.

Частично потребность в притоке иностранного капитала может быть компенсирована прямыми инвестициями. По оценкам Государственного комитета по иностранным инвестициям их приток в 1992 - 95 годах будет скромным по сравнению с притоком кредитов.

Если сохранится неустойчивость правовой и налоговой системы и практика регулирования крупных иностранных инвестиций решениями Правительства, то можно предположить, что инвесторы будут немедленно репатриировать прибыли. В благоприятном варианте стабилизации условий хозяйственной деятельности будет происходить интенсивный приток вложений. С учётом ранней стадии освоения российского рынка и общей стабильности инвесторы в этом случае будут реинвестировать значительную часть прибыли.

Особого внимания требует вопрос финансирования дефицита платежного баланса в 1992 и 1993 годах.

Потребность во внешнем финансировании и возможные его источники представлены в таблице с учетом того, что сальдо торгового баланса в эти годы будет близким к нулю.

Финансирование дефицита платежного баланса

млрд. долларов США

	1992 г.	1993 г.
Потребность во внешнем финансировании (*)	12,7	11,4
Источники финансирования		
Кредиты МБРР	1,5	2,0
Кредиты ЕБРР	0,1	0,1
Двусторонние кредиты - всего	11,1	9,3
в т.ч. заключено соглашений	8,1	4,1
необходимо привлечь дополнительно	3,0	5,2

(*) Потребность во внешнем финансировании рассчитана без учета реорганизации обслуживания внешнего долга СССР.

Как видно из таблицы, требуются серьезные усилия для привлечения дополнительного внешнего финансирования на 1992 и 1993 годы. Необходима разработка программы привлечения иностранных кредитов и проведение переговоров с потенциальными кредиторами.

4. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В ЭКОНОМИКЕ - ПЕРЕДПОСЫЛКИ БУДУЩЕГО РОСТА.

4.1. Развитие и поддержка предпринимательства.

Продвижение в процессе либерализации и стабилизации экономики будет делать притягательным переход к политике экономического роста. В этом плане будут выдвигаться все более энергичные требования. Однако такой переход в ближайшей перспективе был бы преждевременным.

Во-первых. сам процесс либерализации и стабилизации, открытия экономики вызывает спад производства, кризис сбыта и опережающий рост издержек.

Во-вторых. основные движущие силы рыночной экономики - предпринимательство, хозяйственные мотивации, основанные на частной собственности и конкуренции, остаются недостаточно развитыми, чтобы взять на себя задачу экономического подъема. Не приходится рассчитывать и на активность государственных предприятий, лишенных привычных стимулов директивного управления. В этих условиях экономическая политика государства будет вынуждена концентрироваться на поддержке минимально допустимого уровня производства и занятости, а также высокоизбирательного стимулирования перспективных производств, способных в будущем стать точками экономического роста.

В-третьих. сохраняющиеся натурально-вещественные и стоимостные диспропорции в экономике лишают долгосрочные и среднесрочные вложения ориентиров, без которых невозможен экономический рост. Предстоящие в ближайшие годы крупные структурные сдвиги могут обесценить значительные капитальные затраты в отраслях, кажущихся сегодня эффективными местами приложения капитала. Поэтому частный капитал еще длительное время будет ориентирован на краткосрочные проекты с высокой нормой окупаемости, избегая рискованных в условиях крайне нестабильной конъюнктуры долгосрочных инвестиций.

В-четвертых. государственные инвестиции остаются неэффективными из-за бюрократических процедур их распределения, подверженных сильному ведомственному и политическому давлению. Но даже при рациональном выборе направлений их использования сам

процесс инвестирования в рамках существующих институтов будет осуществляться неэффективно, в том числе из-за слабости централизованного контроля. Увеличение государственных инвестиций в этих условиях способно в лучшем случае вызвать краткосрочное и локальное оживление экономики, которое может завершиться дальнейшим углублением спада.

В-пятых, сохраняется крайняя ограниченность базы частных накоплений. Уровень сбережений населения низок, особенно после либерализации цен. При этом подавляющая часть этих сбережений либо позаимствована государством, либо связана в краткосрочных ссудах, предоставленных Сбербанком на кредитном рынке. Основной стимул для частных сбережений - необходимость долгосрочных инвестиций в пенсионное обеспечение, в жилье, в образование, в гарантии здоровья. Пока эти функции выполняются государством, частные сбережения не могут быть высокими.

Относительно низкими являются в настоящее время и внутрихозяйственные накопления, что связано с высоким уровнем налогообложения и обесценением активов предприятий в результате многократного повышения цен.

Наконец, практически полностью отсутствует система, трансформирующая сбережения в инвестиции, а именно, рынок ценных бумаг, пенсионные фонды, инвестиционные банки, страховые компании.

В связи с этим на первых этапах упор будет сделан на приведение в действие основных движущих сил рыночной экономики. Отсюда вытекает приоритетная роль развития предпринимательства, осуществления необходимых для этого институциональных изменений как предпосылок будущего экономического роста.

К числу таких институциональных преобразований относятся:

- проведение ускоренной корпоратизации и приватизации промышленности, торговли, других отраслей;
- формирование вторичного рынка капиталов, земли и недвижимости и соответствующих ему институтов;
- осуществление реформы социальной сферы с целью повышения нормы частных сбережений и сокращения налогового бремени;
- обеспечение равных условий инвестирования и хозяйственной деятельности для зарубежных и отечественных инвесторов;
- облегчение процедур регистрации новых предприятий, специальные меры по поддержке малого предпринимательства,

устранение всевозможных препятствий для входа новых предприятий на рынок и развития конкуренции;

- реорганизация системы государственного управления в соответствии с условиями рыночного хозяйства;

- упорядочение и обеспечение стабильности законодательства, регулирующего хозяйственные отношения, включая отношения собственности, контрактное право и др.; укрепление судебной системы и правоохранительных органов, обеспечивающих исполнение законов.

После четырех лет сравнительно интенсивного развития отечественное предпринимательство оказалось в сложных условиях. Меры по либерализации цен и стабилизации вызывают в частном бизнесе более адекватный ответ, чем у государственных предприятий: здесь практически нет проблемы неплатежей, но есть свертывание производства. В отличие от госсектора здесь есть реальный риск, заставляющий искать наиболее надежные сферы деятельности. В сложившейся ситуации крайне трудно открыть новое дело.

Отсюда следует, что развитие предпринимательства в России, особенно мелкого и среднего, на этапе кризисного развития нуждается в определенной государственной поддержке.

Политика Правительства по поддержке предпринимательства будет направлена на решение следующих основных задач:

- 1) создание благоприятных условий для скорейшего роста частного сектора в экономике;
- 2) привлечение предпринимательства к решению наиболее острых и масштабных народнохозяйственных проблем;
- 3) поддержка малого и среднего предпринимательства, облегчение условий для их входа на рынок;
- 4) содействие консолидации предпринимателей как социального слоя, имеющего специфические интересы в определении основных направлений экономической политики.

Для решения этих задач Правительство будет осуществлять меры в экономической, правовой и административной областях.

В экономической области предполагается:

- предоставлять льготный кредит предпринимателям, заново создающим свое дело, на срок до двух лет;
- открыть частным предпринимателям приоритетный доступ к иностранным кредитам, предоставляемым по государственной линии или

международными экономическими организациями, посредством конкурса инвестиционных и иных проектов;

- ввести льготное (50%) налогообложение реинвестируемой прибыли частных предприятий;

- создать Фонд поддержки предпринимательства, финансируемый отчасти за счет иностранной помощи, а также с привлечением средств предприятий и граждан.

Средства Фонда будут использоваться:

- на предоставление индивидуальных ссуд отдельным категориям граждан в соответствии с программами, адресованными определенным социальным группам (поддержка предпринимательства среди молодежи, помощь увольняемым в запас кадровым военным) или направленным и на ускорение развития некоторых сфер экономики (содействие развитию предпринимательства в сфере обслуживания аграрного сектора и переработки сельхозпродукции);

- на гарантирование возврата ссуд коммерческих банков при кредитовании нового предпринимательства. Гарантии будут предоставляться единой и лишь при соблюдении банком требований Фонда по проверке экономической обоснованности кредитных заявок предпринимателей. Этот путь позволит переориентировать часть коммерческих банков на работу с фирмами, занимающимися производственной деятельностью с оказанием разного рода услуг во всех отраслях экономики;

- страхование обязательств Фонда перед коммерческими банками в страховых организациях, что сократит до минимума его убытки при разорении предпринимателей, кредиты которым были предоставлены под гарантии Фонда;

- погашение за счет средств Фонда части расходов, связанных с оплатой иностранных экспертов и инженерно-технического персонала, привлекаемых для подготовки технико-экономических обоснований и реализации крупных инвестиционных проектов, финансируемых более чем на 60-70% за счет частных отечественных предприятий.

Часть своих средств Фонд будет инвестировать в ценные бумаги и депозиты коммерческих банков под рыночный депозитный процент с целью защиты своих средств от инфляции и обеспечения их прироста. При этом часть средств Фонда может быть вложена в создание Банка кредитования частного предпринимательства, который будет действовать как общество взаимного кредита, привлекая в депозиты средства частных предпринимателей и кредитуя своих пайщиков под

проценты более низкие, чем рыночная ставка (при соблюдении стандартных требований к экономическому обоснованию эффективности проектов, под которые запрашивается кредит).

Правительство рассмотрит также вопрос о создании Банка кредитования венчурных предприятий, призванного помочь внедрению высокотехнологичных разработок отечественных ученых, конструкторов и изобретателей, которые не смогут получить кредиты в обычных коммерческих банках в силу повышенной рисковости своих проектов или невозможности выдержать график погашения кредитных обязательств с первого же года деятельности (ситуация постепенно нарастающей прибыльности).

Будут также реализованы меры по поощрению использования личного жилья и имущества в коммерческих целях. Предпринимателям, осуществляющим свою коммерческую деятельность в личных квартирах и домах, будет разрешено включать в издержки определенную часть затрат на оплату жилья и коммунальных услуг, а также затрат на содержание личного автотранспорта как затраты на содержание производственных помещений (если они используют эти помещения для организации торговли, оказания услуг или производства товаров) и транспортных средств (если осуществляемая ими деятельность предполагает использование транспортных средств для ведения коммерческих операций).

В законодательной сфере намечены меры по ускорению принятия нового Гражданского кодекса Российской Федерации и согласования с ним всего комплекса законов, регулирующих сферу коммерческих операций.

При этом предусматривается ввести новую правовую норму: при любом изменении утвержденного хозяйственного законодательства или правительственных нормативных документов новые нормы вступают в силу не ранее чем через год с момента утверждения. В противном случае государство будет компенсировать ущерб (включая упущенную выгоду), нанесенный коммерческим структурам изменением законодательства или нормативных документов.

Необходимо завершить оформление правового института собственности, включающего конституционную декларацию права частной собственности, законы, регламентирующие основные позиции защиты и реализации права собственности, а также соответствующие положения в нормативных документах. В этих целях Правительство подготовит и до конца 1992 г. внесет в Верховный Совет проект закона "Об

обеспечении и защите права собственности в Российской Федерации", а также проведет работу по выявлению и отмене нормативных актов, противоречащих положениям этого закона.

Для обеспечения полного использования возможностей правового механизма аренды, способной стать мостиком для перехода широких слоев населения к собственной частнопредпринимательской деятельности, будет подготовлен и внесен в Верховный Совет проект закона "Об аренде в Российской Федерации".

Необходимо разработать и принять закон "Об акционерных обществах", который будет регулировать процесс формирования и функционирования частных предприятий. В 1992 г. в Верховный Совет будет также внесен проект закона "О страховании", регламентирующего все виды страховых операций.

Для поддержки развития малого и среднего предпринимательства и расширения альтернативных возможностей трудоустройства граждан, высвобождаемых с государственных предприятий, следует внести в 1992 г. в Верховный Совет проект закона "О малых и средних предприятиях", регламентирующего меры государственной поддержки таких предприятий.

Необходимо ограничить возможности вмешательства государственных органов в деятельность коммерческих структур путем установления в хозяйственном законодательстве закрытого перечня случаев, в которых такое вмешательство возможно, и оснований, на которых оно может иметь место. Кроме того, будет рассмотрен вопрос о введении правовой нормы, предусматривающей компенсацию за счет соответствующего государственного органа и частично личных средств его виновных сотрудников ущерба, нанесенного коммерческим структурам (включая упущенную выгоду) в результате неправомерного вмешательства в их деятельность.

В административной области будут приняты меры по максимальному упрощению процедуры регистрации новых коммерческих предприятий с переходом к регистрации путем получения удостоверения в местных налоговых службах.

Правительство поддержит создание массовой сети учебно-консультационных фирм, осуществляющих подготовку к началу предпринимательской деятельности, и поможет в получении иностранной технической помощи для организации переподготовки преподавательского состава таких фирм.

Будет создана региональная сеть организаций по поддержке частного предпринимательства, работающих по заказам Комитета поддержки малых предприятий и предпринимательства при Государственном комитете РФ по управлению государственным имуществом.

Региональные управления по поддержке предпринимательства будут помогать созданию и развитию деятельности сети фирм, оказывающих консультационную, юридическую, информационную и иную помощь частным, особенно мелким и средним, предпринимателям (как начинающим свое дело, так и уже действующим).

Будет осуществлен выпуск серии дешевых учебных пособий по предпринимательству, которые будут распространяться через региональные структуры Комитета по поддержке малых предприятий и предпринимательства.

Правительство будет способствовать созданию и развитию деятельности объединений и ассоциаций предпринимателей и предоставит им право совещательного голоса при принятии административных решений и нормативных актов, затрагивающих интересы членов предпринимательских союзов. Правительство будет оказывать содействие развитию арбитражных (третейские суды) и иных функций этих объединений и готово в будущем постепенно передавать им часть своих функций по поддержке предпринимательства.

4.2. Приватизация.

Широкомасштабная приватизация - важнейшее институциональное преобразование, центральное звено экономической реформы. Ее ключевая цель - формирование широкого слоя частных собственников, содействующих созданию социально ориентированной рыночной экономики и повышению эффективности производства, образующих социальную базу рыночной экономики и демократического общества.

Вследствие этого приватизация становится важнейшим направлением деятельности Правительства.

Социально-политические условия России предопределяют проведение приватизационной политики, основанной на сочетании возмездной и безвозмездной передачи государственного и муниципального имущества в частные руки для достижения разумного баланса интересов социальных групп и политических сил общества. Основные задачи приватизации, обеспечивающие критическую массу институциональных изменений, должны и могут быть решены в течение трех-четырех лет.

К настоящему времени завершен первый (организационный) этап приватизации, в ходе которого сформирована в основном законодательная база, организационная инфраструктура, широко опробован приватизационный инструментарий.

Наиболее существенный итог этого этапа - перевод спонтанного приватизационного процесса на законодательно регулируемую базу. К настоящему времени принят пакет документов, конкретизирующих Закон "О приватизации государственных и муниципальных предприятий", внесены необходимые поправки в сам этот Закон и принята Государственная программы приватизации государственных и муниципальных предприятий на 1992 год.

Сейчас начинается этап развертывания массовой приватизации по двум основным направлениям: "малая" приватизация (приватизация торговли и сферы услуг, мелких предприятий промышленности и строительства) и "большая" приватизация (приватизация крупной индустрии). В течение этого этапа предполагается достичь коренных сдвигов в соотношении государственного и частного сектора в пользу последнего: к концу 1993 г. в частных руках должно находиться не менее 30% стоимости всех производственных фондов, к концу 1994 г. - 50%, к концу 1995 г. - 60%, причем на 80-85% на безвозмездной основе с использованием приватизационных чеков и льгот трудовым коллективам.

Деятельность Правительства в области приватизации в ближайшей перспективе (вторая половина 1992 г.) будет сосредоточена на реализации целей и задач, поставленных Государственной программой приватизации государственных и муниципальных предприятий на 1992 год, основанной на следующих принципах:

- сочетание приватизации в обязательном порядке (через установление заданий в Государственной программе приватизации) с инициативной приватизацией по заявкам любых юридических и физических лиц;
- создание материальной заинтересованности в результатах приватизации у разных социальных групп и участников процесса приватизации: рабочих, руководителей предприятий, местных органов власти, всех граждан;
- гибкое варьирование форм и методов приватизации в зависимости от конкретных условий и специфики приватизируемых объектов;
- обеспечение широкой гласности и информированности всех заинтересованных лиц и населения о процессе приватизации;

- выбор способов и процедур, обеспечивающих наиболее высокие темпы приватизации, а также их простоту и понятность, гарантирующих честную борьбу конкурентов за собственность;

- широкая инициатива местных органов в реализации поставленных задач по приватизации, массовое привлечение к реализации отдельных работ по приватизации частных консалтинговых фирм в сочетании с жестким методическим контролем Госкомимущества России.

В 1992 году намечается осуществить корпоратизацию большинства крупнейших предприятий России, т. е. преобразовать их в акционерные общества, в которых сначала все акции будут принадлежать государству и трудовым коллективам.

В ходе корпоратизации и приватизации начнется инициативное разукрупнение старых монополистических структур и формирование на этой основе средних и малых предприятий, которые в будущем составят значительное большинство российских предприятий.

Для эффективного осуществления "малой" приватизации предусмотрено:

- введение возможности выкупа арендуемых приватизируемыми предприятиями помещений и эксплуатируемых земельных участков, а в связи с этим и расширение возможности кредитования "малой" приватизации под залог недвижимости;

- увеличение стимулов для выкупа арендных предприятий;

- сочетание обязательных заданий для органов управления государственным имуществом по приватизации объектов торговли и сферы услуг с одновременным лишением их других источников доходов кроме доходов от продажи имущества (в частности доходов от арендной платы и дивидендов);

- направление большей части выручки от "малой" приватизации в местные бюджеты.

Акционирование и приватизационные чеки. Особое место в деятельности правительственных органов займет реализация программы наделения населения приватизационными чеками включающем в том числе акционирование и продажу акций.

Акционирование большинства крупных предприятий России (областного и федерального уровня собственности со стоимостью основных фондов свыше 50 млн.рублей) пройдет в основном в июле-октябре 1992 года. Они будут преобразованы в открытые

акционерные общества. Это обеспечит достаточное предложение приватизируемого имущества для продажи за приватизационные чеки, в том числе лицам, не занятым на данном предприятии.

Готовясь к акционированию, руководство предприятия при участии трудового коллектива будет формировать проект плана приватизации, определяющий вариант получения льгот трудовым коллективом, порядок и сроки последующей продажи акций предприятия. План может предусматривать единовременную продажу на аукционе контрольного пакета акций или проведение торгов по продаже мелких пакетов акций.

В Государственной программе приватизации предусмотрены следующие варианты получения льгот работниками акционируемого предприятия.

По первому варианту они получают 25% привилегированных (неголосующих) акций бесплатно и право купить до 10% голосующих акций по номинальной цене с 30% скидкой. Руководители предприятия смогут выкупить по номиналу до 5% голосующих акций.

По второму - работники смогут купить 51% голосующих акций на условиях, которые установит Госкомимущество.

Третий вариант предусматривает получение работниками предприятия 20% голосующих акций с 30% скидкой с номинала и группой работников предприятия, взявших на себя ответственность за недопущение банкротства предприятия и за выполнение плана приватизации (внесших залог), - 20% голосующих акций по номиналу на особых условиях. Этот вариант применяется только для предприятий среднего размера (от 1 до 50 млн. рублей основных фондов), которые не подлежат обязательному акционированию.

Передача безвозмездно или на льготных условиях части акций членам трудового коллектива в соответствии с выбранным ими вариантом получения льгот будет осуществлена уже в ходе корпоратизации.

При учреждении акционерного общества будет приниматься устав (составленный на основе типового), регулирующий деятельность общества. С руководителями предприятий будут заключены трудовые контракты, а работникам обеспечены причитающиеся им льготы. На каждом предприятии будет образован наблюдательный совет, куда войдут представители дирекции, трудового коллектива, органов приватизации, местных органов власти.

Выдача первой серии приватизационных чеков намечается на IV квартал 1992 г. Каждый гражданин России независимо от возраста, социального положения, уровня доходов и т.д. получит приватизационный чек, дающий право приобрести акции приватизированных предприятий на определенную сумму (размер этой суммы должен быть утвержден Верховным Советом). Все граждане получат чеки одинакового достоинства. В дальнейшем (в 1993 и 1994 гг.) будут выпущены дополнительные серии приватизационных чеков.

Программа приватизационных чеков - это программа федерального уровня, финансируемая в основном федеральным бюджетом. На федеральном уровне будут аккумулироваться и погашаться приватизационные чеки. В этих целях при продаже акций приватизируемых предприятий чеки будут приниматься в количестве, соответствующем доле федерального бюджета в доходах от приватизации (35%). Местные и областные бюджеты для создания у них заинтересованности в данной программе получают причитающиеся им средства от приватизации реальными деньгами.

Держатель приватизационного чека сможет использовать его одним из трех способов. Во-первых, непосредственно приобрести акции приватизируемых предприятий. Работники предприятий могут использовать чеки для приобретения акций на льготных условиях, а также наравне с другими гражданами принять участие в специальных аукционах по продаже акций за чеки. Через такие аукционы будет продана определенная часть акций каждого предприятия областного и федерального уровня собственности.

Во-вторых, приватизационный чек можно будет обменять на пай в инвестиционных фондах, которые будут учреждаться как государственными, так и частными структурами. Инвестиционные фонды будут накапливать чеки и вкладывать их в акции приватизируемых предприятий. Каждый фонд будет иметь акции многих предприятий, что существенно снижает риск, связанный с возможным банкротством или плохой работой отдельного предприятия. Получая дивиденды по акциям предприятий, фонды в свою очередь будут выплачивать дивиденды своим вкладчикам. Правительство будет всемерно способствовать созданию и функционированию инвестиционных фондов.

В-третьих, приватизационный чек можно будет продать за деньги любым частным лицам и негосударственным структурам, что особенно важно для наименее обеспеченных слоев населения.

Подготовка к выдаче чеков уже началась. Для реализации программы приватизационных чеков будет создан специальный межведомственный координационный совет.

Продажа акций за приватизационные чеки начнется в конце 1992 года. Акции будут продаваться как непосредственно работникам предприятий с учетом предусмотренных льгот, так и всем желающим - на специальных аукционах.

Чтобы не допустить обесценения чеков и подрыва доверия к ним, предусмотрено, что, во-первых, общая сумма акций, поступающих на рынок, будет больше общей суммы приватизационных чеков, выданных гражданам; во-вторых, создаются специальные финансовые институты, оказывающие гражданам услуги по эффективному использованию приватизационных чеков; в-третьих, будет обеспечено эффективное информирование населения о его возможностях по использованию приватизационных чеков, о ситуации на рынке приватизируемого имущества.

Чтобы обеспечить достаточное предложение акций, каждое предприятие областного и федерального уровней собственности, подлежащее приватизации, будет не менее 35% своих акций продавать за приватизационные чеки.

В течение 1992 - 1994 годов по мере роста открытости российской экономики, введения конвертируемости рубля, освобождения цен на энергоносители и т.д. будут происходить сдвиги в структуре спроса на приватизируемое имущество. В 1992 году он характеризуется явным предпочтением объектов "малой" приватизации (торговли и сферы услуг), а также предприятий легкой и пищевой промышленности. Столкновение с конкуренцией мирового рынка уже в 1993 году вызовет сдвиги в структуре спроса в пользу цветной металлургии и некоторых отраслей точного машиностроения. Особый интерес инвесторов уже с конца 1992 года будут вызывать предприятия, имеющие перспективы на внешнем рынке, а также, с учетом быстрого возрастания роли транспортного фактора, удобно расположенные (в транспортных узлах, портах и т.д.).

В 1992 году, несмотря на снятие ограничений на привлечение иностранных инвестиций в большинство отраслей народного хозяйства, нельзя реально рассчитывать на достаточно крупные иностранные инвестиции. Большинство иностранных инвесторов будет участвовать в приватизации предприятий, включенных в обязательные задания по приватизации, в легкой, пищевой промышленности и промышленности стройматериалов. Создание условий для более активного участия в приватизации иностранного капитала требует скорейшего формирования

системы информационного обслуживания инвесторов, в том числе через фондовые биржи и инвестиционные фонды.

Во втором полугодии 1992 года начнется применение специальных приватизационных процедур к предприятиям-банкротам, в частности отработка механизма фактической ликвидации отдельных безнадежно неэффективных предприятий.

Среднесрочные перспективы (1993-1994годы).

С 1993 года начнется массовая продажа акций приватизируемых предприятий. Ее организация, включающая в себя регулирование размеров продажи акций, создание условий для беспрепятственного перелива капитала, в т.ч. в форме именных приватизационных чеков, выпуск новых серий чеков и наделение ими граждан, регулирование рынка приватизируемого имущества, деятельности инвестиционных фондов, траст-компаний, холдингов и др., будет главной задачей приватизационной политики Правительства.

Основное место в стратегии продажи акций каждого конкретного предприятия займут планы приватизации, большинство которых будет принято на крупнейших предприятиях еще в 1992 году, а на остальных - по мере приватизации предприятий.

В целом такая стратегия должна будет включать в себя три этапа:

- льготную продажу акций членам трудового коллектива;
- поиск стратегического инвестора, желающего купить контрольный пакет акций (через аукцион, конкурс или инвестиционные торги). Таким инвестором в случае выбора трудовым коллективом второго варианта льгот станет сам трудовой коллектив, в случае выбора третьего варианта - скорее всего часть членов трудового коллектива, а в случае выбора первого варианта льгот - вероятнее всего, один из инвестиционных фондов, которые, аккумулируя у себя приватизационные чеки граждан, станут важнейшими институциональными инвесторами;

- продажу остатков акций небольшими пакетами через тендер, что позволит привлечь большое количество мелких инвесторов.

Главным в 1993 году будет проведение приватизации через продажу контрольных пакетов акций крупнейших предприятий, акционизируемых в 1992 году. Акции именно этих предприятий будут прежде всего в силу известности их торговых марок) притягивать

приватизационные чеки. Реализация акций за приватизационные чеки будет осуществляться через два основных канала: занятые на приватизируемых предприятиях приобретают за чеки льготные акции; инвестиционные фонды и частные холдинговые компании приобретают акции, аккумулировав приватизационные чеки. Роль основного посредника в размещении акций приватизируемых предприятий, в том числе при продаже за приватизационные чеки, сыграют коммерческие банки, которым, однако, в целях защиты интересов клиентов банка не будет разрешено выступать в роли держателей акций.

Поощряя создание инвестиционных фондов и частных холдинговых компаний, Правительство будет особо содействовать реализации приватизационных чеков определенных категорий и групп населения - одиноких и пожилых людей, граждан, живущих в отдаленных и менее развитых регионах.

В условиях массовой продажи акций приватизируемых предприятий важнейшей государственной задачей станет регулирование спроса и предложения приватизируемого имущества: предложение будет обеспечиваться за счет дополнительного акционирования и выброса на рынок акций приватизируемых предприятий, а спрос - путем стимулирования вложений граждан в объекты приватизации, в том числе страхования таких вложений, а также путем выпуска новых серий приватизационных чеков.

Правительство исходит из того, что в 1993 году будет в основном завершен процесс "малой" приватизации. Одновременно пойдет процесс массовой перепродажи этих предприятий более эффективным владельцам, облегчению условий которого будет оказываться содействие.

Для ускорения приватизации будут осуществляться:

- выпуск новых серий приватизационных чеков;
- развертывание процесса приватизации жилья, повышающего мобильность населения и тем самым возможности приватизации предприятий;

- регулирование размера дивиденда, уплачиваемого по акциям, принадлежащим государству, в зависимости от успехов приватизации данного предприятия;

- предоставление бюджетных субвенций и кредитов (в том числе иностранных) преимущественно регионам, выполняющим задания по приватизации с соблюдением российского законодательства;

Правительство будет добиваться проведения единой политики приватизации на всей территории страны, согласования федеральных и региональных интересов, используя в этих целях механизмы распределения бюджетных субвенций, иностранных кредитов и т.д. Выпуск регионами местных приватизационных чеков не будет допускаться.

В 1993-1994 гг. наряду с продажей акций резко возрастет значение коммерческих конкурсов (основным условием продажи станет сохранение определенного уровня занятости), а также инвестиционных торгов, применяемых при продаже неконкурентоспособных предприятий или предприятий-банкротов. В ряде случаев приватизация неэффективных предприятий не только не принесет доходов в бюджет, а напротив, возможна только в случае дополнительного государственного субсидирования новых частных владельцев предприятия. Это требует максимальной гибкости в выборе применяемых способов приватизации, в методиках оценки приватизируемого имущества. Если в 1993 году приватизация будет приносить определенные доходы в бюджет, (хотя только местного и республиканского уровня), в 1994 - 1995 годах доходы от приватизации будут в лучшем случае покрывать расходы на субсидирование приватизации неэффективных, но социально значимых предприятий.

Спецификой приватизации в 1993-1994 годах будет также резкое возрастание значения социальных ограничителей на темпы приватизации, главным из которых станет занятость. Это будет способствовать возрождению некоторых кризисных отраслей народного хозяйства, поддержанию занятости в кризисных регионах.

Иностранные инвесторы на этом этапе будут более активно участвовать в приватизации. Этому будет способствовать расширение перечня объектов для инвестиций, а также возможность приобретения земельных участков, на которых расположены приватизируемые предприятия. Первый пик активности иностранных инвесторов ожидается в 1993 году, когда будут вынесены на торги контрольные пакеты акций сотен крупнейших российских предприятий. Помимо этого иностранные инвесторы будут приобретать акции после приватизации. Наиболее активными покупателями будут компании, обладающие достаточными ресурсами "рискового" капитала. Тенденция к падению реального курса доллара по отношению к рублю будет стимулировать и осуществление возможно более быстрых вложений в российскую экономику. Задача при этом будет состоять в том, чтобы

уравновесить условия для отечественных и иностранных инвесторов. Перспективным направлением для привлечения иностранных инвесторов станет конверсия части государственного долга (в том числе внешнего) в ценные бумаги приватизируемых предприятий.

В 1993-1994 гг. будут существенно расширены списки отраслей, обязательных для приватизации. В первую очередь сюда войдут предприятия, "тяжелые" для бюджета, подлежащие санации или ликвидации, а также экологически грязные, подлежащие перепрофилированию. Обязательная приватизация будет нацелена не на получение фискального результата, а на решение общих социально-экономических задач структурной политики и оздоровление бюджета. Одновременно будет продолжаться расширение перечня предприятий и объектов, разрешенных к приватизации. При этом характер приватизации по отраслям будет различен. Так, в электроэнергетике, газовой промышленности, в связи и ряде других отраслей, функционирующих по сетевому принципу или относящихся к естественным монополиям, предполагается создание преимущественно общероссийских акционерных обществ, холдинговых компаний, с сохранением контрольного пакета акций у государства. В большинстве других отраслей народного хозяйства на основе распада прежних монополистических структур преобладающими станут средние по размерам частные (как правило, в форме открытых акционерных обществ) предприятия, которые в наибольшей степени способны адаптироваться к требованиям рынка и самостоятельно объединяться в более крупные структуры. При этом контрольные пакеты акций весьма значительной части приватизированных предприятий, особенно на начальном периоде, будут находиться в собственности членов трудовых коллективов.

Распад искусственных монополий и законодательные ограничения на насильственное включение предприятий в холдинговые структуры потребуют от Правительства также развивать другие, более гибкие, чем холдинги, структуры для управления народным хозяйством в переходный период, и прежде всего траст-компании, которые возникнут при приватизации крупных хозяйственных комплексов в автомобилестроении, нефтяной и угольной промышленности).

К концу 1995 года будут в основном решены задачи ускоренной приватизации. Основные усилия Правительства будут направлены на приватизацию в рамках особых приватизационных процедур предприятий-банкротов, а также на стимулирование продолжения продажи акций предприятий, приватизация которых уже началась.

4.3. Развитие финансового рынка.

В ряду среднесрочных мер по переходу России к рыночной экономике особое место занимает энергичная и целенаправленная работа по формированию финансового рынка и необходимой для его функционирования инфраструктуры, образующих жизненную среду для приватизации, а также мобилизации и свободного перелива капиталов. Без активно функционирующего финансового рынка затруднена концентрация внутренних накоплений, необходимых для крупных инвестиций в активной фазе структурной перестройки и для скорейшей реализации новой модели экономического роста.

В настоящее время финансовая инфраструктура находится в зачаточном состоянии и не готова к решению тех задач, которые в ближайшее время встанут перед ней.

Ее развитие осложняется рядом проблем, в том числе:

- нехваткой капиталов;
- отсутствием или неразвитостью необходимых институтов - инвестиционных и пенсионных фондов, страховых компаний и т.п.;
- высокой инфляцией и затяжным спадом производства, использованием финансовых ресурсов на текущие нужды вместо инвестиций;
- конкуренцией за новые сбережения между финансовыми институтами и прямым капиталобразованием - вложениями предприятий и населения, в том числе в собственное дело или жилищное строительство;
- недостатком квалифицированных кадров и технического оснащения.

Процесс создания новой финансовой инфраструктуры не решает сам по себе проблему нехватки капиталов. Но в настоящий момент ее неразвитость начала сдерживать процесс капиталобразования, особенно с учетом новых потребностей, которые возникнут в процессе массовой приватизации. Оба процесса должны идти параллельно, стимулируя друг друга.

Естественные процессы формирования финансовых рынков могут затянуться на длительные сроки (в других странах они заняли столетия). Отсюда следует необходимость активной государственной политики по поддержке развития всех сегментов финансового рынка - кредитного, ценных бумаг, страхового, валютного.

Банковская система.

Кредитный рынок и банковская система - единственный относительно развитый сегмент финансового рынка в России.

К началу 1992 года в России сформировалась двухуровневая банковская система, на нижнем уровне которой насчитывалось 1414 коммерческих банков. В их числе 767 банков образованы на базе бывших специализированных банков с широкой сетью клиентуры и 646 вновь возникших. На 1 мая 1992 г. их суммарный уставный фонд составил 76,1 млрд.рублей.

По величине уставного фонда коммерческие банки распределялись следующим образом:

Уставный фонд (млн.руб.)	Число банков	Удельный вес (% к итогу)
5-25	1037	73
25-50	182	13
50-200	171	12
св.200	24	2
ИТОГО:	1414	100

Таким образом, 86% коммерческих банков обладали незначительным уставным капиталом. Обслуживание клиентуры большей частью сосредоточено в банках с относительно крупными уставными капиталами, таких, как Россельхозбанк, Промстройбанк, образованных, как правило, из бывших специализированных банков.

На верхнем уровне - Центральный банк России, имеющий по территории страны 1331 расчетно-кассовый центр (РКЦ). РКЦ осуществляют кассовое пополнение государственного бюджета и ведут корреспондентские счета коммерческих банков. Последние получили право вести и прямые расчеты между собой.

Хотя банковская система и кредитный рынок представляют в настоящее время наиболее развитую часть финансового рынка, их состояние далеко от предъявляемых требований. Помимо недостатка квалифицированных кадров, слабой материально-технической базы, есть и ряд проблем принципиального характера.

Неразвитая сеть банков не позволяет сделать их услуги доступными для всех потенциальных клиентов и обеспечить конкуренцию на кредитном рынке. Мелкие банки не способны, как правило, организовать обслуживание на высоком уровне и гарантировать сохранность вкладов клиентов.

В обстановке кризиса при негативной (с учетом инфляции) учетной ставке процента по кредитам ЦБР большинство этих банков имеют возможность устанавливать ставки процента по активным и пассивным операциям с большим разрывом и извлекать неоправданно большие прибыли, работая практически без риска. В условиях инфляции снижается доля долгосрочных кредитов, предоставляемых под инвестиционные проекты. Это дестимулирует работу по анализу эффективности и обеспеченности ссуд. В целом кредитный рынок пока крайне неустойчив, наблюдается большой разницей в ставках процента по ссудам.

Банки избегают рискованных вложений, в частности, из-за отсутствия оценки рисков и ограниченности кредитного рынка, хотя большинство клиентов нуждается именно в таких кредитах. Из-за этого во II квартале 1992 г. сложилась ситуация, когда при общем кризисе платежеспособности и "редкости" денег остатки на корреспондентских счетах коммерческих банков составили до двух третей объема кредитных вложений.

Значительным препятствием для развития кредитного рынка является отсутствие рынка земли и недвижимости, неразвитость залогового права, а также трудности его применения при доминировании государственной собственности.

Уставные капиталы подавляющего большинства коммерческих банков состоят преимущественно из вкладов государственных предприятий и организаций, что существенно влияет на их поведение. При приватизации этих предприятий возникнут проблемы.

Не налажены нормальные взаимоотношения между ЦБР и коммерческими банками. С одной стороны, отсутствует надежная система банковского надзора на основе законодательства прямого действия, с другой - многочисленные случаи административного вмешательства ЦБР вызывают справедливые нарекания коммерческих банков.

В ближайшей перспективе потребуются значительные усилия по развитию банковской системы, нацеленные на решение этих проблем.

Правительство считает необходимым способствовать формированию ряда крупных банков с широкой сетью филиалов на территории страны,

способных обеспечить высокий уровень обслуживания клиентов и конкурирующих между собой. Наряду с ними будут действовать и другие кредитные учреждения разнообразных форм, такие как траст-фонды, общества взаимного кредита, ссудные кассы, ориентированные на специфическую клиентуру. Многие из существующих банков приближаются к этим формам, например банки, созданные в структуре бывших отраслевых министерств. Будет оказываться содействие развитию сельскохозяйственного кредита, в том числе путем организации сети кооперативных банков, обслуживающих фермеров, ипотечных банков и др.

В целях улучшения работы коммерческих банков, учитывая складывающиеся негативные тенденции в их деятельности, имеется в виду:

- провести перерегистрацию всех банков с капиталом выше установленного (200 млн.рублей) с их квалификацией и в дальнейшем регистрировать новые банки в форме акционерных обществ открытого типа;

- уточнить правовой статус коммерческих банков и четко отделить их от других кредитных учреждений по компетенции и сферам деятельности; определить четкие требования по банковским лицензиям, установить различные типы лицензий; в результате должна произойти классификация банков, определяющая их право на выполнение тех или иных операций (с иностранной валютой, ценными бумагами, открытие филиалов и т. д.);

- установить нормативную регламентацию реализации кредитных и иных банковских договоров, правоотношений банков и их клиентов, взаимоотношений между банками в рамках временных и постоянных соглашений, наделить банки реальными правовыми рычагами взыскания долга;

- законодательно ограничить долю одного учредителя в уставном фонде банков с размером выше оговоренного (не более 25%);

- содействовать более равномерному распределению собственных средств существующих крупных банков среди их учредителей путем выпуска на рынок оформленных в ценные бумаги сверхнормативных долей старых учредителей;

- отделить от собственности государственных предприятий, являющихся учредителями коммерческих банков, их доли в уставных фондах;

- ограничить возможности получения кредита учредителями банка в своем банке;

- в процессе приватизации предприятий, имеющих доли в уставных фондах коммерческих банков, продавать эти доли отдельно, через фондовые институты;

- в целях поощрения высокорисковых инвестиционных кредитов в кратчайшие сроки разработать методы их оценки, усовершенствовать залоговое законодательство, создать Всероссийскую регистрационную залоговую палату с широким представительством на местах, либо Ассоциацию залоговых палат;

- обеспечить формирование высококвалифицированной службы банковского надзора, внести изменения в законодательство, которые четко и прямо определили бы ее полномочия в деле контроля за ликвидностью банков и ответственности ЦБР перед коммерческими банками за причинение им ущерба.

Сейчас в отдельных случаях предусмотрена ответственность ЦБР, но это не порождает реальных правовых последствий, так как он ведомственно регулирует ее условия, делая малореальным фактическое возмещение ущерба. Все моменты, связанные с ответственностью ЦБР, необходимо отразить в тексте самого банковского законодательства.

Принятие нового закона о Центральном Банке и закона о банковской деятельности целесообразно осуществить не позднее конца 1993 года.

Важную роль в ускорении формирования современной банковской системы сыграет привлечение иностранных банков на российский кредитный рынок. Это позволит не только увеличить предложение на нем, но и будет способствовать конкуренции, распространению и усвоению международных стандартов в работе банков. Нынешний порядок, предполагающий индивидуальные решения о допуске конкретных иностранных банков на внутренний рынок, этому препятствует. Было бы целесообразно принять порядок, облегчающий создание банков со смешанным капиталом, в сочетании с поддержкой национальных банков со стороны Правительства и ЦБР.

Особое место в банковской системе занимают сберегательные банки. Учитывая существующий монополизм в этой области, объемы привлекаемых ресурсов и интересы широких слоев населения, пользующихся услугами сбербанков, их деятельность будет регулироваться особенно тщательно.

Имеется в виду сохранить существующую систему Сбербанка России в государственной собственности, допустив в то же время

создание частных сберегательных банков с широкой сетью филиалов, способных с ним конкурировать.

Кроме того, потребуется:

- повысить ставки обязательного резерва по средствам, привлеченным Сбербанком России у населения, учитывая повышенные требования к его ликвидности;
- обязать Сбербанк России продавать свободные ресурсы на открытом кредитном рынке;
- стимулируя формирование новых альтернативных сбербанков, также применять к ним высокие требования в отношении ликвидности и допустимых рисков.

Особый комплекс проблем в кредитно-денежной сфере связан с неэффективностью существующей в настоящее время системы расчетов. Платежи весьма затруднены и замедлены прохождением платежных документов через расчетно-кассовые центры Центрального Банка, что является следствием присвоения и монополизации Центральным Банком несвойственных ему функций расчетного центра всей банковской системы страны.

Серьезные трудности при проведении расчетов во многом связаны с излишними потоками информации, проходящими через расчетно-кассовые центры ЦБ РФ во внутрирегиональном платежном обороте. Единственный возможный выход из сложившейся ситуации - это разрешение коммерческим банкам открывать корреспондентские счета друг у друга и вести расчеты или через счета банков-корреспондентов (децентрализованный вариант), или через клиринговые палаты (регионально-централизованный вариант). При этом возможно резкое сокращение числа РКЦ (до 300-400) и их коммерциализация, то есть создание именно на их базе клиринговых центров и палат. Кроме того, создание подобной инфраструктуры позволит в пределах регионального оборота использовать сверхкраткосрочные, временно свободные средства для покрытия временного дебетового сальдо у участников подобных клиринговых центров.

Рынок ценных бумаг.

В настоящее время рынок ценных бумаг, дополняющий кредитный рынок и создающий конкурентные для него формы вложений, в России едва зарождается. Большинство уже созданных акционерных обществ относится к типу закрытых. Функционируют две фондовые биржи (гг.

Москва, Петербург, не считая учреждений этого типа в Балтии), а также фондовые отделы при товарных биржах - все с крайне незначительным оборотом.

Между тем уже в 1992-93 гг. на рынке появятся в больших объемах акции приватизируемых предприятий, облигаций, других ценных бумаг. Понадобится обеспечить реализацию приватизационных чеков, причем в короткие сроки, с учетом котировок акций, чтобы избежать конфликтов, связанных с их обменом на акции нежизнеспособных предприятий. Возложение всех операций с ценными бумагами на банки невозможно и в силу их ограниченных возможностей, и по причине повышенного риска их вовлечения в многие из этих операций. В связи с этим возникает необходимость в активном государственном содействии формированию институтов рынка ценных бумаг, а также организации эффективного контроля за их деятельностью.

В течении 1992-93 гг. Правительство намерено обеспечить благоприятные условия для формирования небанковских институциональных инвесторов - частных инвестиционных и пенсионных фондов, компаний по торговле ценными бумагами, страховых компаний, а также при необходимости будет создавать государственные и смешанные (государственно-частные) инвестиционные фонды, имея в виду их дальнейшую приватизацию.

Крайне важной при этом будет проблема обеспечения устойчивости инвестиционных фондов, их ответственности при инвестировании. В частности, в обозримой перспективе для инвестиционных фондов должны соблюдаться следующие условия: либо высокая доля учредительного капитала и внесение части капитала в виде регистрируемой недвижимости, либо формирование инвестиционного фонда в виде полного товарищества.

Учитывая консервативный характер таких учреждений, как страховые компании и пенсионные фонды, необходимо поставить их под жесткий контроль по характеру инвестиций, стимулируя покупку ими высоконадежных твердопроцентных бумаг предприятий и государства. Облегчение налогообложения таких учреждений, создание системы государственного гарантирования вложений в пенсионные фонды и страховые компании будет стимулировать существующие банки к развертыванию смежных видов бизнеса. Новые виды страхования - медицинское, по безработице - могут развиваться и на самостоятельной основе, но при более прямой государственной поддержке.

Следует более эффективно использовать средства сложившихся государственных фондов страхования и пенсионного обеспечения. Кризис бюджета ставит вопрос о более рациональном вложении их средств в обеспеченные государственные облигации, облигационные выпуски новых акционерных обществ на базе наиболее крупных высокодоходных предприятий. Это даст дополнительные доходы пенсионной системе и одновременно поддержит складывающийся рынок ценных бумаг.

Усиливается угроза того, что операции на рынках капиталов и ценных бумаг, валютном рынке будут приобретать спекулятивный характер. Уже сейчас наблюдается резкое уменьшение удельного веса долгосрочных ссуд и преимущественное обслуживание банками торгово-посреднической деятельности. Эмиссия и размещение ценных бумаг диктуются в основном не инвестиционными решениями, а стремлением смягчить нехватку собственных оборотных средств. Основным стимулом вложений в ценные бумаги становится не приобретение права собственности, а бегство от обесценивающегося рубля. Подавляющая часть обращающихся на фондовом рынке ценных бумаг не имеет сколько-нибудь серьезного обеспечения. Усиливается недоверие юридических лиц и граждан к приобретению разного рода титулов собственности, долговых обязательств, особенно государственных ценных бумаг. Падает склонность к сбережению, средства населения и предприятий привлекаются в основном под быстрые и высокодоходные операции купли-продажи, что заметно ограничивает вложения в развитие производства.

Для преодоления этих негативных моментов имеется в виду оказание государственной поддержки развитию финансового рынка и его институционального механизма. Эта поддержка будет базироваться на сочетании эволюционного и радикального подходов: жесткие методы регулирования банковских операций и сделок с ценными бумагами должны дополняться поэтапным снятием ограничений на деятельность институциональных инвесторов с целью создания необходимой конкурентной среды. По мере становления различных сегментов финансового рынка жесткие методы регулирования и контроля будут в большинстве случаев заменяться регламентирующими и надзорными функциями.

Основные направления этой работы сводятся прежде всего к формированию законодательства, регулирующего рынок ценных бумаг

таким образом, чтобы при минимальных ограничениях свободы предпринимательства в максимальной степени были защищены интересы индивидуальных инвесторов и проведены необходимые мероприятия по обеспечению устойчивости рынка ценных бумаг.

Конкретные направления в разработке такого законодательства будут выражаться в следующем:

- установление разумных ограничений для эмитентов ценных бумаг, соответствующих общепринятой практике, и обязательная государственная регистрация выпусков ценных бумаг;
- регламентация организации деятельности инвестиционных институтов и фондовых бирж, расчетно-клиринговых организаций, обязательное лицензирование их деятельности;
- законодательное оформление условий создания и функционирования крупных институциональных инвесторов;
- введение системы обязательной аттестации специалистов, работающих на рынке ценных бумаг и в особенности со средствами населения;
- законодательное обеспечение ответственности участников рынка ценных бумаг и специалистов за недобросовестное информирование инвесторов, совершение недобросовестных сделок и нанесение материального ущерба инвесторам.

Реальное соблюдение законодательства будет обеспечиваться деятельностью государственного надзорного органа, созданного на базе соответствующих подразделений Министерства финансов Российской Федерации, Центрального Банка Российской Федерации и ряда общественных организаций, создаваемых участниками рынка ценных бумаг. Поскольку рынок ценных бумаг традиционно отличается высокой степенью саморегуляции, функции по поддержанию профессиональных и этических норм деятельности участников рынка ценных бумаг будут постепенно передаваться его собственным институтам.

Помимо совершенствования нормативно-правовой базы, государственная поддержка развития финансового рынка будет ориентироваться на решение следующих основных задач:

- разработка системы информации о структуре кредитного портфеля коммерческих банков, платежеспособности клиентов, первичном и вторичном рынке ценных бумаг наряду с экспертной оценкой надежности эмитентов путем создания рейтингового агентства или комиссии по контролю за качеством обращающихся ценных бумаг;

- налаживание системы цивилизованного аудита, включая банковский;

- стандартизация учета и отчетности и их приведение в соответствие с общепринятыми международными нормами;

- создание механизма государственных гарантий инвестиций и их страхование от разного рода рисков;

- "выращивание" институциональных инвесторов путем активного на первых порах участия государства своим капиталом в создании инвестиционных фондов и компаний, а также при помощи отказа от жесткой регламентации типов инвестиционных структур.

Особо важное значение имеет создание приоритетных условий для размещения и вторичного обращения государственных ценных бумаг. В ближайшие 2-3 года необходимо заложить основу для преодоления недоверия к ним со стороны юридических лиц и населения. Именно государственные ценные бумаги призваны служить основными инструментами цивилизованного фондового рынка на начальной фазе его функционирования. В этой связи целесообразно:

- ориентироваться на выпуск краткосрочных обязательств (3, 6, 9, 12 месяцев) в виде казначейских векселей, установив на определенный период времени (2-3 года), что только они могут приниматься к переучету и перезалогу в Центральном банке России;

- установить уровень их доходности выше не только процентов по вкладам населения, но и темпов инфляции, предусматривая в ряде случаев индексирование их стоимости;

- привязать стоимость среднесрочных и долгосрочных государственных ценных бумаг к свободно конвертируемым валютам или золоту с предоставлением их владельцам права досрочной продажи или обмена на казначейские векселя и другие фондовые ценности, в том числе на доли в собственности приватизируемых предприятий;

- обеспечить отдельные виды долговых обязательств государства землей и недвижимостью.

Учитывая неразвитость институционального механизма рынка ценных бумаг, режим наибольшего благоприятствования для операций с ними будет создан коммерческим банкам с хорошей репутацией.

В настоящее время именно банки, и прежде всего бывшие специализированные государственные банки, являются единственными институтами, располагающими широкой сетью региональных представительств и имеющими хотя бы минимальный опыт работы с ценными бумагами. В то же время на первых этапах целесообразно

устанавливать временные ограничения на операции коммерческих банков с фондовыми ценностями, имея в виду повышенную степень риска вовлечения банков в спекулятивные сделки.

Валютный рынок.

Важной предпосылкой открытия экономики и конвертируемости рубля является формирование и развитие валютного рынка.

В настоящее время на торговлю валютой еще накладывается множество административных регламентаций. Инфраструктура валютного рынка представлена Межбанковской валютной биржей и небольшим числом банков, получивших право проводить операции с валютой. Малый объем операций, ограниченность доступа к валюте способствуют занижению курса рубля и иммобилизации валютных резервов страны.

В ближайшие 1-2 года правительство будет оказывать энергичное содействие развитию инфраструктуры валютного рынка, включая расширение сети банков, ведущих операции с валютой, разрешение частных меняльных контор. В течение этого периода купля-продажа валюты, вначале отчасти регламентированная, а затем свободная, станет доступной на всей территории страны.

4.4. Аграрная реформа.

Главная цель аграрной реформы - создать основные институты эффективного рыночного хозяйства в аграрном секторе. На этой основе будет возможно формирование эффективного продовольственного комплекса, социальное возрождение села, восстановление и поддержание экологического равновесия в сельском хозяйстве.

Суть современной аграрной реформы в России заключается в комплексном переустройстве аграрного сектора на основе частной собственности на землю и другие средства производства, развития предпринимательства в аграрном секторе, создания условий для привлечения в него иностранных инвестиций.

Успех аграрной реформы определяет успех общих экономических преобразований, социальную стабильность общества.

Основными направлениями аграрной реформы являются:

- земельная реформа;
- институциональные изменения в сельском хозяйстве на основе развития частного сектора;
- приватизация и демонополизация в промышленных и обслуживающих отраслях агропромышленного комплекса;

- создание рыночной инфраструктуры в агропромышленном комплексе;

- социальное преобразование села.

Программа аграрной реформы рассчитана на 4-5 лет и предусматривает поэтапное достижение поставленных целей.

На первом этапе (1992 год) завершается создание нормативно-правовой базы реформы, производится приватизация земель и преобразование колхозов, совхозов, формируются крестьянские (фермерские) хозяйства, рыночные структуры в сфере переработки, торговли, агросервиса и других секторах агробизнеса. На втором этапе (1993-1995 гг.) будут решаться следующие задачи:

- глубокое преобразование отраслевой и территориальной структуры АПК, нацеленное на обеспечение его высокой товарности;

- завершение реорганизации колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий, в том числе изменение форм хозяйствования, создание на их базе системы крестьянских хозяйств и других частных предприятий, акционерных обществ, производственных и сервисных кооперативов;

- формирование системы частных и кооперативных предприятий, осуществляющих снабжение сельскохозяйственных предприятий средствами производства, их обслуживание, переработку и реализацию их продукции;

- обеспечение населения земельными участками для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, строительства индивидуальных домов.

Ключевым элементом аграрной реформы является земельная реформа, нацеленная на комплексное переустройство земельных отношений на основе перераспределения земли, введения частной собственности на земельные участки, формирования земельного рынка и рациональной структуры землепользования.

Основными задачами земельной реформы являются:

- создание правового и организационного экономического механизма регулирования земельных отношений;

- формирование новой структуры землепользования на основе частной собственности для развития различных форм хозяйствования на земле;

- создание предпосылок для развития регулируемого земельного рынка, системы земельной аренды и ипотечного кредита.

Реализация основных задач земельной реформы, преобразование земельных отношений осуществляются по следующим направлениям:

- выделение земель для фермерских и личных подсобных хозяйств;
- предоставление земельных участков для садоводства, огородничества, животноводства и индивидуально-жилищного строительства;
- закрепление земельных участков за сельскохозяйственными предприятиями.

Таким образом, в результате перераспределения земель создаются условия для оптимального соотношения крупного, среднего и мелкого землепользования.

Аграрная реформа исходит из того, что сельскохозяйственные товаропроизводители вправе осуществлять сельскохозяйственное производство на основе полной собственности на землю с правом купли-продажи, дарения, наследования, аренды.

При этом арендодателем может выступать государство и собственники земли, арендаторами - все категории сельскохозяйственных товаропроизводителей. В договоре могут быть предусмотрены арендные отношения с денежной оплатой согласно ставкам арендных платежей или с оплатой частью произведенной продукции.

Правовой и экономический механизм регулирования земельных отношений (1992-1993 гг.) включает:

- введение земельного налога;
- отмену ограничений на куплю-продажу земли;
- подготовку к формированию регулируемого земельного рынка, включая систему объективной экономической оценки земельных участков и определения нормативной (базовой) цены, создание системы земельных банков, введение ипотечного кредита, подготовку законопроекта о налоге на продажу земельных участков;
- разработку и применение системы компенсационных выплат при изъятии земель для государственных и общественных нужд;
- разработку и введение мониторинга земель для отслеживания изменений в структуре землепользования, качестве и количестве сельскохозяйственных угодий;
- введение механизма экономических санкций за экологические нарушения в сфере землепользования и материального поощрения за повышение уровня плодородия земли;
- осуществление государственных программ по охране земель.

Нормативная цена земли определяется для конкретных участков государственных земель при продаже их в собственность. Ставки платежей за аренду земельных участков определяются на договорной основе в соответствии со спросом и предложениями в сфере аренды земельных участков. На величину денежной ставки в этом случае влияют продуктивность земли, наличие зданий и построек, сроки выплаты арендных платежей, продолжительность аренды и другие. Налог на продажу земли зависит от плодородия почвы, доходности, продолжительности пользования землей.

В целях привлечения кредитных ресурсов в сельское хозяйство собственникам сельскохозяйственных земель предоставляется право залога. Выдачу кредитов под залог земли осуществляют коммерческие банки и сбербанки Российской Федерации, имеющие соответствующие лицензии.

В своде правовых актов по аграрной реформе предусмотрено принятие специальных законодательных актов, регулирующих куплю-продажу, аренду и залог земельных участков.

Формирование новой аграрной структуры - важнейший элемент системных изменений в экономике России. Создается новый сектор в сельском хозяйстве - индивидуальные фермерские хозяйства. Принятые законы и нормативные акты 1990-1992 гг. открывают возможности двух основных путей создания таких хозяйств: за счет безусловного права каждого работника колхоза и совхоза выйти из этих хозяйств со своим имущественным и земельным паями для индивидуального хозяйствования и путем создания районных фондов перераспределения земель для граждан, приходящих в сельское хозяйство со стороны.

В 1992-1993 гг. формирование крестьянских хозяйств будет происходить в основном за счет их выделения при реорганизации колхозов и совхозов. Большинство из них будет вступать в ассоциации крестьянских хозяйств, обслуживающие, кредитные и другие типы кооперативов.

Государство оказывает поддержку фермерским хозяйствам, их кооперативам и ассоциациям налоговыми льготами, прямыми субсидиями, льготным кредитованием и другими мерами государственного протекционизма.

Главное направление реформирования колхозов и совхозов состоит в передаче их собственности трудовым коллективам и отдельным работникам, коммерциализации и обеспечении полной самостоятельности колхозов и совхозов. В отличие от промышленных сельскохозяйственные предприятия получают основную часть своих

Сельским (поселковым) Советам народных депутатов могут быть переданы объекты социальной сферы, жилой фонд, внутрихозяйственные дороги, системы энергообеспечения, водоснабжения, газоснабжения, связи и другие объекты. Общая балансовая стоимость этих объектов в ценах 1990 г. составляла около 69 млрд.рублей, а расходы колхозов и совхозов на их содержание и строительство - около 12 млрд.рублей в год.

Трудовые коллективы самостоятельно принимают решения об организационно-правовой форме своего предприятия, перерегистрации в акционерное общество открытого или закрытого типа либо в производственный кооператив (в том числе и колхоз). Кроме того, колхозы и совхозы могут быть полностью разделены на индивидуальные и мелкие частные предприятия, объединяемые затем на добровольной основе в единую ассоциацию или ряд обслуживающих кооперативов.

Будет поддерживаться формирование добровольных сельскохозяйственных кооперативов, создаваемых группой граждан для совместного ведения сельскохозяйственного производства на базе коллективных фондов. Такой кооператив может быть создан путем объединения наделов индивидуальных фермерских хозяйств, путем выделения земли коллективу из фондов перераспределения, путем выхода из колхоза или совхоза группы работников со своими имущественными и земельными паями, а также в результате реорганизации колхоза или совхоза.

Сельскохозяйственные производители, в первую очередь фермеры и владельцы личных подсобных хозяйств, могут объединяться в кооперативы по сбыту своей продукции, снабжению, сервису, кредитованию и взаимному страхованию. Члены таких кооперативов сохраняют юридическую самостоятельность. Государство создает правовую основу для сельскохозяйственных кооперативов, обеспечивает налоговые и другие преференции для их развития, стимулирует кооперирование фермерских хозяйств, содействует развитию консультационных служб.

Несостоятельные хозяйства (банкроты) подлежат реорганизации в особом порядке. Устанавливаются сроки реорганизации этих хозяйств - не более одного квартала с момента объявления банкротом. Кроме коллектива предприятия, инициатором признания хозяйства банкротом может выступить также собрание акционеров. Решение о несостоятельности и необходимости реорганизации принимается

администрацией области (края, республики) и публикуется в печати. К реорганизации несостоятельного хозяйства могут привлекаться сторонние организации, участвующие в погашении долгов. Если долги не будут погашены, то они покрываются за счет распродажи части имущества на аукционе.

В дальнейшем ликвидация несостоятельных сельскохозяйственных предприятий будет осуществляться в соответствии с общим законодательством о банкротстве.

Особую роль в новой аграрной структуре занимает сектор личных подсобных хозяйств граждан, позволяющих относительно быстро и без дополнительных затрат увеличить поступление продуктов на рынок страны и являющихся естественной социально-экономической базой для роста фермерских хозяйств. В ходе аграрной реформы с личного подсобного хозяйства сняты практически все внеэкономические ограничения, разрешена частная земельная собственность. Предусмотренное в схемах землеустройства расширение площади личных подсобных хозяйств в 4-5 раз по сравнению с существующими позволит резко повысить объемы производства в этом секторе и сократить его зависимость от общественного хозяйства, особенно в части обеспечения кормами.

Значительная часть институциональных изменений в агропромышленном комплексе - это приватизация и демонаполизация промышленных отраслей АПК, имеющих свою специфику по сравнению с другими отраслями промышленности. Отрасли производства средств производства для сельского хозяйства в России сверхмонополизированы. Поскольку демонаполизировать гиганты сельскохозяйственного машиностроения или предприятия по производству минеральных удобрений в короткие сроки невозможно, то важнейшим средством антимонопольной политики в этой сфере является допуск на внутренний рынок зарубежных производителей.

Предприятия перерабатывающей промышленности в АПК, агросервисные и строительные предприятия и организации также в большинстве случаев являются локальными монополистами. Для ликвидации этих монополий при проведении приватизации предусматриваются меры по предоставлению сельскохозяйственным производителям преимущественного права приобретения акций названных предприятий, участия в закрытых аукционах и другие меры.

Правительство будет содействовать формированию рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на основе

свободного взаимодействия спроса и предложения при государственном регулировании рынка.

В течение переходного периода в рамках антикризисных мер будут выделяться дотации производителям продовольствия, в первую очередь производителям молока, говядины, птицы, свинины, яиц и племенного скота, что должно приостановить сокращение поголовья. Выход из кризиса позволит сократить дотации с 9% ВВП (1991 г.) до 4% ВВП (1993 г.). Субсидии потребителям продовольствия будут отменены по мере стабилизации продовольственного рынка, ориентировочно к концу 1994 года.

В 1993-1994 гг. будет осуществлен переход к преимущественно рыночной системе реализации сельскохозяйственной продукции, когда государство освободится от функций централизованного формирования продовольственных фондов. Заготовительные функции будут переходить к коммерческим рыночным структурам, обязательные поставки будут отменены.

Квоты на госзакупки сельхозпродукции в 1992 г. будут существенно сокращены, а в 1993 г. ликвидированы, за исключением квот на продажу молока и пшеницы, которые сохранятся до 1994 года. Вместо установления квот, упор будет делаться на создание с 1993 г. товарных буферных запасов для сглаживания колебаний цен и гарантирования поставок основных продовольственных товаров в города.

Для формирования резервов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, а также ресурсов для регулирования рынка в 1992-1993 гг. будут образованы государственные закупочно-заготовительные компании, работающие на коммерческой основе. Для дополнительной закупки сельскохозяйственной продукции в государственные ресурсы будет использоваться система залоговых операций.

Наряду с созданием государственных коммерческих компаний будет оказываться содействие формированию кооперативных и иных организаций по закупке, хранению, транспортировке и переработке сельскохозяйственной продукции.

Будут осуществляться меры по широкому привлечению иностранных инвестиций в российский продовольственный сектор. Это связано с крайне узкой базой внутреннего накопления в сельском хозяйстве и объективной невозможностью перераспределения бюджетных ресурсов в пользу сельского хозяйства.

Создается система сбора и распространения информации о ценах на сельскохозяйственные продукты и материально-технические ресурсы для сельхозпроизводства, с тем чтобы товаропроизводители могли принимать обоснованные экономические решения, касающиеся производства, снабжения и торговли.

Система сбора и распространения другой экономической информации, необходимой сельхозпроизводителям для определения стратегии и тактики поведения на рынке, будет создана до конца 1993 года. Предполагается, что она будет дополняться сетью создаваемых консалтинговых и аналитических служб.

4.5. Реформа государственных предприятий.

Учитывая, что в экономике России государственный сектор ещё долгое время будет играть значительную роль, конкурируя в условиях рыночной экономики с частным сектором, необходимо осуществить реформу государственных предприятий.

Суть реформы состоит в том, чтобы разграничить права и обязанности государственных предприятий и органов управления, вывести предприятия из-под государственной опеки, создать экономические и правовые предпосылки для их полной экономической ответственности за результаты хозяйственной деятельности вплоть до банкротства и закрытия, уравнивать предприятия всех форм собственности в отношении предпринимательского риска.

В настоящее время государственные предприятия имеют права полного хозяйственного ведения, равносильные правам собственника, но не несут реальной ответственности за сохранность и преумножение государственной собственности. Государство практически лишено возможности осуществлять свои функции собственника.

Госпредприятия, в отличие от частных, не обязаны платить дивиденды своим акционерам и пайщикам или вносить иные платежи за пользование не принадлежащим им капиталом. Это не способствует приватизации.

В ходе реформы предполагается выделить две категории государственных предприятий и организаций. В первую из них войдут предприятия, находящиеся под прямым государственным управлением, выполняющие задания государственных органов и финансируемые из бюджета, т. е. небольшое число предприятий оборонной промышленности, транспорта, связи, а также организации

непроизводственных отраслей, работа которых не может ориентироваться на коммерческие критерии. Работники таких предприятий и организаций будут иметь статус государственных служащих.

Вторая категория - предприятия, работающие на принципах полного коммерческого расчета, т. е. остальные предприятия, остающиеся в государственной собственности. Они подлежат корпоратизации, то есть преобразованию в акционерные общества или общества с ограниченной ответственностью, в которых все акции (паи) либо их контрольный пакет будет оставаться в руках государства до того времени, пока они не будут проданы другим владельцам.

Для управления такими предприятиями будут создаваться наблюдательный совет и Правление (дирекция), назначаемые уполномоченными государственными органами.

Взаимоотношения между государственными предприятиями и государственными органами будут строиться на основе разделения функций управления государственным имуществом и управления деятельностью предприятий.

Функции управления госимуществом (пакетами акций, паями, принадлежащими государству) относятся к ведению органов Госкомимущества Российской Федерации и Фонда федерального имущества, а также уполномоченных ими инвестиционных фондов и трастфондов.

Функции управления деятельностью предприятий в рамках определенных законом, выполняют министерства и ведомства Российской Федерации, к ведению которых предприятия относятся. Эти функции будут ограничены, в основном, наблюдением за рентабельностью и задолженностью предприятий, оказание помощи им в рамках государственной промышленной политики, заключением контрактов с руководителями предприятий.

В случае убыточности и неплатежеспособности предприятий эти органы должны принимать меры по их санации, реорганизации или ликвидации.

Предприятия этой категории будут обязаны уплачивать в государственный бюджет специальный налог, зависящий от стоимости принадлежащего государству имущества (национальный дивиденд).

Права трудовых коллективов на таких предприятиях будут гарантированы участием их членов в собственности предприятий на

началах, определенных законодательством и Программой приватизации, а также представительством в наблюдательном совете.

Поскольку быстрое расформирование созданных на базе отраслевых министерств и являющихся локальными монополистами концернов и ассоциаций нецелесообразно прежде всего ввиду заинтересованности предприятий в сохранении тесных технологических связей и необходимости концентрации финансовых ресурсов, Правительство считает необходимым в основном сохранить существующие концерны и ассоциации, имея в виду, что их работа должна строиться на следующих принципах:

- государственные корпорации, концерны и ассоциации являются хозяйственными объединениями и не выполняют никаких государственных функций;

- эти структуры либо имеют статус государственных предприятий (объединений), определенный законодательством и тогда все входящие в них предприятия ограничиваются в правах; либо они представляют собой добровольные объединения (ассоциации) предприятий, пользующихся всеми правами, но делегирующими часть своих полномочий органам управления объединения на договорных началах;

- в случаях монополистических действий эти структуры подвергаются санкциям в соответствии с антимонопольным законодательством вплоть до расформирования;

- в процессе приватизации объектом приватизации, как правило, будет предприятие, входящее в состав концерна или ассоциаций.

Госкомимуществу Российской Федерации будет поручено разработать в кратчайшие сроки нормативные акты по проведению реформы государственных предприятий в увязке с Программой приватизации.

4.6. Антимонопольная политика.

Для экономики России характерен высокий уровень монополизации. Это проявилось, в частности, в типично монопольном поведении основной массы предприятий после либерализации цен (стремление к росту цен при снижении объемов производства, нежелание осуществлять структурную перестройку и т.п.).

Между тем существующая практика антимонопольного регулирования не может быть признана удовлетворительной.

Закон РФ "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" недостаточно учитывает специфику российской экономики, исключает из сферы антимонопольного регулирования финансовые институты. Процедура регистрации крупных объединений не обеспечивает отсечения воссоздающихся старых управленческих структур и нарождающихся монополистических объединений рыночного типа, не позволяет проконтролировать долю вновь образующейся структуры на общероссийском рынке.

Основным фактором, под воздействием которого будет формироваться антимонопольная политика в ближайшие несколько лет, является открытие экономики для иностранной конкуренции и установления единого курса рубля по отношению к доллару. Поэтому в рамках среднесрочной стратегии в условиях открытой экономики выделяются первоочередные мероприятия антимонопольной политики.

Первоочередные мероприятия 1992-1993 гг. включают:

- перерегистрацию горизонтальных объединений типа концернов, ассоциаций, холдингов и т. п., преобразованных из старых управленческих структур;
- формирование механизма инициативного разделения крупных хозяйственных субъектов, в том числе и в процессе приватизации; принятие необходимых нормативных актов по этому вопросу;
- учёт антимонопольных требований при формировании экспортно-импортной политики;
- совершенствование законодательной базы антимонопольной политики с внесением в антимонопольное законодательство существенных изменений и дополнений или принятием в 1993 г. нового антимонопольного закона, в большей мере учитывающего специфику отечественного народного хозяйства и приспособленного к потребностям открытой экономики. Имеется в виду также сформировать механизм антимонопольного регулирования в рамках СНГ, учитывая, что объединения производителей уже выходят за национальные рамки.

Среднесрочная стратегия антимонопольного регулирования определяется тем, что в условиях открытой экономики ситуация на рынке будет определяться в первую очередь экспансией зарубежных товаров. С этой точки зрения экономику можно разбить на четыре сектора.

Первый сектор: предприятия, конкурентоспособные либо могущие стать конкурентоспособными на мировом рынке. Им будет дана широкая свобода в перестройке собственной внутренней структуры, сняты

ограничения на рост концентрации производства. Не будут преследоваться экспортные картели, создаваемые для совместного выступления на мировом рынке. Вместе с тем намечено ужесточить санкции за незаконные соглашения о разделе рынка, регулировании цен, затруднении доступа на рынок новых конкурентов.

Второй сектор: предприятия, которые не выдерживают конкуренции импортных товаров. Здесь будет обращать особое внимание на противодействие недобросовестной конкуренции.

Будет задействован механизм инициативного и в отдельных случаях принудительного разукрупнения предприятий, поскольку в рамках в целом неконкурентоспособного предприятия или объединения могут оказаться жизнеспособные подразделения.

Третий сектор: естественные монополии. Здесь будут применяться традиционные в мировой практике методы государственного регулирования, в частности, цен и тарифов.

Четвёртый сектор: рынки, где иностранная конкуренция не будет оказывать серьёзного воздействия вследствие масштабов страны, специфики продукции (быстропортящаяся или труднотранспортируемая) и других факторов. Здесь будут приняты традиционные методы антимонопольного регулирования, включая недопущение злоупотребления доминирующим положением, запрещение антиконкурентных соглашений, контроль за процессами концентрации производства, разрушение административных надстроек над производителем и т. п. Актуализируется проблема антимонопольной направленности приватизации и конверсии, поддержки частного капитала. Будет осуществляться принудительное разделение отдельных хозяйственных субъектов.

5. СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

5.1. Задачи и приоритеты социальной политики

Главная цель социальной политики - повышение уровня и качества жизни граждан России на основе стимулирования трудовой и хозяйственной активности населения, предоставления каждому трудоспособному человеку условий, позволяющих своим трудом и предприимчивостью обеспечивать благосостояние семьи, формирование сбережений и их эффективное инвестирование. При этом государство полностью сохраняет свои социальные обязательства перед пенсионерами, инвалидами, многодетными семьями, нетрудоспособными гражданами. Социальная поддержка оказывается прежде всего этим категориям населения, которые без нее не могут обойтись, и носит целевой, адресный характер.

Правительство считает основными направлениями активной социальной политики на всех этапах реформы:

- регулирование доходов населения;
- целевую помощь наиболее социально уязвимым группам населения;
- содействие обеспечению занятости и поддержки работников, высвобождающихся в ходе структурной перестройки отраслей экономики;
- реформу организационных структур и источников финансирования здравоохранения, образования, пенсионного обеспечения, жилищную реформу;
- нормализацию демографической ситуации в стране.

Приоритетность тех или иных из указанных направлений будет различаться на каждом из этапов реформы.

На этапе кризисного развития первостепенное значение имеют задачи социальной поддержки наименее защищенных групп людей (пенсионеров, инвалидов, малообеспеченных семей с детьми, учащейся молодежи), предотвращение распада непроизводственной сферы, сдерживание массовой безработицы и недопущение формирования зон социального бедствия.

На этапе восстановления на передний план должно выйти создание предпосылок для устойчивого функционирования рынка труда и развития социальной сферы, стабилизации демографической

ситуации, что потребует увеличения доли накопления, которая должна служить источником внутренних инвестиций через соответствующие финансовые институты (пенсионные фонды, различного рода страховые компании).

Для проведения активной социальной политики предусмотрены действия по следующим направлениям:

- повышение эффективности использования средств, выделяемых за счет бюджета, в том числе путем постепенного введения системы целевых платежных средств (социальных ваучеров);
- усиление децентрализованного начала в финансировании социальных программ за счет смещения центра тяжести в негосударственные финансовые структуры, а также на муниципальный уровень;
- постепенное, по мере выхода из кризиса и роста реальных доходов, увеличение доли платности в социальной сфере;
- повышение роли соответствующих финансовых институтов (негосударственных страховых и пенсионных фондов).

На этапе экономического подъема при условии стабилизации экономики, роста производства происходит увеличение общественного богатства, в том числе частных накоплений, что в свою очередь позволит активнее использовать их в социальной сфере для повышения качества жизни людей.

Перенос центра тяжести в финансировании расходов на социальные нужды с государственного бюджета на частные сбережения граждан и юридических лиц позволит:

- сосредоточить государственную поддержку на действительно нуждающихся слоях населения, преодолев уравнильность и социально несправедливую безадресность этой поддержки;
- сделать частные сбережения граждан существенным источником внутренних инвестиций;
- снизить налоговое бремя, увеличив тем самым накопление, и поощряя экономический рост.

5.2. Регулирование доходов населения (заработной платы, социальных выплат и пособий)

Правительство считает основными принципами государственной политики регулирования доходов населения:

- стимулирование трудовой и предпринимательской активности;
- увязку мероприятий по либерализации доходов населения со стабилизацией денежного обращения;
- недопущение чрезмерной и несправедливой дифференциации доходов работников различных отраслей и регионов, а также доходов различных социальных групп;
- отказ от принципа автоматической индексации и компенсации доходов всех групп населения в связи с ростом цен.

Реформа политики доходов будет осуществляться поэтапно, не отставая и не опережая ход макроэкономических преобразований по другим основным направлениям.

Оплата труда

В условиях развитых рыночных отношений уровень заработной платы и ее дифференциации по профессиональным и квалификационным группам работников должен определяться складывающимися спросом и предложением на рынке труда. При этом баланс интересов нанимаемых работников и работодателей регулируется только в рамках заключаемых тарифных соглашений. В этот период роль государства будет сводиться к обеспечению и совершенствованию системы социального партнерства.

На нынешнем же этапе, когда указанные механизмы только создаются, за государством продолжают оставаться функции регулирования средств, направляемых на оплату труда. Эти функции реализуются с помощью соответствующей системы налогообложения, государственных гарантий минимального размера оплаты труда и дифференциации уровней заработной платы работников бюджетных организаций. Наряду с обеспечением государственных гарантий по оплате труда будут подготавливаться условия для регулирования оплаты труда на основе системы трудовых соглашений.

На этапе кризисного развития с либерализацией цен увязана либерализация оплаты труда, что дает предприятиям, в меру роста их доходов, возможности компенсировать потери своих работников. Контроль этих процессов осуществляется прежде всего средствами макроэкономической политики, контролем за денежной массой и спросом.

Вместе с тем при смягчении денежной и кредитной политики неизбежно применение налоговых методов регулирования расходов на

оплату труда в хозрасчетном секторе. При этом Правительство предусматривает модернизацию действующего механизма, который заключается в установлении нормируемой величины расходов на оплату труда, не облагаемой налогом, увязанной с темпом инфляции и объективно сложившимися различиями в оплате труда по отраслям народного хозяйства, а также с удельным весом расходов в общих затратах на производство. Сумма превышения фактических расходов на оплату труда против нормируемой величины будет облагаться налогом с прогрессивной шкалой.

Гарантированный минимальный размер оплаты труда устанавливается на основе прожиточного минимума, рассчитанного исходя из минимальных норм потребления основных продуктов питания, товаров и услуг, а также с учетом динамики цен и экономических возможностей государства.

Правительство намерено отказаться от практики принятия локальных решений по повышению оплаты труда для отдельных регионов, отраслей и категорий работников.

Ликвидация сложившихся деформаций в оплате труда работников в отраслях народного хозяйства, на предприятиях различных форм собственности, между категориями персонала и профессионально-квалификационными группами работников будет осуществляться на основе единой тарифной сетки, отражающей различия по степени сложности труда и уровню квалификации работников независимо от сферы приложения труда. Единая тарифная сетка составит методическую базу при заключении тарифных соглашений в области заработной платы.

Региональная дифференциация размеров минимальной заработной платы будет ориентирована на особенности воспроизводства рабочей силы в зависимости от природных условий жизни населения на определенных территориях, на основе использования единых принципов районирования по природно-климатическим зонам.

Компенсация доходов в условиях инфляции. В кризисных условиях проводится единая государственная политика в области поддержания уровня жизни населения с фиксированными доходами на основе регулярного пересмотра минимальных размеров оплаты труда, пенсий, стипендий и социальных пособий. Периодически осуществляется изменение минимального размера пенсии с соответствующей индексацией всех других пенсионных выплат.

На региональном уровне в соответствии с действующим законодательством и с учетом особенностей экономического положения

страны будут реализовываться в адресном порядке дополнительные мероприятия по поддержанию реальных доходов населения за счет средств местных бюджетов.

Социальное партнерство

Правительство намерено использовать социальное партнерство в качестве важного механизма регулирования денежных доходов. Формирование институтов социального партнерства уже началось. С 1991 года принят ряд законодательных актов, заключено трехстороннее генеральное соглашение на 1992 год, сформирована центральная трехсторонняя комиссия, разворачивается работа в отраслях и регионах. Острота кризиса усиливает необходимость социального партнерства, ускорения использования свойственных ему форм и методов для разрешения трудовых и социальных конфликтов.

Однако дело наталкивается на многочисленные препятствия, что объективно обусловлено незрелостью трудовых отношений, их несоответствием условиям рыночной экономики. Пока главным работодателем остается государство, сохраняются условия для объединения интересов администрации государственных предприятий и их работников против государства и оказания давления на него с целью роста заработной платы. Корпоратизация и приватизация, ужесточение бюджетного ограничения для предприятий, другие институциональные изменения будут изменять обстановку и позволят повысить роль социального партнерства, взаимную заинтересованность в нем работников и работодателей.

Учитывая реальные условия, Правительство тем не менее намерено уже сейчас всемерно содействовать становлению институтов социального партнерства, имея в виду использовать их в интересах всех слоев общества в целях укрепления гражданского мира и создания условий для преодоления кризиса и процветания России.

В сфере социального партнерства Правительство намерено сосредоточить усилия на решении следующих задач:

- повышение роли трехсторонней комиссии на федеральном и других уровнях, обеспечение действенности ее работы;
- выработка согласованного перечня показателей и критериев трехсторонних соглашений, в том числе реализующих увязку роста реальных доходов с ростом производства и производительности труда, корректировка оплаты труда с учетом инфляции и т. д.;

- консолидация представленных на трехсторонних переговорах сторон работодателей и профсоюзов с целью повышения эффективности достигаемых соглашений;

- согласование процедур переговоров, облегчающих достижение необходимых компромиссов.

Важным принципом социального партнерства является реальное обеспечение свободы выбора трудящимися форм объединения и представительства своих интересов в профессиональных организациях. Для этого созданы условия, позволяющие рабочим коллективам самостоятельно определять величину и направления использования профсоюзных взносов, принимать решения о формах своего представительства на уровне предприятия и Федерации. Это способствует демократизации рабочего движения и непосредственному взаимодействию работодателей и трудовых коллективов.

Пенсионное обеспечение

Правительство намерено последовательно проводить реформу пенсионного обеспечения, основанную на принципах создания трехуровневой пенсионной системы.

Первый (базовый) уровень - социальная пенсия, финансируемая за счет государственного бюджета. Предоставляется вне зависимости от трудового вклада всем нетрудоспособным гражданам, которые не приобрели права на трудовую (страховую) пенсию, на уровне прожиточного минимума, гарантированного государством. Для отдельных категорий пенсионеров, таких как инвалиды с детства, предусмотрены специальные надбавки к социальным пенсиям. За счет государственного бюджета финансируются также пенсии военнослужащим, работникам правоохранительных органов.

Второй (основной) уровень - трудовая (страховая) пенсия, финансируемая за счет страховых взносов, аккумулируемых в государственном пенсионном фонде или самостоятельных страховых компаниях. Пенсии предоставляются лицам, имеющим необходимый трудовой (страховой) стаж по единым нормам, предусмотренным федеральным законодательством, с дифференциацией размеров пенсий в зависимости от трудового вклада (величина заработка и продолжительность стажа).

Третий (дополнительный) уровень - частная пенсия, финансируемая за счет негосударственных (частных) пенсионных фондов. Пенсии предоставляются лицам, заключившим договор личного страхования с указанными фондами. Взносы могут вноситься как самим работником, так и работодателем. Условия и размер дополнительной пенсии определяются индивидуальным договором между страхуемым лицом и пенсионным фондом, заключаемым на основании типового договора этого вида страхования.

Для повышения уровня пенсионного обеспечения действительно нетрудоспособных категорий населения Правительство намерено отказаться от расточительных методов стимулирования занятости вообще и занятости путем выплаты пенсий работающим пенсионерам. Предусмотрено установление более жесткой зависимости размеров пенсий от возраста выхода на пенсию и общей продолжительности страхового стажа, предоставление частичных пенсий, возмещающих часть утраченного заработка при продолжении работы со снижением заработка, и другие меры, обеспечивающие прямую зависимость уровня пенсионного обеспечения от фактического участия в финансировании системы пенсионного страхования.

На первом этапе пенсионной реформы (1992-1993 гг.) будут подготовлены условия для создания частных пенсионных фондов, ускорено принятие законодательства, строго регулирующего условия их деятельности, в том числе обеспечивающие контроль за рисковостью их инвестиционных операций.

Одновременно в Пенсионном фонде России (ПФР) будут выработаны принципы политики инвестирования резервных финансовых средств и проведена работа по открытию индивидуальных счетов граждан. Целесообразно ввести подотчетность ПФР не только Верховному Совету, но и Правительству России.

Будет произведена реструктуризация государственного пенсионного долга, т. е. пенсионная задолженность государства пенсионерам и работающим гражданам будет оформлена в индексируемых государственных облигациях пенсионного долга. Облигации будут распределены между всеми гражданами, имеющими пенсионные права, и переданы в ПФР. Погашение облигаций будет производиться по мере предъявления гражданами своих пенсионных прав. Реструктурирование государственного пенсионного долга дает каждому гражданину осязаемую гарантию пенсионного обеспечения, делая его не бесправным просителем, а владельцем капитала, приносящего доход, и создает основу для дальнейшего накопления пенсионных сбережений граждан в

индивидуальном порядке. Одновременно будет произведен расчет и принято законодательство о минимальных государственных пенсиях.

На втором этапе (1994-1995 гг.) улучшения экономической ситуации всем гражданам предоставляется право добровольного перевода облигаций пенсионного долга из государственного ПФР на персональные счета в любой из частных пенсионных фондов, а последним разрешается обменивать облигации пенсионного долга на акции приватизируемых предприятий. Кроме того, гражданам целесообразно предоставить право непосредственно передавать частным пенсионным фондам приватизационные чеки, полученные в рамках годовых программ приватизации. Конвертируя облигации пенсионного долга в реальную собственность, частные пенсионные фонды будут выполнять роль институциональных инвесторов, заинтересованных в долгосрочных инвестициях, способствуя тем самым развитию рынка капитала, смогут обеспечивать одновременно приращение пенсионных вкладов и защиту их от инфляции. Минимальные государственные пенсии, а также дополнительные пенсии гражданам, не переведшим свои облигации в частные пенсионные фонды, будут по-прежнему выплачиваться из ПФР.

На этом же этапе должен быть осуществлен переход от системы льготного пенсионного обеспечения к обязательному страхованию ответственности работодателей, что в свою очередь приведет к снижению пенсионной нагрузки на работающее население и будет способствовать развитию системы частных пенсионных фондов.

Целевая помощь

Адресная поддержка наиболее социально уязвимых слоев и групп населения является одним из приоритетных направлений активной социальной политики Правительства на всех этапах реформы. Однако в кризисных условиях развития экономики она имеет первостепенное значение. Правительство намерено постепенно отказаться от различного рода универсальных пособий и форм социальной защиты и перейти к целевой поддержке тех групп, для которых она необходима в наибольшей степени.

Основными источниками средств для оказания целевой помощи наиболее уязвимым слоям населения являются федеральный и местный бюджеты. Однако, поскольку в настоящее время на эти цели используются также средства внебюджетного государственного Фонда

социального страхования, Правительство намерено осуществить реорганизацию его деятельности - предполагается вывести Фонд социального страхования из подчинения профессиональным союзам и постепенно освободить его от тех функций, которые в рыночной экономике могут выполняться независимыми страховыми организациями.

К основным группам, нуждающимся в целевой государственной поддержке, относятся в первую очередь малообеспеченные семьи с детьми.

В кризисный период Правительство намерено перейти к дифференцированной помощи детям с учетом возраста ребенка и материального положения родителей. Намечается унификация существующего перечня пособий и выплат семьям с детьми, придание им целевого характера, введение в качестве основного условия размера их среднедушевого дохода.

При проведении реформы выплат и пособий из бюджетной системы необходимо учесть, что финансирование этих и выплат пособий производится за счет средств:

федерального бюджета - малообеспеченным семьям;

фонда социального страхования - по беременности и родам, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до 1,5 лет, по уходу за больным ребенком работающим женщинам;

местных бюджетов - ежеквартальные компенсационные выплаты, производимые в связи с удорожанием товаров детского ассортимента.

До конца 1992 года Правительство намерено завершить разработку мер по обеспечению адресности при назначении пособий семьям с детьми.

С 1993 года размеры назначаемых пособий семьям с детьми будут увязываться с научно обоснованным прожиточным минимумом различных возрастных групп детей и уровнем доходов в семьях с одновременным внедрением контроля за уровнем доходов населения через предоставление деклараций об их величине.

Нетрудоспособные граждане и инвалиды. Для инвалидов и нетрудоспособных граждан, получающих социальную пенсию, необходимо предусмотреть введение приоритетного механизма индексации их доходов. Под особой опекой служб социального обеспечения должны находиться одинокие и немощные пенсионеры.

В настоящее время из 35 млн. пенсионеров и инвалидов примерно 1,5 млн. человек проживают без семей и по состоянию здоровья нуждаются в посторонней помощи. Реформа в сфере социального

обслуживания этой категории граждан должна заключаться прежде всего в развитии и совершенствовании различных типов нестационарных учреждений. Оптимальными видами нестационарных учреждений могут быть отделения социальной помощи и территориальные центры, преобразованные в городские и районные учреждения органов социальной защиты, а также территориальные центры срочной помощи. Наряду с финансированием из федерального и местных бюджетов предполагается активно содействовать внедрению и широкому развитию служб социальной помощи населению, создаваемых на базе различных общественных, благотворительных и религиозных организаций. Система предоставления натуральных видов помощи должна быть организована таким образом, чтобы остро нуждающиеся пенсионеры и инвалиды могли быть обеспечены бесплатным горячим питанием, гарантированными минимальными продуктовыми наборами и предметами первой необходимости, с возможными вариантами их денежных компенсаций.

На период второй половины 1992 - конца 1994 гг. целесообразно сохранить финансирование из государственного бюджета стационарных учреждений социального обслуживания в пределах сложившихся минимальных натуральных норм на питание и медикаменты, материальное обеспечение и хозяйственно-бытовое обслуживание.

Следует добиться качественно более высокого уровня обслуживания в пансионатах для нетрудоспособных граждан. Необходимо также преодолеть необоснованную отделенность пенсионеров от общества за счет изменения правил поступления и режима пребывания в таких пансионатах.

Особое внимание должно быть обращено на положение 4,5 млн. инвалидов, состоящих в настоящее время на учете в органах социальной защиты населения.

В стране должна быть по существу заново создана система медицинской, социальной и трудовой реабилитации инвалидов. Такая система должна включать в себя как использование современных методов восстановления утраченных вследствие инвалидности функций, так и интеграцию инвалидов в общественную жизнь. На этапе кризисного развития приоритетным направлением должно стать восстановление системы трудоустройства инвалидов, которая была практически разрушена в последние годы.

В этих целях до конца 1992 года необходимо принять специальную государственную программу и создать правовую основу

системы трудовой занятости инвалидов. Стабилизирующим фактором в части улучшения трудовой занятости инвалидов будет принятие Закона Российской Федерации о социальной защите инвалидов.

Система трудовой занятости инвалидов предполагает предоставление им возможности трудиться на предприятиях, в организациях, учреждениях, для которых, независимо от форм собственности, в законодательном порядке устанавливается минимальный норматив по бронированию рабочих мест для трудоустройства инвалидов, а при невыполнении его - применение штрафных санкций. Кроме того, предусматривается создание условий для дальнейшего развития сети специализированных предприятий (цехов, участков), применяющих труд инвалидов, расширения возможности трудиться на дому и в придомных производственных участках.

Решающую роль в деле интеграции инвалидов в трудовой процесс играет получение ими образования. Состояние профессионального обучения инвалидов и потребность их в этом определяют необходимость его дальнейшего развития и совершенствования путем: создания центров профессиональной реабилитации инвалидов, расширения возможностей для обучения инвалидов в учебных заведениях и вузах, системы Минобразования Российской Федерации внедрения различных форм и степеней образования, расширения круга профессий для обучения с учетом спроса на рынке труда. Этому будет способствовать создание реабилитационных центров. Имеется в виду создание единой государственной системы и программы реабилитации инвалидов, а также целевое финансирование реабилитационных мер, включая модернизацию протезно-ортопедической промышленности.

Учащаяся молодежь. Основной формой социальной защиты учащейся молодежи являются стипендиальные выплаты, производимые государством в зависимости от уровня учебного заведения и успеваемости студентов и других категорий учащихся.

С 1993 года размер стипендий, выплачиваемых безвозмездно за счет государства, следовало бы поставить в зависимость от среднедушевого дохода семьи студента, а если он является одиноким - от его личного дохода.

В последующие годы целесообразно всем студентам предоставить возможность при необходимости получить дополнительную стипендию, подлежащую последующему возмещению. По существу это означает, что государство дает студенту беспроцентный долгосрочный кредит,

который он обязан возвратить в течение определенного времени после завершения учебы.

5.3. Государственная политика занятости

Ситуация на рынке труда.

В ближайшие месяцы ожидается нарастание активности экономических процессов, сопровождающихся реальным высвобождением работников и увеличением численности впервые ищущих работу. Не исключено, что уже общее число пустующих рабочих мест сравняется или станет меньше численности претендентов на них. Возможности первичного и повторного трудоустройства сузятся. Ускорится рост безработицы.

Стратегия занятости

Ситуация требует отказа от применения пассивного варианта политики занятости (выплат высоких пособий по безработице на длительный срок), ее переориентации на активные меры, создающие возможности и стимулирующие скорейший поиск работы или приобретение новой профессии.

Главной целью деятельности станет содействие полной, продуктивной и свободно избранной занятости и в то же время обеспечение возможностей предприятиям свободно нанимать работников для эффективного развития производства.

Для достижения этих целей Правительство в качестве основного примет "принцип занятости". Предполагается организовать работу государственной службы занятости таким образом, чтобы:

- минимизировать период поиска работы граждан;
- минимизировать период заполнения вакансий работодателем;
- предотвратить длительную безработицу.

Государственная служба занятости будет уделять основное внимание оказанию помощи безработным в поисках новой работы, а также помощи работодателям в поисках подходящих для них работников; тем, кто временно не может найти работу, будет оказана помощь в организации необходимого переобучения или им будет предложено участие в оплачиваемых общественных работах; наконец, тем, кому не удастся немедленно предоставить возможность

для переобучения или общественную работу, служба занятости будет своевременно и регулярно выплачивать пособие по безработице. Такая расстановка приоритетов ляжет в основу распределения ресурсов Государственного фонда занятости.

Практическая реализация "принципа занятости" означает деятельность по следующим направлениям:

а) развитие правовой и экономической инфраструктуры для стабильной и масштабной занятости;

б) поощрение предпринимательства и при необходимости организация обучения основам предпринимательства;

в) развитие широкой системы профобучения и переобучения безработных по целому спектру финансовых, производственных, юридических и иных направлений. Для этого будут использоваться существующие образовательные учреждения и создаваться новые, будут разрабатываться специальные программы обучения, готовиться преподаватели;

г) развитие системы выплаты пособий по безработице. Здесь предполагается работа в два этапа: в краткосрочной перспективе приоритетом должно стать развитие всеобъемлющей системы стандартных пособий для безработных по принципу "страховочной сетки", организовать выплату которых можно будет сравнительно быстро и легко для того, чтобы обеспечить центрам занятости возможность эффективно действовать в новой для них ситуации массовой безработицы. Данная структура пособий соответствует принципу занятости. В более долгосрочной перспективе предполагается создание страховой системы пособий по безработице;

д) создание организационной структуры и предоставление необходимых материальных средств областям для развития программ общественных работ на территории с пиковой безработицей;

е) создание четкой правовой основы и структуры деятельности служб занятости;

ж) поэтапное развитие общегосударственной компьютеризированной информационно-справочной системы для регистрации безработных и выплаты пособий, которая позволит повысить эффективность деятельности служб занятости по всем перечисленным направлениям и даст возможность получения своевременной и полной информации об уровнях безработицы и их тенденциях как на местах, так и в стране в целом. Это в свою очередь позволит разумно распределять имеющиеся у Правительства ресурсы и заблаговременно планировать

работу в соответствии с меняющимися условиями в различных регионах.

Финансирование политики занятости

По предварительным расчетам, затраты Фонда занятости на 1992 г. могут составить 55-60 млрд. рублей, из которых большая часть средств понадобится в III и IV кварталах. Расходы на выплату стипендий, пособий, организацию обучения превысят 44 млрд. рублей в расчете на год. Действующий 1% отчислений в Фонд занятости обеспечит поступления в сумме 30 млрд. рублей, т. е. примерно 50% потребности. Этих средств при обострении ситуации будет достаточно в лучшем случае лишь на выплату пособий по безработице. Явно преобладающей станет пассивная составляющая политики занятости.

Учитывая новую ситуацию, следует рассмотреть вопрос о повышении норматива обязательных отчислений в Фонд занятости от средств, идущих на оплату труда, и довести страховой взнос до уровня, приближенного к принятому в мировой практике. Это возможно сделать, не увеличивая общий уровень страховых взносов из заработной платы, за счет некоторого сокращения отчислений в Пенсионный фонд России, накопивший в последнее время значительные финансовые средства. В дальнейшем предполагается консолидировать Фонд занятости в федеральный бюджет и рассматривать потребности в финансовом покрытии политики занятости при годовом и поквартальном планировании бюджетных расходов с гарантированным выделением средств по ключевым статьям расходов.

Предполагается пересмотреть распределение средств между федеральным и территориальными уровнями в сторону увеличения федеральной части. Средства Федеральной части Фонда занятости будут расходоваться в основном на общие нужды, на формирование резервной части фонда, для финансовой поддержки территорий с массовой безработицей и дефицитным фондом занятости.

На этапе развития в кризисных условиях насущной необходимостью становится выработка активной политики в отношении массового высвобождения работающих. В том случае, если альтернатива массовому сокращению численности занятых (производство новых видов продукции, развитие маркетинга с целью стимулирования сбыта существующей продукции и др.) не найдена, предполагается создать

механизм, подталкивающий предприятия к поиску путей сокращения фонда заработной платы без принудительного увольнения работников.

Вместе с тем требуется более четко законодательно оформить защиту тех граждан, которым угрожает высвобождение. Правительство намерено:

а) создать механизм, обязывающий работодателя предварительно уведомлять Службу занятости и профсоюз предприятия о запланированном их высвобождении. Период такого предварительного уведомления должен зависеть от количества подлежащих высвобождению граждан и от ситуации на местном рынке труда;

б) обязать работодателя предварительно уведомлять о высвобождении тех работников, которых оно затронет;

в) создать четкую процедуру переговоров работодателя и профсоюза об условиях сокращения работников. Такая процедура должна включать в себя следующее:

- определение условий сокращения рабочего дня и недели, временного увольнения работников;
- определение условий перевода работников с одного места работы на другое внутри предприятия;
- положение о "замораживании" приема на работу новых работников в период реорганизации предприятия;
- определение условий выплат высвобождаемым работникам компенсации;
- определение условий государственной помощи работодателям и работникам в период массового высвобождения.

5.4. Регулирование миграции

За пределами России в других бывших республиках СССР проживает свыше 25 млн. русских и около 4 млн. граждан других коренных национальностей Российской Федерации. Прогнозные экспертные оценки свидетельствуют о том, что вынужденная миграция в Россию только в 1992 году может составить 500 тыс. человек.

В настоящее время 11,3 млн. русских (45%) живет на территории Украины, 6,2 млн. человек (24%) - в Казахстане и 1,3 млн. (5%) - в Беларуси. Таким образом, 75% русских живут либо в близких им по культуре славянских государствах, либо в тех, откуда нет оснований ожидать массового потока беженцев и вынужденных переселенцев.

Анализ ситуации показывает, что будет продолжаться переселение из государств Прибалтики, Молдовы, Грузии. Наибольший поток ожидается из республик Средней Азии, прежде всего в связи с их усиливающейся исламизацией. По данным переписи 1989 г. там проживало свыше 3 млн. русских, но часть из них уже выехала в Россию.

Миграционные потоки усилятся и внутри Российской Федерации. Следует ожидать движения населения из северных районов. Активизация населения в связи с обострением проблемы занятости также вызовет рационаправленную миграцию. Здесь необходима целенаправленная политика поддержки конкретных проектов заселения районов, которая также может осуществляться через Переселенческий государственный банк. Смягчению напряженности будет способствовать ускорение проведения жилищной реформы.

Приоритетными направлениями миграционной политики являются:

- защита прав и интересов граждан Российской Федерации, проживающих как в республике, так и за ее пределами;
- управление миграционными процессами, регулирование въезда и выезда мигрантов, оказание помощи беженцам и вынужденным переселенцам;
- содействие социально-экономической адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации путем создания законных и гуманных условий их приема и размещения;
- формирование общественного мнения, направленного на позитивное восприятие вынужденной миграции в Россию;
- осуществление сотрудничества с мировым сообществом.

Основным принципом в работе с вынужденными мигрантами становится развитие инициативы и самостоятельности в собственном обустройстве на новом месте жительства, привлечение их средств, полученных в качестве компенсации за оставленное жилье и недвижимое имущество, предоставляемых им льготных кредитов, а также финансовых средств и материальных ресурсов в порядке помощи со стороны государства, общественных, частных и благотворительных организаций.

В настоящее время механизм координации и объединения интересов мигрантов, государства и местных органов управления основан на том, что размещение мигрантов непосредственно увязывается с экономическим развитием мест их расселения, в частности, предусматривается организация нового производства силами мигрантов.

Для более успешного обустройства мигрантов Правительство намерено создать новый механизм финансирования этих мероприятий, предусматривающий, в частности, распределение государственных средств федеральной миграционной службы России преимущественно не через местные органы управления, а под конкретные проекты обустройства юридическим лицам (организациям и объединениям, создаваемым вынужденными мигрантами). Под полной опекой государства будут находиться только категории социально незащищенных граждан.

Стержнем механизма эффективного освоения средств должна стать система государственных и коммерческих переселенческих банков. Первое, что необходимо сделать, - создать государственно-акционерный Переселенческий банк, который бы имел свои отделения в регионах наибольшего притока беженцев (гг. Владикавказе, Ростове, Краснодаре и Ставрополе). Акционерами этого банка могли бы стать, с одной стороны, крупные государственные банковские и хозяйственные структуры, а с другой, - ассоциации крупных предприятий и объединений, заинтересованные в привлечении рабочей силы. Данный банк определял бы политику кредитования проектов обустройства беженцев. Инициаторами осуществления таких проектов, а, следовательно, и объектами кредитования могли бы быть ассоциации беженцев и даже отдельные семьи, особенно если речь идет об обустройстве в сельской местности.

Кроме того, Переселенческий государственный банк мог бы выступать гарантом при рисковом кредитовании переселенцев всеми иными структурами (коммерческими банками и предприятиями). Для этого Переселенческому государственному банку необходим резервный фонд, образуемый преимущественно из бюджетных средств. Сами средства федерального бюджета, таким образом, направляются частично на создание резервного фонда Переселенческого банка, а частично передаются местным органам власти тех регионов, куда направлен поток переселенцев или беженцев в условиях чрезвычайных ситуаций.

5.5. Политика в отраслях социальной сферы и жилищная реформа

Необходимо поэтапное проведение комплексной реформы сферы социального обслуживания, при которой наряду с введением индиви-

дуального адресного финансирования (платности) при удовлетворении социальных потребностей обеспечиваются как социальные гарантии, так и учет долгосрочных государственных обязательств, возникших ранее.

Социальные гарантии для малоимущих слоев населения могут принимать характер натуральных раздач (бесплатное жилье для бедных, бесплатные муниципальные школы и больницы) либо характер денежных (квазиденежных) компенсаций. В последнем случае желательным является введение системы целевых платежных средств (сертификатов, ваучеров), поскольку прямые денежные компенсации в условиях снижения жизненного уровня будут неизбежно использованы на текущее потребление товаров. Долгосрочные обязательства государства в социальной сфере (прежде всего в сфере пенсионного обеспечения и предоставления жилья) должны быть выражены в явном виде как государственные ценные бумаги с тем, чтобы они могли поступить, в обращение негосударственных структур социального обслуживания (частные пенсионные фонды, жилищные сберегательные банки и т. п.).

Ваучер как денежный суррогат, позволяющий приобретать определенный набор услуг с известной возможностью выбора, входит в семейный бюджет и сразу меняет структуру его расходов, способствуя перестройке потребительского поведения. В условиях инфляции, даже при разумном индексировании ваучера, население легче проявит склонность к оплате дополнительных услуг за свой счет и к накоплению, чтобы воспользоваться услугами более высокого качества, прибегая к помощи институциональных инвесторов.

Проблемы, связанные с реализацией этого варианта, обусловлены:

- большим объемом технической работы для Правительства и аппарата управления на местах;
- трудностями определения социальных нормативов;
- необходимостью подготовки и распространения ваучеров, разработки порядка их обращения с учетом их целевого назначения;
- необходимостью обучения большого числа людей, в том числе в финансовых органах;
- известной опасностью усиления инфляции, которая, впрочем, не столь велика, поскольку учителям, врачам, другим работникам в этой сфере все равно надо платить заработную плату, равно как и возмещать другие затраты.

Задача формирования соответствующих новой системе финансовых институтов (частных пенсионных, страховых, инвестиционных фондов) должна решаться так или иначе. Процесс может быть ускорен путем преобразования некоторых существующих в этой сфере государственных органов, а также привлечения уже действующих или возникающих в процессе приватизации частных компаний.

Таким образом, как на кризисном, так и на восстановительном этапе преимущественную роль в этой сфере будет играть бюджетная система, за счет средств которой все население должно обеспечиваться гарантированным государственным минимумом услуг социально-культурной сферы. В денежном выражении гарантированный минимум может быть установлен на уровне минимальных текущих затрат в учреждениях и организациях непроизводственной сферы. В свою очередь, за основу минимального уровня текущих затрат следует принять размеры заработной платы работников и минимально допустимые материальные затраты непроизводственной сферы. В качестве практического критерия оценки уровня заработной платы в отраслях непроизводственной сферы в современной ситуации может быть принят средний уровень заработной платы в промышленности.

Материальные затраты в непроизводственной сфере в рамках гарантированного минимального уровня потребления услуг следует оценивать на уровне натуральных нормативов с учетом индекса инфляции.

С развитием негосударственных форм обслуживания в социально-культурных отраслях будет увеличиваться доля средств населения в финансировании учреждений непроизводственной сферы. В первую очередь это относится к учреждениям образования и здравоохранения.

Должна возрасти роль средств предприятий в финансировании текущих затрат учреждений непроизводственной сферы. В первую очередь это относится к оплате услуг рекреационной сферы, однако определенная часть средств может быть направлена и на компенсацию расходов при потреблении услуг материально-бытового характера - транспортных, жилищно-коммунальных, услуг связи и т.п. Это предполагает изменение условий формирования фонда потребления на предприятиях, в том числе определенные льготы для направления средств на эти цели.

Традиционная бесплатность и льготность социально-культурной сферы и финансирование ее учреждений из бюджета по стабильным, усредненным нормативам значительно снижает эффективность их

функционирования. Логичным решением этой проблемы могла бы стать система, основанная на следующих принципах:

- общество прекращает прямое финансирование учреждений социальной сферы и выдает средства с учетом сложившегося уровня цен, необходимые для покрытия затрат соответствующих учреждений, конкретным потребителям услуг в форме целевых сертификатов (ваучеров);

- потребители услуг за счет дополнительных финансовых средств финансируют те учреждения, в которых им обеспечивается наиболее качественное обслуживание;

- учреждения с наиболее низким уровнем обслуживания лишаются потребителей своих услуг, не получают средств, достаточных для своего функционирования, и вынуждены либо закрываться, либо повышать качество предоставляемых услуг.

Введение целевых ваучеров следует начинать в тех отраслях социально-культурной сферы, где это сопряжено с наименьшими организационными преобразованиями и практически не зависит от уровня среднедушевых доходов (система образования, обязательное медицинское страхование).

В условиях регламентации уровня среднедушевых доходов населения расширяется область применения ваучеров (эксплуатация жилья) и усиливается ее адресная направленность).

С усилением инвестиционной активности населения система ваучеров должна способствовать ее стимулированию (жилищное строительство и инвестирование прочих социальных объектов).

Создание развернутой сети инвестиционных институтов будет идти начиная с 1993 г. в связи с процессом приватизации. Но ранее потребности в них и не будет. Уже на протяжении 1994-95 гг. могут быть произведены серьезные сдвиги в структуре бюджета семьи и государства, а к 1996 г. внутреннее накопление может достичь величин, позволяющих переломить тенденции спада в производственной сфере.

Применение системы ваучеров в отдельных отраслях социального обслуживания намечается конкретно проработать до конца 1992 года.

Здравоохранение

Основное направление реформирования в системе здравоохранения связано с введением медицинского страхования граждан (как обяза-

тельного, так и добровольного) и переходом к бюджетно-страховому принципу функционирования медицинских учреждений.

При этом обязательное страхование осуществляется или за счет бюджета (для неработающего населения и занятых в бюджетных организациях и учреждениях) или средств предприятий (для работающего населения); добровольное страхование - как за счет прибыли (доходов) предприятий, так и за счет личных средств граждан. Принципиальное значение подобного распределения источников финансирования медицинского обслуживания населения заключается в том, что соответствующая нагрузка на бюджет сохраняется только в части, обеспечивающей социальные гарантии, - на уровне базовой программы обязательного медицинского страхования - неработающему населению и занятым в бюджетных организациях и учреждениях. Переход к такой системе имеется в виду осуществить поэтапно.

Основными субъектами системы медицинского страхования будут страхователи (при обязательном страховании - органы власти различных уровней и предприятия; при добровольном страховании - отдельные граждане и предприятия); страховые медицинские компании (юридические лица, осуществляющие медицинское страхование и имеющие государственную лицензию на право заниматься медицинским страхованием). Таким образом, ключевой фигурой нового хозяйственного механизма системы здравоохранения становятся независимые страховые медицинские компании, свободно выбирающие, исходя из интересов клиентов, медицинские учреждения для оказания медицинской помощи и услуг по договорам медицинского страхования. Деятельность этих организаций позволит на деле реализовать конкурентные принципы организации рынка медицинских услуг, без чего немыслимо реальное повышение их качества. Низкое качество медицинского обслуживания, оказываемого отдельными учреждениями здравоохранения, неминуемо должно вести к прекращению заключения с ними договоров по оказанию услуг и передаче соответствующих финансовых ресурсов медицинским учреждениям, которые гарантируют высокий стандарт услуг.

Рост доходов страховых медицинских компаний обуславливается увеличением объема оказываемых населению медицинских услуг, повышением доступности последних, то есть максимально возможным использованием сети медицинских учреждений; фонды медицинского страхования аккумулируются в страховых медицинских организациях.

Это означает, что преодолевается централизация значительной части средств на здравоохранение в бюджетах республиканского и местного уровней и исключается бюрократический характер их распределения.

Источником формирования фонда медицинского страхования в нынешних условиях является часть ныне существующих 37-процентных отчислений на социальное страхование, возможно с использованием части подоходного налога.

Потребности в финансировании учреждений здравоохранения на различных территориях не находятся в прямой пропорциональной зависимости с налоговой базой регионов, с региональным фондом оплаты труда, используемым для формирования платежей по обязательному медицинскому страхованию. В связи с этим возникает проблема формирования межреспубликанского фонда финансирования системы обязательного медицинского страхования. Эта задача может быть решена путем разделения платежей по обязательному медицинскому страхованию на часть, остающуюся непосредственно на территории, и часть, поступающую в централизованный фонд, примерно в пропорции 4:1, сложившейся в настоящее время между расходами на здравоохранение республиканского и местных бюджетов.

Наиболее сложный вопрос введения системы обязательного медицинского страхования связан с распределением соответствующего фонда между страховыми медицинскими организациями.

Здесь также может быть использована система ваучеров - сертификатов, удостоверяющих право граждан на получение определенного набора медицинских услуг. Ваучеры здравоохранения должны иметь стоимостную оценку, исходя из усредненных затрат на лечение в рамках годового финансирования базовой программы обязательного медицинского страхования, и быть дифференцированы для различных возрастных групп населения. В условиях высоких темпов инфляции стоимостная оценка ваучеров должна пересматриваться. Ими будет наделяться все население.

Ваучеры подлежат "погашению" наличными или безналичными денежными средствами из фонда обязательного медицинского страхования при условии целевого их использования.

Образование

В переходный период на первый план выдвигаются следующие задачи:

- обеспечение государственного стандарта качества общего и профессионального образования;
- повышение эффективности использования финансовых ресурсов в области образования, усиление их адресности (персонификация);
- переход на новую, более эффективную модель финансирования образования, адекватную развивающейся экономике;
- создание условий и развитие негосударственных структур образования;
- недопущение снижения достигнутого в последние годы уровня государственного финансирования (с учетом инфляции).

Предполагаемое внедрение новой экономической модели образования исходит из следующих принципов:

- сохранение за государством приоритета в финансировании системы образования, используя институт образовательного ваучера. Ваучер имеет стоимость, объявленную для населения данной территории с учетом индексации и отражающую сумму всех расходов по обеспечению государственного стандарта образования, исключая капитальные вложения на развитие отрасли. Ваучер должен иметь одинаковое применение и стоимость для государственных и негосударственных структур;
- многоуровневый подход в формировании ресурсного обеспечения: федеральный, региональный, муниципальный;
- установление норматива государственного финансирования (федеральный уровень) как минимального, обеспечивающего функционирование системы и реализацию общегосударственного стандарта образования без учета местных и региональных особенностей;
- нормативный подход в формировании ресурсного обеспечения, а на период развития в кризисных условиях - сохранение гарантированного государственного обеспечения материально-техническими ресурсами;
- автономизация, хозяйственная самостоятельность образовательных учреждений;
- самостоятельное использование доходов системы образования (вторичное сырье, аренда помещений и т.д.) только для собственных нужд образовательных учреждений;
- реорганизацию (включая акционирование) промышленности по производству средств обучения;

- налоговые льготы для спонсоров, инвесторов образования, включая льготное налогообложение доходов от собственной деятельности учреждений и предприятий образования;

- развитие дополнительных платных услуг образования, выходящих за рамки общегосударственного образовательного стандарта;

- создание условий для развития негосударственных образовательных учреждений, разгосударствления и приватизации образовательных учреждений.

Для новой экономической модели в различных подсистемах образования характерны специфические особенности.

Номинальная стоимость ваучера в дошкольном воспитании будет составлять только часть необходимых затрат, минимальный уровень которых определяется государством.

Ваучер для общеобразовательных школ должен обеспечить получение набора услуг, соответствующих государственному стандарту образования.

Номинальная стоимость профессионального образования дифференцируется в зависимости от региона, в котором находится профессиональное учебное заведение, и от профессий, по которым осуществляется подготовка в профессиональном учебном заведении. В случае получения дополнительных образовательных услуг, когда стоимость реализации всех компонентов образования превышает номинальную стоимость ваучера, а также при улучшении социально-бытовых условий разницу доплачивает учащийся за счет собственных средств, либо за счет средств, поступающих из дополнительных источников финансирования: предприятий, для которых осуществляется подготовка кадров по договорам; спонсоров; вновь создаваемых региональных фондов поддержки общего и профессионального образования; собственной деятельности учебных заведений. Кроме того, эти средства используются и на развитие материально-технической базы учебных заведений. Целесообразно перевести профессионально-технические училища начиная с 1993 года, на финансирование из местного бюджета, за исключением экспериментально-опытных училищ, изменить порядок бюджетного финансирования средних специальных учебных заведений, предусмотрев для них начиная с 1993 года выделение средств из местных бюджетов.

Специфика реформы высшего и послевузовского образования состоит в переходе к многоуровневой системе образования, развитию

негосударственных образовательных учреждений, рационализации размещения потенциала высшей школы по регионам России.

С этой целью необходимо:

- установить гарантированный уровень расходов из федерального бюджета на содержание и развитие учебных заведений в процентах от ВВП или общего объема расходной части бюджета (при условии соответствующей корректировки в случае существенного изменения его структуры);

- предоставить право органам государственного управления высшим образованием в пределах выделенных бюджетных средств определять перечень вузов и контингент студентов, для которых гарантируется получение высшего образования за счет федерального бюджета (70-75% приема), устанавливать контрольные цифры дополнительного приема студентов (20-25%) по договорам с независимыми государствами, органами государственного управления, муниципальными органами, предприятиями, учреждениями и организациями всех форм собственности и физическими лицами, предусматривающим полное возмещение затрат на обучение (включая стипендии успевающим студентам);

- возмещать частично из местных бюджетов затраты по реализации различных целевых образовательных программ по переподготовке и повышению квалификации специалистов, а также за счет средств предприятий, организаций и учреждений любых форм собственности и частных лиц;

Культура

В целях сохранения сложившегося культурного потенциала и постепенного возрождения великой Российской культуры необходимо обеспечить устойчивое бюджетное финансирование культуры и искусства в ближайшие годы. При утверждении региональных бюджетов, даже учитывая экономические трудности, объем средств, выделяемых из бюджета, не должен быть ниже уровня, достигнутого в 1991 году, скорректированного на индекс удорожания затрат. Тем самым Россия сохранит предпосылки для дальнейшего культурного развития.

Наряду с традиционной сферой культурной жизни будет развернута система коммерческой деятельности государственных предприятий культуры, специально ориентированная на последующее использование доходов для поддержки неприбыльных секторов.

В 1993-1995 г. будут поощряться деятельность культурных организаций всех форм собственности, поддерживаться программы разного масштаба, как федеральные так и республиканские территориальные, с учетом национальных, исторических, религиозных факторов, сложившихся видов культурной деятельности, бытовых традиционных норм, общей динамики социокультурной среды.

В условиях, когда каждый регион - субъект Федерации самостоятельно рассматривает и утверждает свой бюджет, а Российская Федерация представляет собой единое культурное пространство, должен быть законодательно закреплён единый порядок финансирования сферы культуры. Наиболее целесообразно задать в программе норматив финансирования культуры за счёт средств бюджета. Это позволит заинтересовать учреждения и организации культуры в активном поиске новых форм культурной деятельности, внебюджетных источников финансирования, привлечения спонсоров и меценатов из числа новых коммерческих структур. Для стимулирования последних должны быть приняты соответствующие законодательные акты.

Существенно расширится число учреждений культуры, ориентированных на коммерческие досуговые формы: рекреацию, туризм, шоу-бизнес. Процесс расширения сети подобных учреждений культуры мог бы способствовать решению проблемы высвобождения трудовых ресурсов из отраслей материального производства. В связи с этим важной частью программы развития культуры является поддержка создаваемых негосударственных учреждений культуры.

Предстоит провести инвентаризацию сети учреждений культуры, находящихся на бюджетном финансировании, с целью укрепления деятельности домов культуры, клубов, а также возможного их пере-профилирования, развития альтернативных форм культурной деятельности, включая передвижные.

Значительное расширение масштабов охраны, реставрации и использования памятников истории и культуры повысит их роль в экономическом потенциале республики и увеличит поступление в местные бюджеты доходов от туризма, экскурсий, концертов и вечеров, сувенирного производства и т.п.

Жилищная реформа

Основной целью федеральной жилищной политики является осуществление жилищной реформы - важнейшей составной части

экономической и социальной реформы в Российской Федерации.

Углубление инфляционных процессов наиболее остро сказалось на функционировании жилищного сектора. При резком удорожании стоимости строительной продукции, работ и услуг, увеличении текущих затрат на жилищно-коммунальное обслуживание капитальные вложения государства (включая средства предприятий и организаций) стали явно недостаточными для реализации социальных программ развития жилищной сферы. Неэффективность, диспропорции в существующей жилищной сфере создали ситуацию, несовместимую с рынком.

Стратегической целью реформы является создание жилищной системы, при которой большинство домовладельцев будут способны оплачивать полную стоимость своего жилища, приобретенного по рыночным ценам, в то время как помощь государства направляется только материально нуждающимся. Реформироваться будет и управление существующим жилищным фондом, и управление системой строительства жилья, поскольку рынки существующего и нового жилья взаимодействуют.

Дотации на жилье будут сконцентрированы на помощи экономически защищаемым социальным группам.

Необходимо развитие трех основных направлений реформы управления существующим жилищным фондом:

- 1) приватизация жилья;
- 2) реформа квартирной платы;
- 3) реформа эксплуатационного сектора.

Приватизация жилья является критически важной для создания рынка жилья и условий для свободной миграции населения. Класс собственников жилья в городе и деревне станет массовой социальной базой рыночных реформ.

На сегодняшний день граждан отпугивает от приватизации неясность преимуществ статуса частного собственника жилья по сравнению с существующим договором пожизненного жилья при крайне низкой плате за пользование им и с фактическим правом передачи по наследству совместно проживающим членам семьи.

Приватизация жилья также сдерживается опасениями граждан по поводу возможного высокого налога на собственность и высоких издержек, связанных с ремонтом квартир, здания в целом, коммуникаций.

В ближайшее время необходимо решить вопрос предоставления всем гражданам, постоянно проживающим в государственном и муниципальном жилищном фонде, возможности беспрепятственной реализации права на приватизацию занимаемых ими жилых помещений в установленном порядке при упрощенных и легкодоступных правилах оформления передачи жилья в собственность.

Действующая система квартирной платы в текущем году привела жилищно-коммунальное хозяйство на грань полного развала. На сегодняшний момент затраты на эксплуатацию и ремонт государственного и муниципального жилья оплачиваются нанимателями в среднем на 2,2 процента, на коммунальные услуги - на 8,7 процента, а источники компенсации реально необходимых затрат на местном уровне в большинстве случаев не определены.

Для восстановления работоспособности жилищно-коммунального хозяйства необходимо со второй половины текущего года начать перевод отрасли на принципы безубыточного функционирования, радикального изменения порядка финансирования отрасли. Целесообразно дотирование неэффективных предприятий и организаций жилищно-коммунального хозяйства заменить прямыми (постепенно снижающимися) компенсациями (субсидиями) непосредственно для экономически защищаемых слоев населения, в том числе в виде жилищных ваучеров.

В целях ослабления "шокового эффекта" от повышения цен на жилищно-коммунальное обслуживание предусматривается поэтапное повышение оплаты услуг в течении 3-5 лет с введением системы компенсаций (субсидий) в зависимости от жилищных условий граждан и их доходов, вводится возможность контроля населением издержек и цен на услуги, выбора эксплуатирующей организации в следующем порядке:

1) на первом этапе общая сумма выплат на жилищно-коммунальные услуги населением не должна в среднем превышать 5 процентов совокупного дохода семьи;

2) на следующем этапе оплата расходов по содержанию и ремонту жилья, а также по коммунальным услугам должна составлять до 10 процентов от совокупного дохода семьи, что позволит за счет населения оплачивать до 40 процентов от этих общих расходов.

В дальнейшем развитие новой системы оплаты расходов по содержанию и ремонту жилья и коммунальных услуг с доведением доли, оплачиваемой населением, до 20 процентов совокупного дохода семьи позволит оплачивать за счет населения около 70-80 процентов затрат

по найму или аренде жилья. Оставшиеся 20-30 процентов затрат на содержание, ремонт и коммунальные услуги должны субсидироваться из государственных и местных бюджетов в форме безналичных чеков-ваучеров для экономически защищаемых слоев населения.

В случае, если не будет использована система ваучеров и будет сделана попытка введения полной немедленной платности жилья, то последует массовый отказ от квартплаты и оплаты жилищно-коммунальных услуг, насильственное взыскание которых или меры выселения могут привести к социальному взрыву.

Для восстановления стабильного положения и проведения реорганизации всей системы строительства и эксплуатации жилья необходимо последовательное осуществление государственной программы институциональных изменений следующего содержания.

1). Разработка законодательных и нормативных актов, определяющих юридическую и экономическую базу перестройки жилищной сферы, обеспечивающей развитие частной собственности в этой сфере, защиту прав населения на жилье, развитие конкуренции в строительстве и эксплуатации жилищного фонда, производстве строительных материалов.

2). Обеспечение приемлемого соотношения стоимости жилья и доходов населения. Средняя стоимость строительства или приобретения жилья должна соответствовать 10-12 - летним годовым доходам семей, что позволит им оплатить собственное жилье в течение не менее чем 30 лет.

3). Совершенствование системы финансирования строительства и эксплуатации жилья, внесение изменений и дополнений в систему налогового законодательства, нацеленного на стимулирование развития всех видов экономически эффективного жилищного строительства, создание условий по привлечению внебюджетных источников финансирования в жилищную сферу, формирование механизма ипотечного (залогового) кредитования, использование для жилищного строительства средств от приватизации и предпринимательской деятельности.

4). Для определения уровня жилищных условий, предоставления жилья, выделения компенсаций (субсидий) по оплате жилья вводится понятие социальной нормы площади жилья, устанавливаемой органами местного самоуправления в соответствии с Законом Российской Федерации "Об основах Федеральной жилищной политики".

5). Развитие всех разновидностей купли-продажи жилья, а также разновидностей аренды жилья как основы в последующие годы

отношений между потребителем и собственником, создание общенационального рынка недвижимости в жилищной сфере, обеспечивающего свободную миграцию населения к местам привлечения капитала и приложения труда.

6). Проведение органами исполнительной власти на местах программы по приватизации, перевода государственных и муниципальных жилищно-эксплуатационных служб в негосударственные альтернативные структуры, широкого внедрения практики выбора на конкурсной основе предприятий и учреждений, обеспечивающих эксплуатацию, ремонт и поддержание в надлежащем порядке государственного и муниципального фонда на основе контрактов с его нанимателями, арендаторами и собственниками.

7). Законодательное установление полноценной частной собственности на недвижимость в жилищной сфере, в том числе на землю для частного жилищного строительства.

5.6. Демографическая политика

Падение уровня жизни в последнее время явилось одной из причин начавшегося процесса резкого обострения демографической ситуации, охватившего практически всю густонаселенную европейскую часть России. В 1992 году, по сравнению с наиболее благоприятным с демографической точки зрения 1987 годом, число родившихся в России снизилось на 700 тысяч (на 28%) и составило 1,8 млн. новорожденных, число умерших возросло на 160 тысяч человек (на 10,4%) и составило 1,7 млн. человек, а с ноября 1991 года отмечается естественная убыль населения страны. При общем процессе старения населения, в том числе трудоспособного, в 20 областях России доля лиц старше трудоспособного возраста превышает долю лиц моложе трудоспособного.

Изменились тенденции межрегиональной миграции населения.

Долгосрочные интересы социально-экономического развития страны требуют нормализации условий для воспроизводства ее населения.

Политика в отношении роста населения может быть корректно сформулирована лишь при наличии четких региональных критериев оптимальности - экономических, экологических, демографических и социально-культурных. Главные акценты в политике должны быть

сделаны в отношении обеспечения здорового потомства, увеличения продолжительности активной жизни, сохранения здоровья и других качественных характеристик развития населения.

Предстоит реформировать механизм ресурсного обеспечения социально-демографической политики, предусмотрев в нем перенесение центра тяжести с республиканских на местные источники финансирования.

В регионах с тенденцией к естественной убыли населения целесообразно активизировать региональные экономические меры помощи (кредиты, пособия, льготы, натуральная помощь) по поддержанию желаемого рождаемости вторых и третьих детей, особенно для сельских малодетных регионов, поскольку откладывание рождений, даже первенцев, обусловленное неблагоприятной экономической конъюнктурой (инфляция, хронические дефициты, структурная безработица и т. п.) и нестабильностью политической ситуации, межнациональными конфликтами, усиливает тенденции к прерыванию беременности у молодых женщин. Стимулируя ответственное родительство, целесообразно активизировать внедрение программ планирования семьи.

Условия рынка выдвигают в число приоритетных задач социально-демографической политики укрепление экономической самостоятельности семей с детьми. Их социальная задача должна обеспечиваться не столько путем увеличения пособий и компенсационных выплат, сколько путем создания разнообразных мотивационных механизмов, стимулирующих заинтересованность в росте трудовых доходов. Особое внимание необходимо уделить созданию наиболее благоприятных условий предпринимательской деятельности для многодетных и неполных семей, а также введению льгот для женского предпринимательства, особенно в сельской местности.

Политика в области снижения смертности и укрепления здоровья населения должна быть повсеместно направлена прежде всего на профилактику детской и материнской смертности, на сокращение смертности мужского населения в трудоспособном возрасте и разрыва в продолжительности жизни мужчин и женщин, увеличение активного долголетия, выравнивание качества медицинского обслуживания жителей городов и сельской местности, усиление внимания к качественным характеристикам населения.

В ходе осуществления активной социальной политики Правительства в рамках среднесрочной программы будет учитываться

высокая степень социальной чувствительности этой сферы, затрагивающей жизненные интересы каждого человека. Поэтому в процессе реформ будут соблюдаться принципы постепенности и договоренности. Государство не намерено применять "обвальные" методы перехода к частичной платности услуг. Правительство, по мере бюджетных и иных возможностей, гарантирует реализацию ранее данных населению государственных обязательств.

6. СТРУКТУРНАЯ ПОЛИТИКА

6.1. Структурная перестройка - фазы адаптации и реконструкции

Либерализация и стабилизация, политика открытия экономики кладут начало ее структурной перестройке, в ходе которой должна быть обеспечена переориентация экономики на производство потребительских товаров и услуг, осуществлена ее демилитаризация на основе конверсии военно-промышленного комплекса, вовлечены в хозяйственный оборот мнимо неэффективные при деформированной структуре цен источники природных ресурсов, резко повышена эффективность использования всех видов ресурсов, сформирована новая экспортная база. Протекая стихийно, эти процессы могут привести к катастрофическому падению производства, массовой безработице, неоправданным потерям накопленного производственного и научно-технического потенциала, нарушению функционирования основных систем жизнеобеспечения страны, а в среднесрочной перспективе - к консервации сырьевой направленности экспорта, утрате возможностей использования интеллектуального потенциала России для занятия ею сильных позиций в мировом хозяйстве.

На первом этапе реформы структурные сдвиги носили преимущественно пассивный, вынужденный характер. Они определялись заметным изменением уровня и структуры издержек производства в условиях либерализации цен, сокращением выпуска оборонной продукции в результате резкого снижения закупок вооружений, уменьшением централизованных капитальных вложений, перераспределением прибыли предприятий в пользу оплаты труда в связи со снятием ограничений на ее рост, падением и трансформацией платежеспособного спроса населения. Все эти изменения происходили на фоне спада производства, начавшегося с конца 80-х годов в результате снижения импорта, разрыва хозяйственных связей с бывшими социалистическими странами и республиками СССР. Прежде всего они начались в производстве потребительских товаров, спрос на которые наиболее эластичен по отношению к динамике реальных доходов населения.

В 1993-1994 гг. сокращение производства в наибольшей степени коснется оборонной промышленности и инвестиционной сферы строительства и машиностроения, отраслей с развитыми кооперационными связями, в том числе связанными с поставками из других республик бывшего СССР. Открытие экономики и стабилизация курса рубля инициируют сокращение производства в некоторых отраслях обрабатывающей промышленности и агрокомплекса, продукция которых становится неконкурентоспособной по качеству и издержкам.

Приближение внутренних цен к уровню и структуре мировых в условиях жесткой стабилизационной политики существенно меняет финансовое положение многих отраслей и предприятий, ускоряя свертывание неэффективных производств. Однако при неравномерном росте цен и издержек в различных отраслях могут оказаться за гранью самоокупаемости и вполне жизнеспособные производства.

Изменение структуры платежеспособного спроса населения, сокращение оборонных программ и централизованных капитальных вложений, динамика издержек производства под воздействием либерализации цен, прекращение дотирования неэффективных производств, снижение импорта материально-технических ресурсов, открытие экономики для внешнего рынка - все это обуславливает неравномерность снижения производства по секторам и отраслям экономики.

В сложное положение попадают строительная индустрия и отрасли, производящие инвестиционные ресурсы, а также легкая, пищевая и химическая промышленность, в которых высок удельный вес импортного сырья и оборудования, высокотехнологичные отрасли машиностроения, применяющие импортное оборудование, приборы и комплектующие изделия. Вместе с тем при низком курсе рубля открываются определенные возможности расширения экспорта той продукции обрабатывающей промышленности, издержки производства которой оказываются существенно ниже мирового уровня. Наибольшим преимуществом в этом отношении характеризуются наукоемкие отрасли машиностроения, космические услуги, программное обеспечение, подотрасли основной химии и микробиологии, сравнительно низкие издержки в которых обуславливаются не только дешевизной высококвалифицированной рабочей силы, но и отсутствием платы за интеллектуальные ресурсы.

Учитывая все это, Правительство России избрало стратегию проведения активной, целенаправленной структурной политики, которая, не препятствуя развитию рыночных отношений, в то же время придавала бы реконструкции народного хозяйства управляемый характер, соразмеряла бы темпы свертывания нежизнеспособных производств с институциональными изменениями, с возможностями привлечения инвестиций, создания новых рабочих мест и обеспечением социально-политической стабильности.

Особенность первой фазы структурной перестройки - фазы адаптации - состоит в том, что она будет протекать в условиях спада производства и крайней ограниченности инвестиционных ресурсов. В связи с массовым обесценением активов предприятий и сбережений населения на этапе кризисного развития будет ощущаться острый недостаток накоплений. Незрелость финансового рынка, отсутствие эффективных институциональных инвесторов обуславливают низкую мобильность капиталов и препятствуют повышению эффективности имеющихся инвестиционных ресурсов.

Это ограничивает возможности структурного маневра по таким направлениям, как межотраслевое перераспределение ресурсов, высвобождающихся вследствие изменения структуры спроса, внутриотраслевое перераспределение ресурсов от предприятий с низкой эффективностью к более эффективным, передача технологий из военно-промышленного комплекса в гражданское производство.

С учетом изложенного в первой фазе структурной перестройки - фазе адаптации - должны решаться следующие задачи:

- поддержание производства на жизнеспособных действующих предприятиях для сохранения приемлемых уровней предложения потребительских товаров и занятости, предотвращения социальных конфликтов;

- стимулирование экологически прогрессивных структурных сдвигов в экономике путем введения платы за природные ресурсы и загрязнение окружающей среды, а также прямых ограничений;

- обеспечение регулируемого свертывания экономически бесперспективных и экологически опасных производств при социальной поддержке высвобождаемых работников;

- санация предприятий, включая реорганизацию тех из них, которые могут приспособиться к рыночной среде;

- восстановление или компенсация по возможности хозяйственных связей, разрыв которых вызван распадом СССР;

- обеспечение поддерживающих инвестиций, необходимых для бесперебойного функционирования основных систем жизнеобеспечения, а также для предотвращения технологических и экологических катастроф;

- поддержка предпринимательства, особенно малого и среднего бизнеса, создающего рабочие места и увеличивающего производство товаров и услуг, уменьшение роли отраслевых монополий;

- организация приема и эффективного использования иностранных кредитов, создание благоприятного климата для прямых иностранных инвестиций;

- постепенное сближение структуры мировых и внутренних цен, регулируемое посредством поэтапного снижения ставок экспортного тарифа;

- активное продвижение на внешний рынок отечественных товаров, имеющих в достатке внутри страны;

- сохранение инновационного потенциала;

- развитие производства в "точках роста", в которых возможен прорыв, закладывающий основы будущего подъема всей российской экономики.

С решением этих задач будут соизмерены параметры стабилизационной политики, объемы кредитования, уровень налогообложения, таможенная политика. В целях их решения и обеспечения управляемости структурной перестройки в фазе адаптации будут использоваться, с учетом возможностей и действенности в различных сферах народного хозяйства, следующие меры и средства:

- поддержка частных инвестиций, для чего расходы на инвестиции из прибыли облагаются налогом по пониженной (50%) ставке, индексация амортизационных отчислений;

- поддержка банковского инвестиционного кредита, прежде всего по проектам инвестиций, соответствующих принятым приоритетам, путем предоставления государственных гарантий;

- государственные капиталовложения в отрасли, не подлежащие приватизации, а также для поддержания минимально необходимого уровня экономической безопасности и прямой природоохранной деятельности;

- создание благоприятных условий и отработка механизма привлечения прямых иностранных инвестиций;

- таможенная политика, политика и валютного курса субсидирование импорта обеспечивающие управляемость процесса открытия экономики и адаптацию отечественной промышленности к условиям мирового рынка;

- временная финансовая помощь государства на условиях, обеспечивающих оздоровление предприятий;
- санация государственных предприятий при их убыточности и неплатежеспособности, подготовка их к перепрофилированию на выпуск пользующейся спросом продукции приватизации;
- применение антимонопольных мер в случае использования предприятиями своего доминирующего положения на рынке;
- административное вмешательство в чрезвычайных ситуациях для поддержания хозяйственных связей;
- государственная поддержка деятельности российских предприятий на мировом рынке;
- содействие формированию институциональных инвесторов, иных институтов, оказывающих услуги предприятиям в инвестиционной деятельности, реорганизации управления и т.д.

Основными приоритетами структурной политики на нынешнем этапе станут:

Топливо и энергетика. Главные задачи - поддержка важнейших систем жизнеобеспечения, энергосбережение и развитие экспортного потенциала, поскольку энергоносители в ближайшей перспективе останутся важным его элементом.

Продовольствие. Речь идет не только о возрождении российской деревни и общем подъеме сельского хозяйства, который при нынешнем неудовлетворительном положении в этом секторе экономики потребует многих лет. Следует решить комплекс первоочередных задач увеличения продовольственных ресурсов и снижения их себестоимости на основе институциональных преобразований, развития рыночной инфраструктуры на селе, интенсификации сельскохозяйственного производства и его ускоренного развития в наиболее благоприятных регионах, создания мощностей по хранению, переработке и распределению сельскохозяйственной продукции для сокращения ее потерь, более рационального использования продовольственного импорта и его снижения.

Жилище. Главные задачи - удовлетворение экономически обоснованных общественных потребностей в жилье, осуществление жилищной реформы в целях преодоления жилищного кризиса на основе перевода жилищно-коммунального хозяйства на рыночные условия при социальных гарантиях малообеспеченным слоям населения, стимулирования инвестиций граждан в жилищное строительство, сохранения строительного потенциала и повышения его эффективности.

Конверсия. Главные задачи - сохранение наиболее ценных элементов производственного, кадрового и инновационного потенциала оборонных отраслей, использование его для модернизации и реконструкции экономики, повышения технологического уровня гражданских отраслей, развития экспортной базы и импортозамещения, регулируемое свертывание военного производства.

Коммуникации. Они составляют важнейший элемент инфраструктуры, необходимый для формирования эффективной рыночной экономики. Главные задачи - их модернизация и развитие с учетом наиболее настоятельных требований и имеющегося потенциала на основе как частных, так и государственных инвестиций.

Реализация этих приоритетов будет базироваться не на массированных государственных инвестициях и централизованном перераспределении материальных ресурсов, а на методах экономического регулирования, активизации предпринимательской деятельности, повышении экономической активности населения, привлечении иностранного капитала и технического опыта.

Переход к фазе реконструкции будет обусловлен созданием необходимых институциональных и материально-финансовых предпосылок, в том числе формированием достаточных источников инвестиций.

На этой фазе будут происходить следующие структурные сдвиги:

- социальная переориентация экономики и модернизация ее производственного аппарата, преодоление топливно-сырьевой направленности в развитии народного хозяйства, распространение ресурсосберегающих технологий;

- перелив ресурсов из первичных (сельское хозяйство, добывающая промышленность) во вторичные (обрабатывающая промышленность, строительство, транспорт, связь), а затем и в третичные (сфера преимущественно интеллектуальной деятельности и сфера услуг) сектора экономики;

- диверсификация экспортного потенциала, опережающий рост экспорта наукоемкой продукции, развитие конкурентных на мировом рынке производств, переход от критического, поддерживающего импорта к импорту, стимулирующему повышению технического уровня и качества отечественной продукции;

- стимулирование опережающего развития производств, основыва-

ющихся на новых технологических укладах и формирующих "точки роста"; развитие инновационного потенциала страны;

- снижение техногенной нагрузки на окружающую среду в экологически неблагоприятных районах.

6.2. Приоритетные проблемы

Топливо и энергия

Приоритетная роль топливно-энергетического комплекса в структурной перестройке определяется тем, что он является ключевым элементом системы жизнеобеспечения страны и основой экспортной базы России.

В настоящее время топливно-энергетический комплекс находится в весьма сложной ситуации.

За пять месяцев с.г. добыча нефти снизилась по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года на 25 млн. тонн, или на 13%. Расчеты показывают, что в случае сохранения сложившихся тенденций добыча нефти и газового конденсата в ближайшие годы будет сокращаться. Добыча угля находится на уровне января-мая прошлого года, когда угольную промышленность лихорадила вторая волна забастовок шахтеров. Прекратился рост добычи газа, служивший последние годы основным источником удовлетворения растущих потребностей в топливно-энергетических ресурсах.

Практически все отрасли комплекса находятся в остром финансовом кризисе, связанном с ножницами между фиксированными ценами на энергоносители и свободными - на другие ресурсы. Из-за отсутствия финансовых ресурсов предприятия комплекса сворачивают инвестиционные программы. В связи с этим распадаются многотысячные коллективы специализированных строительно-монтажных и буровых организаций.

Кризисное состояние, в котором находится нефтяная промышленность России, сложилось в результате недостаточных инвестиций в отрасль в предыдущие годы, а поэтому не может быть быстро преодолено. В ближайшей перспективе замедление спада добычи нефти будет достигаться преимущественно за счет локальных организационно-технических решений.

Сокращение объемов добычи нефти обуславливает необходимость комплексной модернизации действующих предприятий нефтеперерабаты-

вающей промышленности, с тем чтобы увеличить выход моторных топлив и других светлых нефтепродуктов и на этой основе обеспечить потребности экономики России. Намечается повысить в ближайшие 5 лет глубину переработки нефти с 65% до 72-75%, увеличить долю производства неэтилированных автомобильных бензинов с 35% до 63-65% и дизельного топлива с низким (до 0,2%) содержанием серы - с 55% до 65-68%.

Программа нефтесбережения, наряду с увеличением глубины переработки нефти, включает в себя также комплекс мер по замещению мазута газовым топливом, более широкому вовлечению ресурсов легкого углеводородного сырья из газового конденсата, попутного и природного газа, изменению структуры автомобильного парка, его дизелизации и увеличению использования сжатого и сжиженного газа взамен нефтяных моторных топлив.

Положение дел в нефтяной промышленности и ограниченные возможности ее развития (качественное состояние сырьевой базы и возможности ресурсного обеспечения) однозначно обуславливают необходимость и неизбежность уменьшения доли нефти в общем балансе первичных энергоресурсов. Соответствующие структурные изменения произойдут и в экономике России в части, связанной с нефтяным экспортом и внутренним потреблением нефтепродуктов.

Недостаток производственных мощностей и низкий уровень заделов по строительству новых шахт и разрезов не позволяют рассчитывать на увеличение в ближайшие годы объемов добычи угля. В отдельных регионах наращивание добычи угля сдерживается ограниченностью спроса, в том числе из-за отставания со строительством угольных электростанций и нерешенности экологических проблем.

Основной задачей в угольной промышленности является сохранение добычи энергетических и коксующихся углей на уровне 1992 года за счёт ввода в действие новых мощностей, а также реконструкции и модернизации действующих шахт и разрезов. При этом потребуются повысить безопасность труда в отрасли, снизить воздействие на окружающую среду, решить проблемы с закрытием отдельных нерентабельных шахт и развитием угледобычи в регионах, испытывающих дефицит в угольном топливе. Одновременно с закрытием неперспективных шахт будут осуществляться меры по созданию новых рабочих мест, социальной защите шахтеров и их семей.

Ситуация в газовой промышленности не столь драматична, как в нефтяной и других отраслях ТЭК. Однако и в этой отрасли положение сложное. Из-за недостатка производственных заделов практически полностью исчерпаны возможности дальнейшего увеличения объемов добычи газа. Без незамедлительного принятия экстренных мер по созданию новых мощностей в газовой промышленности возможно сокращение добычи газа.

Газовая промышленность в ближайшие годы будет основой совершенствования структуры производства в топливно-энергетическом комплексе. Однако состояние отрасли сегодня таково, что для стабилизации добычи газа потребуются не менее 2-3 лет. В перспективном периоде структуру добываемого газа предполагается изменить за счет ввода в разработку газовых месторождений, содержащих конденсат, что скажется на объемах производства газового конденсата и структуре углеводородного нефтяного сырья.

В ближайший период будет происходить замещение газом падающих объемов добычи нефти, расширится использование газа в электроэнергетике, металлургической и других отраслях промышленности для повышения их экономической и экологической эффективности, а также возрастут темпы газификации села.

В условиях напряженного топливного баланса возникает необходимость возвращения и расширения использования местных видов топлива, и прежде всего торфа, запасы которого составляют 186 млрд. тонн (условной 40-процентной влажности).

В электроэнергетике в структуре установленных мощностей электростанций преобладает тепловая энергетика (69% от общей установленной мощности электростанций). На долю гидроэнергетики приходится 21%, а атомных электростанций - 10%.

Современная электроэнергетика характеризуется критическими экологическими нагрузками на окружающую среду, сравнительно низким уровнем безопасности действующих атомных станций, неоправданно большими затоплениями площадей водохранилищами ряда действующих равнинных гидростанций, высоким процентом морально и физически изношенного оборудования (около 10% энергетических мощностей полностью исчерпали свой ресурс, а до 60% энергооборудования имеет износ 50% и более).

Учитывая незначительные объемы ввода в действие энергетических мощностей, совершенствование их структуры в ближайшее время может идти в основном за счёт обновления основных производственных фондов на тепловых электростанциях, а также строительства малых

гидростанций, повышения безопасности АЭС. Поскольку развитие электроэнергетики невозможно без увеличения использования угля, важным направлением является разработка и внедрение экологически чистых технологий сжигания прежде всего кузнецкого и канско-ачинского углей. Для этих целей будут применяться котельные установки с циркулирующим кипящим слоем и парогазовые установки с внутрициклоновой газификацией угля.

Негативное отношение общественности к атомной энергетике привело к сворачиванию программы ее развития, замораживанию строительства многих атомных, а заодно гидро- и тепло станций. Потеря темпов строительства новых энергетических мощностей остро скажется на энергетическом балансе России уже в среднесрочной перспективе.

В целях оптимизации структурных преобразований в топливно-энергетическом комплексе необходимо решить вопрос о либерализации цен на энергоносители либо о своевременных корректировках регулируемых цен.

Майское повышение государственных регулируемых цен на нефть, газ и продукты их переработки решает проблемы финансирования нефтегазодобывающих отраслей не более чем на один-два месяца. Повышение цен на энергоносители систематически отстает от роста свободных цен на потребляемые комплексом материальные ресурсы, а также не компенсирует ухудшения горно-технических условий разработки новых месторождений. В случае фиксации цен до конца года дефицит финансовых средств только по нефтедобывающей отрасли составит более 200 млрд.рублей, а эта отрасль наиболее чутко реагирует на недостаток финансов, отвечая на него падением добычи нефти.

Необходимо в течение полутора-двух лет обеспечить выравнивание внутренних и мировых цен на энергоносители. Цены на нефть и нефтепродукты будут регулироваться экспортным тарифом. В газовой промышленности, являющейся естественным технологическим монополистом, и далее будут применяться государственные регулируемые цены. В угольной промышленности частично сохранятся лотации для шахт со сложными горно-геологическими условиями, эксплуатация которых необходима в связи с особым качеством углей или социальной обстановкой.

Эти меры позволят выправить сложившийся перекос в соотношении цен в народном хозяйстве. Предприятия топливно-энергетических отраслей получат необходимые для их развития финансовые ресурсы. Тем самым будут созданы предпосылки для технического перевооружения отраслей комплекса и реализации инвестиционных программ по созданию новых мощностей, необходимых для его стабилизации.

Одновременно будет вводиться в действие гибкий механизм рентных отношений по использованию недр, предусмотренных Законом "О недрах". Платежи за использование недр позволят увязать задачи развития топливдобывающих предприятий с задачей пополнения бюджетных доходов, а также снизить уровень налогообложения прибыли для стимулирования инвестиционной активности предприятий.

В настоящее время завершается разработка механизма лицензирования права разработки месторождений. При этом намечается увязывать уровень платежей за использование недр с соблюдением предпринимателями установленных в лицензиях режимов отбора, объемов добычи и инвестиций. Тем самым будет создан необходимый механизм экономической мотивации. Выдача лицензий на право разработки месторождений будет производиться на конкурсной основе с участием отечественных предпринимателей и иностранных инвесторов.

Уменьшение доли военно-промышленного комплекса и инвестиционных отраслей в материальном производстве будет относительно снижать нагрузку на топливно-энергетический комплекс. Это, однако, не делает менее актуальной проблему энергосбережения во всех отраслях народного хозяйства и коммунально-бытовой сферы. Объёмы технически возможной и экономически оправданной экономии энергоносителей в предстоящие 5 лет оцениваются в 150-200 млн. тонн условного топлива в год.

Либерализация цен на энергоносители коренным образом изменит техническую и технологическую политику потребителей энергии, стимулируя энергосбережение. Уже в первый год после введения свободных цен масштабы энергосбережения оцениваются, как минимум, в 7-8% от нынешнего объема потребления. В дальнейшем снижение расходов топлива и энергии будет обусловлено сменой технологий на основе капитальных вложений. В целях государственной поддержки работ по энергосбережению предлагается создать развитую сеть региональных научно-инновационных центров, действующих на коммерческой основе.

Важной составной частью структурной политики в ТЭК является привлечение иностранного капитала. Необходимость его привлечения связана с тем, что имеющиеся финансовые и материальные ресурсы России в настоящее время недостаточны для самостоятельного решения крупных и капиталоемких проблем вывода топливно-энергетического комплекса из кризиса. В то же время складывающаяся конъюнктура мировых энергетических рынков, определяемая исчерпанием запасов энергоресурсов в промышленно развитых странах, нестабильностью политической обстановки в ближневосточном регионе и потерей общественного доверия к ядерной энергетике, позволяет прогнозировать устойчивый рост интереса иностранных инвесторов к нефтегазовой промышленности России.

Концепция привлечения иностранных кредитов и инвестиций в нефтяную промышленность России исходит из того, что в краткосрочном плане наиболее актуальным и эффективным является сдерживание темпов падения добычи нефти за счет восстановления бездействующих скважин. Западные инвесторы могут привлекаться к этим работам на основе сервисных контрактов, но более предпочтительным для России было бы получение валютных кредитов для закупки необходимого оборудования, использование которого может осуществляться отечественными фирмами без иностранного участия.

Оплата услуг по сервисным контрактам или возврат кредитов будут производиться за счёт валютных средств, полученных при поставках на экспорт части нефти, дополнительно добытой из отремонтированных скважин.

В среднесрочном плане сдержать падение добычи нефти может широкомасштабный ввод в эксплуатацию уже разведанных, но не разрабатываемых из-за ограниченности инвестиционных ресурсов месторождений. Иностранные компании должны привлекаться к их освоению на конкурсной основе. Возможно также привлечение средств иностранных фирм и финансовых групп под акции предприятий отрасли с последующим освоением ими новых месторождений.

Принципиально новым подходом будет передача в разработку не забалансовых, а высокопродуктивных месторождений, что позволит существенно сократить сроки вывода их на проектную мощность и максимизировать сумму ренты, изымаемой государством.

В долгосрочном плане перелом в динамике добычи нефти должен произойти в результате разведки и освоения новых месторождений и

регионов. Привлечение к этим проектам крупных фирм или их консорциумов должно осуществляться преимущественно на условиях риск-контрактов.

Важным рычагом структурной перестройки должна стать приватизация предприятий топливно-энергетического комплекса. При этом следует учитывать специфические отраслевые особенности, важнейшими из которых являются следующие:

- повышенные требования к непрерывности технологических процессов и надежности обеспечения потребителей электрической и тепловой энергией, сырьем и топливом;
- технологическое единство одновременно протекающих процессов производства, транспортировки и потребления электрической и тепловой энергии, нефти и газа;
- необходимость централизованного диспетчерского управления созданными едиными системами энерго-, нефте- и газоснабжения, обеспечивающего повышение эффективности использования топливно-энергетических ресурсов и более надежные поставки их потребителям;
- естественная монополия энерго-, нефте- и газотранспортных систем по отношению к поставщикам и потребителям и необходимость государственного регулирования деятельности этих систем;
- зависимость экономических результатов деятельности нефте-, газо- и угледобывающих предприятий от изменения горно-геологических условий добычи топлива;
- жесткая технологическая взаимозависимость предприятий и подразделений основного и обслуживающего производств, обеспечивающих выпуск конечной продукции объединения - нефти, газа, угля, нефтепродуктов, электрической и тепловой энергии.

Конверсия

Основная часть мощного оборонного комплекса бывшего СССР, состоявшего из более чем 1100 промышленных предприятий и примерно 920 научно-исследовательских и опытно-конструкторских организаций с общим числом занятых более 9 млн. человек перешла в распоряжение России. Несмотря на известные трудности последних лет российские оборонные предприятия и организации продолжают сохранять наивысшие по отношению к предприятиям и организациям других отраслей народного хозяйства характеристики материального и кадрового потенциалов. В сфере их деятельности находится большинство базовых

направлений научно-технического прогресса. Все это придает особую важность и остроту проблеме конверсии оборонного комплекса в деле восстановления и дальнейшего подъема экономики.

Ключевые задачи политики Правительства в области конверсии на современном этапе состоят в сохранении наиболее важных элементов производственного и научно-технического потенциала предприятий оборонного комплекса России, его максимальном использовании для модернизации и реконструкции экономики, социальной сферы, создания импортозамещающих производств, расширения экспортных возможностей страны.

Конверсионные процессы в России по своей сложности не имеют аналогов в мировой практике. Это связано с двумя их главными отличительными особенностями. Первая состоит в масштабах и темпах сокращения производства и разработок вооружений и военной техники, проводимого без предварительной подготовки оборонного комплекса к свертыванию военных заказов. Так, производство вооружения и военной техники в 1992 г. составит, как ожидается, лишь около 40% от уровня 1991 г. В то же время, удельный вес гражданской продукции в общем объеме производства оборонных отраслей возрастет в 1992 г. до 80% против 57,9% в 1991 г. В результате в процесс конверсии оказались вовлеченными около 800 предприятий оборонного комплекса России, а численность работников, высвобождаемых из сферы военного и, в основном, вовлекаемых в сферу гражданского производства превысит в 1992 г. 1 млн. человек. Другая особенность состоит в том, что процесс сокращения военного производства проводится без предварительной подготовки предприятий к свертыванию военных заказов. Процесс конверсии осложняется одновременно происходящей сменой типа хозяйственного механизма, структурной перестройкой экономики, трансформацией экономического пространства бывшего СССР, и, как следствие, политической, экономической и социальной нестабильностью в обществе.

Государственная политика в области конверсии оборонного комплекса будет проводиться в русле общей концепции экономических реформ в России. Демилитаризацию производственного сектора промышленности и сферы НИОКР планируется проводить на основе развития негосударственных форм собственности и предпринимательства, сокращения государственных дотаций и свертывания неэффективных производств и предприятий, снятия ограничений на иностранную конкуренцию. Одним из основных условий предоставления

конвертируемым предприятиям и организациям финансовой и материально-технической помощи государства или содействия в конверсии со стороны отечественных и зарубежных инвесторов станет изменение организационно-правовой формы собственности предприятий, их коммерциализация в интересах эффективного функционирования в рыночных условиях. Вывод мощностей оборонного комплекса за рамки сложившейся системы управления будет осуществляться через формирование хозяйственно независимых корпораций и концернов, опирающихся на широкую внутреннюю и внешнюю кооперацию.

Существующая ныне специализация предприятий и организаций оборонного комплекса охватывает широчайшее поле научно-технических направлений. Жесткие финансовые ограничения не оставляют возможности государству поддерживать все направления. Государственное содействие будет оказываться тем из них, которые удовлетворяют следующим требованиям:

- сохранение ядра накопленного в оборонном комплексе научно-технического потенциала;
- продолжение работ в тех направлениях, в которых уже достигнуты или ожидаются результаты мирового уровня, сулящие крупный коммерческий успех;
- максимальное использование "двойных" технологий;
- скорейшее включение в международную систему разделения труда в научно-технической области;
- смягчение последствий кризиса и ускорение выхода из него за счет создания новых рабочих мест, выпуска импортозамещающей и экспортной продукции, привлечения иностранных инвестиций.

В то же время придется резко уменьшить государственную поддержку работам в тех направлениях, где отставание от мирового уровня составляет десять-пятнадцать и более лет. К их числу, в частности, относятся некоторые области развития электроники и вычислительной техники. В этих направлениях целесообразно ориентироваться на заимствование технологий за рубежом с переброской ресурсов для ведения работ в других областях и поддержанием некоторого минимального уровня работ для сохранения возможности восприятия зарубежного опыта.

По предварительным оценкам указанным критериям в наибольшей степени соответствуют следующие научно-технические направления:

- фундаментальные исследования широкого профиля, имеющие большую важность для сохранения научного потенциала страны;

- микроэлектронные схемы, оптоэлектроника, комплектующие для радиоэлектронных устройств;

- новые материалы, новые технологии обработки, изготовления деталей и конструкций, в том числе технологии гибкого автоматизированного производства;

- системы программного обеспечения и средства автоматизации программирования.

Для реализации приоритетов структурной перестройки оборонного комплекса будет продолжена работа по следующим направлениям конверсии: "Конверсия - транспорту и связи", "Конверсия - сельскому хозяйству и потребительскому сектору", "Конверсия - медицине", "Конверсия - экологии", "Конверсия - топливно-энергетическому комплексу и энергосбережению", "Конверсия - химико-лесному комплексу".

Принцип соответствия приоритетам должен быть одним из определяющим и при рассмотрении возможностей централизованной поддержки отраслевых и региональных программ конверсии. Этому же принципу будет подчинено и распределение государственной поддержки среди организаций научно-технического сектора оборонного комплекса. Анализ показывает, что научно-технический потенциал комплекса определяют не более 40 организаций. Базовым научным центрам будет в первую очередь оказана государственная поддержка, в том числе и за счет вывода их из состава оборонного комплекса и придания им статуса государственных научно-технических центров. Другим научно-исследовательским институтам и организациям будут созданы условия для развития предпринимательства и расширения инновационной деятельности на коммерческой основе.

В оборонном комплексе действует ограниченный круг глубоко специализированных на производстве и разработке вооружений предприятий и организаций, процесс конверсии на которых крайне затруднен (по предварительным оценкам их доля составляет около 5% оборонного комплекса). Дополнительно он осложняется там, где эти производства и разработки размещены географически обособленно, а их свертывание чревато негативными социальными последствиями. Таким производствам, городам и поселкам будет оказана первоочередная государственная поддержка, особенно в разработке и использовании технологий утилизации оружия ("обратных технологий").

В оборонной промышленности будут созданы благоприятные условия для такой деятельности, которая, не являясь собственно конверсией, улучшает экономическое положение предприятий при резком снижении государственного финансирования военных программ. К таким видам деятельности относятся:

- экспорт военной продукции и услуг по ее обслуживанию, комплектующих изделий, военных и военно-прикладных технологий;
- участие с учетом политических ограничений в совместных с другими странами программах по разработке систем вооружения, средств международного контроля за военной деятельностью.

Будет оказываться содействие привлечению средств для проведения конверсии из негосударственных источников, особенно от иностранных инвесторов. Наиболее перспективной сферой представляется доводка с зарубежным участием научно-технических достижений оборонного комплекса до целевого гражданского применения с ориентацией на внутренний и мировой рынок. Особенно хорошие возможности в этой области открываются перед авиационной, ракетно-космической и судостроительной отраслями промышленности, а также перед промышленностью средств связи. В интересах реализации этих возможностей следует предусмотреть решение специфических для оборонного комплекса проблем, в том числе:

- формирование инфраструктуры посреднических организаций и служб, оказывающих услуги (в том числе на коммерческой основе) потенциальным иностранным инвесторам и российским предприятиям в установлении контактов, проведении экономических и научно-технических экспертиз проектов, в проведении юридических консультаций и др.;

- законодательное введение нового порядка режимного обеспечения деятельности оборонных предприятий и лицензирования экспорта, обеспечивающего большую открытость общих вопросов функционирования предприятий и характеристик выпускаемой продукции при одновременном выборочном засекречивании ключевых технологических и технико-экономических параметров;

- законодательное определение условий приватизации предприятий оборонного комплекса (в его конверсируемой части) и возможности участия в нем иностранных инвесторов.

В конечном счете в результате осуществления конверсионных преобразований разработка и производство вооружений для российских Вооруженных Сил будет проводиться небольшим количеством узкопрофильных и глубоко специализированных оборонных предприятий и орга-

низаций, принадлежащих государству, и крупными диверсифицированными и независимыми от государства корпорациями, выполняющими военные заказы по контрактам, полученным на конкурсной основе. Большая же часть предприятий оборонного комплекса окажется вовлеченной в процесс переориентации на развитие науки и техники страны по гражданским и "двойным" направлениям в интересах достижения высокого технологического уровня продукции российского машиностроения, завоевания и удержания лидерства в отдельных областях научно-технического прогресса, закрепления позиций России на мировом рынке.

Продовольствие

Одно из важнейших направлений структурной политики - преодоление диспропорций в сфере производства и распределения продовольствия, формирование новой отраслевой и территориальной структуры агропромышленного комплекса.

В промышленной сфере АПК приоритет отдается производству современного оборудования для перерабатывающей промышленности, сферы хранения и транспортировки продукции с привлечением в эти отрасли иностранного капитала.

Реконструкция и перепрофилирование действующих предприятий продовольственного и сельскохозяйственного машиностроения создаст реальные предпосылки для антимонопольной политики в этой сфере и подготовит техническую базу для структурной перестройки всего агропромышленного комплекса. Формирование рынка современного оборудования для АПК позволит провести техническую реконструкцию сельского хозяйства и перерабатывающей сферы, создать современную производственную инфраструктуру. Это главное условие сокращения потерь и увеличения выхода конечной продукции из сельскохозяйственного сырья. Приоритет отдается современным предприятиям средней мощности, а также цехам по переработке продукции, максимально приближенным к сельскохозяйственному производству.

Изменение отраслевой структуры сельского хозяйства связано с приоритетным развитием зернового производства и кормопроизводства для замещения импорта продовольственного сырья.

В стратегическом плане для перестройки российского агробизнеса крайне важно переходить от импорта готовых продуктов к

ввозу "ноу-хау" и технологий, привлечению инвестиций в перерабатывающую промышленность, агросервис, сельское строительство, сферу хранения, транспортировки, упаковки сельскохозяйственной продукции.

Одним из направлений поддержки аграрной реформы в России является создание совместных агрокорпораций, консорциумов, компаний в целях привлечения иностранного капитала для обустройства крестьянских (фермерских) хозяйств, развития аграрной инфраструктуры.

Мощным катализатором саморазвития АПК и в особенности его сельскохозяйственного сектора должно стать расширение сети дорог с твердым покрытием в сельской местности. Дорожное строительство, финансируемое как за счет государственных (федеральных и местных) финансовых ресурсов, так и путем привлечения частных сбережений населения и предприятий, будет способствовать решению экономических и социальных задач АПК, подъему сельскохозяйственного производства и возрождению российской деревни.

Снятие ограничений на поставку продукции в другие регионы страны и за рубеж позволит начать сложный процесс изменения территориальной структуры АПК. Первоочередными объектами вложений для обеспечения прогрессивных сдвигов станут те территориальные звенья и производственные ячейки АПК, которые способны к освоению современных технологических систем производства продовольствия.

Инвестиционная политика в АПК будет сочетать меры максимального привлечения внебюджетных средств, частного отечественного и зарубежного капитала ~ с расширением государственных кредитных ресурсов и ужесточением контроля за использованием средств государственного бюджета на выполнение крупных инвестиционных программ. Будет расширяться практика долевого участия в различных программах, направленных на преодоление монополизма в сфере переработки сельскохозяйственного сырья. Наряду с федеральными государственными будут осуществляться региональные программы.

В 1992-1995 гг. намечается разработать и приступить к осуществлению ряда федеральных целевых программ, обеспечивающих удовлетворение потребностей населения России в основных продуктах питания. Среди них наиболее приоритетное значение имеют следующие:

"Хлеб России". Состояние зернового хозяйства Российской Федерации остается сложным. Вместе с тем сокращение импорта зерна

и его поступление на внутренний рынок по более реальным ценам создает неплохую конъюнктуру для развития зернового хозяйства большинства регионов страны. В связи с этим программа "Хлеб России" ориентируется на скорейшее формирование полноценного общероссийского рынка зерна, увеличение его производства и высокоэффективное его использование. Государственная поддержка будет сконцентрирована на осуществлении программ повышения плодородия и охраны почв, финансировании научных исследований и разработок, особенно в области селекции и семеноводства, создании необходимой базы послеуборочной доработки, сушки, хранения и переработки зерна, обеспечении производства и поставок на рынок необходимой системы машин, и в первую очередь уборочной техники. Одновременно будут проводиться следующие первоочередные экономико-организационные мероприятия:

- сокращение в 1993-1994 гг. обязательных поставок зерна в государственные ресурсы;
- демополизация системы закупок и хранения зерна путем проведения приватизации предприятий Комитета по хлебопродуктам с последующей его ликвидацией;
- формирование контрактной системы по закупке зерна, хлебопродуктов и продуктов зернопереработки в государственные ресурсы;
- создание системы государственного регулирования рынка зерна через закупочные, залоговые и другие операции Федеральной контрактной системы.

Главными направлениями программы обеспечения населения мясо-молочными продуктами являются:

- создание благоприятных условий для развития специализированных хозяйств мясного скотоводства прежде всего в Нечерноземье, Нижнем Поволжье, Сибирском и Дальневосточном регионах, а также для выращивания скота в крестьянских фермерских хозяйствах;
- развитие птицеводства и свиноводства, прежде всего в специализированных хозяйствах на фабриках и в комплексах, снабжающих крупные города и регионы. Для обеспечения птицефабрик и свиноводческих комплексов кормами намечается образовать государственный фонд концентрированных кормов. При сохранении говядины в качестве основы мясного рациона населения предполагается, что в общем объеме производства мяса доля свинины возрастет с 22 до 28-30%, мяса птицы - с 17 до 22-25%;

- интенсификация и повышение продуктивности молочного животноводства при стабилизации поголовья молочных коров.

В целях развития фермерских хозяйств животноводческого направления предусматривается строительство соответствующих производственных и бытовых помещений с полным набором техники за счет государственных ресурсов и привлеченных финансовых средств для последующей передачи или продажи на льготных условиях в собственность частным владельцам. Комплектование фермерских хозяйств маточным поголовьем будет осуществляться за счет выращивания дополнительного поголовья молодняка в крупных специализированных хозяйствах.

В условиях реформирования колхозов и совхозов, становления фермерских хозяйств реальную возможность быстрого наращивания животноводческой продукции имеют личные подворья населения. Поэтому государственную поддержку получают хозяйства, продающие населению молодняк скота и птицы на льготных условиях, за наличный расчет и в кредит, с учетом возможности возврата ссуды частью выращенной продукции, а также оказывающие помощь в заготовке кормов, строительстве животноводческих помещений.

Широкое развитие получают заготовка и сбыт продукции животноводства по контрактно-залоговой системе с приемкой продукции в местах производства. Будут формироваться консультативно-экспертные центры, пункты проката машин и оборудования, оказания транспортных услуг для нужд животноводства. Зооветеринарное, техническое обслуживание и научное обеспечение животноводческих хозяйств будет осуществляться как государственной контрольной службой, так и на производственно-коммерческой основе.

Для стабилизации положения дел в животноводстве предусматривается комплекс мер государственной поддержки производителей всех категорий хозяйств, включая льготное налогообложение и кредитование, дотирование производства отдельных видов животноводческой продукции, регулирование цен на продукцию поставщиков-монополистов.

"Сахар". Потребность России в сахаре за счет производства из отечественного сырья удовлетворяются менее чем на 50%. Высокая трудоемкость возделывания сахарной свеклы, ухудшение обеспеченности хозяйств средствами защиты от болезней, вредителей и сорняков в последние годы оказывает сдерживающее влияние на

развитие свеклосахарного производства. Концепция обеспечения России сахаром базируется на:

- сохранении размеров посевных площадей сахарной свеклы в традиционных районах свеклосеяния и дополнительной организации ее посевов в новых районах;
- стимулировании развития семеноводства для удовлетворения полной потребности свеклосеющих хозяйств в высококачественных семенах односемянных сортов и гибридов;
- увеличении мощности заводов для сокращения длительности сезона переработки до 100 дней;
- развитии производства сахара из крахмалосодержащего сырья;
- проведении приватизации сахарной промышленности, привлечении частного и иностранного капитала для финансирования инвестиционных проектов.

"Масличные культуры". За счет собственных источников сырья в России производится около 70% растительного масла при недостаточном уровне его потребления. Для расширения производства маслосемян намечается увеличение посевных площадей под масличными культурами примерно на 25% и мощностей маслособывающих заводов в 1,5 раза.

Особого внимания и государственной поддержки в новых условиях потребует обеспечение в новых условиях хозяйств России гибридными семенами кукурузы, сахарной свеклы, овощей и других культур.

Важным элементом структурной политики в ближайшие годы является ценовое и финансово-кредитное регулирование агропромышленного комплекса. В частности, обострившаяся в результате освобождения цен проблема ценового диспаритета на сельскохозяйственную и промышленную продукцию в тактическом плане решается путем дотирования сельскохозяйственных производителей по наиболее убыточным продуктам (в 1992 г. - мясо, молоко, яйца), а также механизмом компенсации роста отдельных видов затрат.

Для поддержания минимального уровня доходности отдельных видов сельскохозяйственной продукции, а также для обеспечения производителей необходимой кредитной массой государство проводит залоговые операции и фьючерные сделки с зерном, мясом и некоторыми другими продуктами. Залоговые цены устанавливаются заранее и подлежат индексации с учетом темпов инфляции.

При продаже на внутреннем рынке импортируемых продовольственных товаров Правительство намерено отказаться от

дифференцированных валютных курсов, подрывающих ценовую конкурентоспособность российских производителей.

Социальные программы по поддержке населения в условиях удорожания продовольствия будут осуществляться путем прямых субсидий категориям лиц с низкими доходами. Для краткосрочного расширения платежеспособного спроса населения на отдельные виды сельскохозяйственных продуктов и тем самым для поддержания производителей этих продуктов могут быть использованы целевые продовольственные талоны для отдельных групп населения.

Будет развиваться система кредитования, включающая гарантированные займы, субсидирование льготных кредитов, целевое кредитование. Предстоит развить систему государственного кредита под залог товаров. В коммерческих структурах расширяется практика кредитования под залог недвижимости.

В соответствии с логикой рыночных отношений резко ограничивается бюджетное финансирование. Оно может быть сохранено лишь для решения ключевых социальных проблем, развития дорожно-транспортной инфраструктуры, а также в неблагоприятных природных условиях.

Финансово-кредитное регулирование будет стимулировать реинвестирование капиталов производителей для развития перерабатывающих цехов сельскохозяйственных предприятий, повышения товарности и интенсификации производства. Льготы по кредитам предоставляются при условии соблюдения требований программ и осуществления экспертизы проектов.

Субсидии, как правило, предоставляются на погашение определенной части затрат самого производителя. Подобный подход распространяется на финансирование проектов по мелиорации земель, защите их от эрозии. Компенсационная доля может колебаться в зависимости от приоритетности той или иной программы и проекта.

Жилище

Гражданское строительство является одним из важнейших компонентов структурной политики. С помощью целевых программ развития гражданского строительства решаются социальные проблемы повышения жилищной обеспеченности населения. Одновременно государство компенсирует спад инвестиционной активности в промышленности и тем самым способствует сохранению инвестиционного потенциала народного хозяйства.

Основные направления программ поддержки жилищного строительства в 1992-1993 гг. сводятся к следующему.

Строительство социального жилища для очередников - прямые централизованные государственные капитальные вложения в размере не менее 35-40 млрд. рублей, требующиеся для введения около 5 млн. кв. метров общей площади жилья в год.

Индивидуальное и кооперативное жилищное строительство - кредиты и компенсации банкам льготного кредитования в размере не менее 20-25 млрд. рублей в год, что позволит ввести около 10 млн. кв. метров общей площади жилья в год.

Формирование промышленной базы домостроения - приватизация, акционирование и государственная поддержка предприятий машиностроения, строительных материалов и конструкций, нацеленные на обеспечение демонополизации строительного производства и удешевление малоэтажного жилищного строительства, - в размере не менее 25-30 млрд. рублей в год.

Организация инженерно-транспортной и социальной инфраструктуры - выделение в местных бюджетах до 80 процентов средств земельного налога на развитие инфраструктуры городов и других поселений и концентрация по меньшей мере 10 процентов средств земельного налога в центральном бюджете для развития инфраструктуры, в том числе малоэтажной застройки на резервных территориях.

На последующем этапе реформы в 1994-1995 гг. необходимо широкое внедрение небюджетных форм инвестирования в жилищной сфере, в том числе с использованием средств населения, создание условий для демонополизации действующей базы домостроения, развития экономичных технологий для малоэтажного жилищного строительства, оживления работы жилищно-коммунальной сферы по следующим направлениям:

- проведение политики корпоратизации и приватизации строительной индустрии и предметов домоустройства, стимулирование конкуренции в этой сфере за счет создания малых предприятий строительной индустрии, акционерных обществ по завершённым технологическим комплексам, которые будут обеспечивать более быстрый возврат капиталов и получение прибыли;

- обеспечение посредством государственной жилищной, градостроительной и земельной политики возможности размещения в городах с населением от 100 до 500 тысяч человек малоэтажного

жилищного строительства для ввода от 50 до 75 процентов от общего объема вводов жилья, а во всех малых и средних городах, поселках городского типа и сельских населенных пунктах - практически всего объема ввода жилья. На первых порах в крупнейших городах эта доля может составить до 15-20 процентов в связи с необходимостью использования существующей базы домостроения на период до ее полной амортизации и перепрофилирования. Выполнение государственного норматива отвода земельных участков для любых физических или юридических лиц, желающих осуществлять малоэтажное жилищное строительство, из расчета предоставления не менее 150-200 кв.метров на одного жильца;

- разработка мероприятий по привлечению иностранных инвестиций в жилищную сферу, в том числе кредитов Международного Банка Реконструкции и Развития, с целью осуществления программ демонополизации и создания конкуренции на всех стадиях производства жилья, укрепления системы негосударственного финансирования, оживления деловой активности и предпринимательства, формирования экономической базы строительной индустрии для частного малоэтажного жилищного строительства.

Важную роль в поддержании инвестиционного спроса играют инвестиции в рынок недвижимости. Необходимость крупных стартовых инвестиций и гарантированный высокий спрос на недвижимость делают возможным и необходимым использование в этой сфере рублевого покрытия иностранных кредитов, используемых в виде гарантий под кредиты коммерческих банков.

Данное направление инвестирования является весьма привлекательным и для зарубежных кредиторов. При вложении в недвижимость средства распределяются между многими рыночными субъектами - региональными инвесторами. При многочисленности проектов риски оказываются минимизированными.

Коммуникации

Для создания в России рыночной инфраструктуры первостепенное значение имеет развитие транспорта, связи и информатики. Без свободного перемещения по всей территории страны рабочей силы, товаров и передачи информации невозможно выравнивание структурных (межотраслевых и межрегиональных) диспропорций и формирование общероссийских ценовых стандартов, включение России в

мирохозяйственные связи. Деятельность банковских систем, товарных и фондовых бирж, службы занятости, налоговой системы, маркетинговых и консалтинговых фирм нуждается в развитой информационной инфраструктуре, базирующейся на современных средствах связи и вычислительной техники.

Значительная часть коммуникаций является естественной монополией (морские, речные, воздушные порты, магистральные железные и шоссейные дороги, трубопроводы) и, следовательно, даже в условиях коммерциализации подлежит централизованному регулированию.

Комплексная реконструкция системы коммуникаций и информационной инфраструктуры России становится приоритетным направлением государственной структурной политики, требующим концентрации ограниченных централизованных ресурсов на решении наиболее важных с точки зрения национальных интересов России проблем.

В ближайшие годы будет осуществлен маневр, обеспечивающий, с одной стороны, безубыточность функционирования системы коммуникаций, с другой - приватизацию, а в случае естественных монополий - коммерциализацию отраслей транспорта и связи.

Исходя из этого, в среднесрочной перспективе будут решаться следующие задачи структурной политики в системе коммуникаций:

- развитие основных транспортных узлов, обеспечивающих внешнюю торговлю России, с учетом защиты национальных экономических интересов;
- устранение узких мест внутренней системы товаропроводящих коммуникаций (железные и шоссейные дороги), начало реконструкции системы внутренних коммуникаций;
- повышение уровня услуг связи и информационного обслуживания предприятий всех форм собственности, рыночных структур, органов государственного управления и населения;
- ускоренная коммерциализация и приватизация сферы коммуникаций с целью концентрации ограниченных государственных ресурсов на ключевых направлениях;
- привлечение зарубежных кредитов и прямых иностранных инвестиций к финансированию ключевых инфраструктурных проектов.

Реконструкция портового хозяйства России рассматривается как одна из наиболее приоритетных задач. Производственная мощность российских портов составляет 187 млн.тонн (42% мощностей бывшего СССР) и обеспечивает потребность в переработке российских грузов

не более чем наполовину. Остальные экспортно-импортные грузы России перерабатываются в портах стран Балтии (50 млн.тонн) и Украины (40 млн.тонн). При выходе этих государств из рублевой зоны и переходе на расчеты по мировым ценам валютные затраты существенно возрастут. Положение осложняется тем, что по ряду специализированных погрузочно-разгрузочных мощностей Прибалтика и Украина являются монополистами и могут существенно завышать тарифы на свои услуги. Чрезвычайно велик физический и моральный износ сооружений портов России. Большая часть оборудования требует капитального ремонта и замены, а 60% ее портов мелководны и не могут принимать крупнотоннажные суда. Подавляющая часть внешней торговли, осуществляемой железнодорожным и трубопроводным транспортом, проходит через территории вновь возникших независимых государств.

Все это делает жизненно необходимыми реструктуризацию транспортных потоков и реконструкцию существующих портовых комплексов в России. При их осуществлении следует учитывать следующие факторы:

- возможность переоборудования и использования для обработки грузов военных, рыбных и речных портов;
- предстоящие изменения структуры российского экспорта и импорта, сокращение потоков массовых грузов (нефть и нефтепродукты, зерно, химические продукты);
- необходимость радикального повышения технического уровня портовых комплексов России.

С учетом введения конвертируемости рубля и перспектив заключения экономических соглашений с Украиной и странами Балтии следует критически отнестись к предложению полностью перевести все экспортно-импортные операции из портов этих стран в порты России.

Основной объем работ по реконструкции российских портов будет осуществлен за пределами 1994 года. Тем не менее уже в ближайшее время необходимо начать подготовку к этому процессу, в частности наладить производство импортозамещающей портовой техники на предприятиях России, провести расшивку узлов местных железных и автомобильных дорог, ведущих к портовым комплексам.

Ориентировочно прирост мощностей при комплексной реконструкции в портовом хозяйстве составит к 2000 году 15 млн.тонн по Черноморскому бассейну, 17 млн. тонн по Дальневосточному бассейну и 13 млн.тонн по Северо-Западному бассейну.

Железные дороги останутся в перспективе основным средством доставки грузов в пределах страны. Несмотря на снижение в последние годы объемов перевозок, ряд важнейших направлений железнодорожной сети работает с нагрузкой, превышающей нормативный уровень (в основном, направления Восток - Запад). Пропускная способность железнодорожной сети ограничивается прежде всего недостаточным развитием станционного хозяйства и высокой степенью износа путевых устройств.

С учетом ограниченности централизованных финансовых ресурсов в ближайшие годы предусматривается их концентрация на следующих направлениях: завершение работ по объектам высокой степени готовности, железнодорожной сети на выходах из Кузбасса и Канско-Ачинского бассейна на запад, линий на подходах к морским портам (Мурманск, Новороссийск, Владивосток) и линий, обеспечивающих связь с севером Тюменской области; развитие увеличения пропускной способности участков с большим пригородным движением.

Предполагается построить не менее 600 км вторых путей на лимитирующих участках, электрифицировать не менее 1500 км существующих линий, провести реконструкцию 25-30 важнейших станций и узлов, особенно приграничных, припортовых и подходов к ним.

В сфере железнодорожного транспорта господствующей останется федеральная собственность. На весь период становления рыночных отношений и стабилизации экономики будет действовать существующая система управления железнодорожным транспортом, исключая параллелизм в регулировании перевозок и организации работы железных дорог.

Для нормализации финансового положения отрасли в условиях либерализации цен следует предусматривать государственное регулирование тарифов на услуги железнодорожного транспорта путем их опережающей корректировки с учетом роста издержек в отрасли и необходимости обеспечения ей нормального уровня рентабельности.

По сети автомобильных дорог основная часть ресурсов будет направляться на преобразование грунтовых дорог в дороги с твердым покрытием (55 тыс.км), а также на реконструкцию наиболее загруженных магистральных дорог вокруг крупных городов, сооружение их обходов. Будет продолжена реконструкция магистралей Москва - Ростов-на-Дону, Москва-Челябинск, Ленинград-Мурманск, Чита-Хабаровск.

Значительные ресурсы должны быть использованы для улучшения ремонтной базы с доведением ежегодного объема ремонта сети дорог с твердым покрытием до 100 тыс.км против 36 тыс.км в настоящее время.

Программа дорожного строительства будет максимально сопряжена с программой общественных работ, направленной на блокирование роста безработицы.

В ближайшее время намечено провести широкомасштабное акционирование предприятий и объединений гражданской авиации, водного и автомобильного транспорта, приступить к поэтапной приватизации его отдельных объектов. В целях проведения антимонопольной политики и создания условий для развития конкуренции предусматривается выделение из состава крупных объединений объектов, предприятий и структурных единиц, имеющих монопольное или доминирующее положение. Выделению в качестве самостоятельных объектов подлежат аэропорты, морские и речные порты, крупные грузовые терминалы.

Важную роль в повышении технического уровня транспортного комплекса должны сыграть иностранные инвестиции. В частности, значительные валютные средства могут быть привлечены реконструкции морских портов, развитию транссибирской магистрали, созданию современных транспортных средств и оборудования, к модернизации системы управления авиадвижением и реконструкции аэропортов.

Россия существенно отстает в развитии инфраструктуры связи и информатики. Для обеспечения минимальных потребностей хозяйства и населения в услугах связи и информационном обслуживании, создания условий для вхождения в международные информационные сети и взаимодействия со странами развитой рыночной экономики будут реализовываться следующие приоритетные направления структурной политики:

- технологическое перевооружение и реконструкция электросвязи на базе современных цифровых и волоконно-оптических систем, расширение новых видов услуг связи (телефакс, видеотекст, подвижная сотовая телефонная связь и др.);

- развитие системы спутниковой связи и вещания для распространения программ радио, телевидения и телефонизации по всей территории России, включая удаленные и труднодоступные районы;

- автоматизация и механизация предприятий почтовой связи;
- развитие информационно-вычислительных сетей для обслуживания предприятий и коммерческих структур.

Реализация указанных направлений связана со значительными капитальными затратами и требует скорейшей стабилизации финансового положения отрасли. Наиболее реальный путь к этому - поэтапное освобождение от государственного регулирования тарифов на услуги связи.

При этом на первом этапе основная часть бюджетных средств должна направляться на финансирование тех услуг связи, которые должны быть максимально доступны для широкого круга потребителей. Из республиканского бюджета должно также финансироваться содержание средств связи мобилизационного резерва. Вместе с тем на первом этапе должны быть сокращены затраты на эксплуатацию средств связи путем консервации малозагруженных линий связи, закрытия отдельных нерентабельных государственных предприятий связи, уменьшения количества и частоты курсирования почтовых маршрутов, сокращения административно-управленческого персонала и высвобождение части работников связи массовых профессий (до 20% численности работающих). Одновременно намечается передать для широкого использования часть линий связи и оборудования, эксплуатировавшихся ранее КГБ и Минобороны СССР.

В 1993 году предполагается перейти ко второму этапу либерализации тарифов на услуги связи и одновременно приступить к осуществлению серьезных организационно-экономических преобразований в отрасли, выделению в ней трех самостоятельных служб: электросвязи, радио и телевидения, почты.

В части почтовой связи предусматриваются создание и поддержка за счет бюджетных средств государственной почтовой службы России.

На предприятиях электросвязи, радиовещания и телевидения намечается провести акционирование, а затем приватизацию. Будет поддерживаться создание и функционирование негосударственных (частных) компаний в области электросвязи, радиовещания и телевидения, в том числе с участием иностранного капитала. При этом часть акций будет реализовываться иностранным партнерам при сохранении лицензирования их деятельности на территории республики.

Кредиты международных организаций и прямые иностранные инвестиции могут сыграть важную роль в развитии российских систем

связи и информационного обслуживания, отвечающих мировым стандартам. Объектом таких инвестиций могут, в частности, стать линии Новороссийск-Стамбул-Палермо, Владивосток-Япония-Южная Корея, С.-Петербург-Копенгаген, международные коммутационные центры в гг. Москве, С.-Петербурге, Владивостоке, Екатеринбурге, Новосибирске.

В среднесрочной перспективе перевооружение отрасли новыми технологиями, в первую очередь спутниковыми и волоконно-оптическими, должно осуществляться при наиболее полном использовании возможностей предприятий и НИИ оборонного комплекса.

Предполагается предоставление государственных гарантий под долгосрочные кредиты для телефонизации сельской местности.

Для максимального сокращения возможностей монопольного взвинчивания цен предполагается содействовать развитию негосударственных сетей связи, коммерциализации и демополизации государственных предприятий связи, привлечению частных и иностранных инвесторов для финансирования местных проектов развития. При этом Правительство обязуется создать условия для честной и равной конкуренции предприятий связи с различной формой собственности, в том числе при приобретении оборудования и пользовании услугами государственных структур (таких как ФАПСИ, Космическое агентство и др.).

6.3. Промышленная политика

Общие положения

Промышленная политика представляет собой конкретизацию структурной политики с учетом специфики промышленности. Необходимость ее выделения из всего комплекса задач и активного осуществления обусловлена особенностями российской экономики, и в частности:

- высоким уровнем ее индустриализации, в ряде случаев избыточным, проистекающим, из тех структурных деформаций, которые характерны для народного хозяйства в целом и в промышленности достигают больших масштабов;

- преобладанием в промышленности государственной собственности, что само по себе обязывает Правительство управлять процессом трансформации этого сектора;

- особой сложностью проблем, с которыми сталкивается ряд

отраслей промышленности вследствие изменений в структуре спроса, открытия экономики и т.д.

В число основных задач промышленной политики не входит поддержание физических объемов производства всех видов продукции. Сокращение выпуска продукции, которая в перспективе не будет пользоваться спросом, означает высвобождение ресурсов для иных более важных нужд. Отсюда следует, что и успехи промышленной политики не могут оцениваться сводными показателями производства.

Главное состоит в том, чтобы содействовать структурным сдвигам в промышленности в направлении ее социальной ориентации, поддерживать предпринимательство и развитие частного сектора на основе приватизации, стимулировать накопления и инвестиции, оказывать помощь предприятиям - как перспективным, так и испытывающим временные трудности или подлежащим свертыванию. При этом будут применяться те средства и методы осуществления структурной политики, которые соответствуют возможностям страны и специфике конкретных отраслей.

В реализации целей промышленной политики наряду с министерствами и ведомствами, местными органами будут участвовать негосударственные институциональные инвесторы - банки, инвестиционные и пенсионные фонды, фонды поддержки производства и предпринимательства, консультационные и аудиторские фирмы.

В целях организации помощи предприятиям в переходный период намечается создать Фонд структурной перестройки, который сможет оказать помощь государственным предприятиям, в ней нуждающимся, и контролировать ее использование, привлекая для решения частные фирмы соответствующего профиля и институциональных инвесторов. Фонд будет содействовать консультационному обслуживанию и предоставлять финансовую поддержку предприятиям на определенных условиях. Эти условия включают принятие рекомендаций Фонда о санации предприятия, его реорганизации, перепрофилировании, приватизации в той или иной форме.

Предусматривается также создание Российского банка реконструкции и развития для долгосрочного кредитования прежде всего частных и приватизируемых предприятий. В качестве начального кредитного ресурса намечается использовать рублевый эквивалент зарубежных инвестиционных кредитов. Условия возвращения кредитов при этом будет определять минимально допустимый уровень эффективности рублевых вложений банка.

Промышленная политика должна проводиться с учетом конкретной ситуации, складывающейся в отдельных отраслях, в том числе в связи с перспективами спроса на их продукцию. Ниже рассматривается положение в ряде важных отраслей.

Металлургия

Отечественная металлургия, производя большие объемы продукции, отстаёт от промышленно развитых зарубежных стран по важнейшим качественным и структурным показателям, в том числе по соотношению выпуска готового проката чёрных металлов к объёму выплавляемой стали, внедрению прогрессивных технологий (кислородно-конвертерного и электродугового процессов, внепечной обработки и непрерывной разливки стали), производству листового проката, развитию автоматизации и компьютеризации производственных процессов. Основу металлургического производства по-прежнему составляют крупные металлургические комбинаты-монополисты, а на долю малых и средних заводов приходится не более 20% выпуска товарной продукции.

Постоянный в прошлом дефицит металла в народном хозяйстве, использование на протяжении многих лет производственных мощностей металлургии на уровне 94-97% привели к износу оборудования и сохранению в отрасли устаревших технологий. Износ основных производственных фондов в чёрной металлургии достиг 54%, а на агрегатах со сверхнормативным сроком службы производится более половины объема основной продукции. Действующее оборудование не удовлетворяет современным требованиям по качеству выпускаемой металлопродукции, производительности труда, уровню затрат топливно-энергетических и материальных ресурсов, экологическим требованиям, условиям обслуживания и затратам на проведение капитальных ремонтов. Существенно отстаёт в своём развитии сырьевая база цветной металлургии. Производство важнейших видов цветных металлов во многом зависит от импортных поставок сырья. Так, около 50% глинозема и бокситов поставляется по импорту, выплавка титана базируется полностью на переработке ильменитовых концентратов, поставляемых с Украины, а производство меди частично зависит от поступления медных концентратов из Монголии.

Деформированная структура металлургического производства определяет завышенный уровень энерго- и металлоёмкости российской экономики.

В процессе структурной перестройки в экономике будет сокращаться доля наиболее металлоемких отраслей и производств. Вместе с тем рыночные цены станут действенным стимулятором ресурсосбережения, в том числе эффективного и рационального использования металла. Все это обусловит устойчивое снижение спроса на него, а значит и соответствующее уменьшение объемов производства в металлургии при повышении потребительских качественных характеристик продукции этой отрасли.

Сокращение производства военной техники и низкая инвестиционная активность уже в переходный период создают благоприятные условия для структурной перестройки металлургического комплекса. Её приоритетные направления на 1992-1995 гг. - техническое перевооружение металлургических предприятий и укрепление сырьевой базы цветной металлургии, особенно по легирующим элементам, повышающим качественные характеристики металла, обеспечение ускоренного развития производства экономичных видов металлопродукции, в том числе закупаемых в настоящее время по импорту. Будет происходить последовательное сворачивание доменного и мартеновского производств, других отсталых технологий в черной и цветной металлургии, выведение из эксплуатации заводов и цехов с экологически недопустимыми параметрами.

Основные объёмы инвестиций за счет всех источников финансирования в ближайшие годы целесообразно направить на завершение строительства и ввод в действие мощностей по производству горяче- и холоднокатаного листового проката на Магнитогорском, Череповецком, Новолипецком и Челябинском металлургических комбинатах, непрерывной разливки стали на Западно-Сибирском, Нижнетагильском комбинатах, листа и жести с покрытиями на Лысьвенском металлургического заводе, а также по добыче свинцовоцинковых руд на Горевском и Алтайском горнообогатительных комбинатах, добыче медной руды в Башкирии и медно-никелевой руды в Норильске. Для аккумуляции финансовых ресурсов и обеспечения их эффективного использования могут быть созданы консорциумы и ассоциации с участием отечественных машиностроительных и строительных организаций, зарубежных фирм.

При реализации такой политики следует учитывать альтернативные варианты возможного развития. Так, расчёты показывают, что после ввода в действие указанных выше мощностей

по производству листа может образоваться их избыток по отношению к потребностям российской экономики. Вместе с тем данная металлопродукция не производится в других странах СНГ и Восточной Европы. Поэтому следует оценить возможности либо консервации строительства некоторых из названных объектов, либо их ввода в действие и ориентации на наращивание экспортного потенциала России.

Вполне возможно перепрофилирование высвобождаемых вследствие конверсии военной промышленности мощностей по выплавке цветных металлов, высокопрочных сталей и производству специальных видов сортамента готового проката чёрных и цветных металлов на выпуск экономичных видов металлопродукции для нужд гражданского производства, в первую очередь гражданского машиностроения и строительства.

Хорошие перспективы имеет развитие производства металлопродукции на предприятиях небольшой мощности, базирующихся, как правило, на местных сырьевых ресурсах и удовлетворяющих потребности данного региона. Для небольших заводов характерны использование более дешёвого сырья, низкая себестоимость продукции, гибкость производства в удовлетворении индивидуальных запросов потребителя, быстрая адаптация к новейшим ресурсосберегающим и экологически более чистым технологиям.

Не только на малых, но и на крупных металлургических предприятиях в различных современных технологиях эффективно используется металлолом. Существовавшая ранее система сбора и распределения лома черных и цветных металлов, которая и раньше функционировала ненадежно, в настоящее время утратила свою дееспособность. Все больше металлолома, не находя применения внутри страны, уходит за ее рубежи. Необходимо устранить препятствия на пути формирования рыночных механизмов сбора и использования металлолома как для нужд отечественного производства, так и в качестве важного экспортного ресурса.

Имеющиеся в металлургии предприятия с устаревшей техникой и ассортиментом продукции окажутся с высокой вероятностью в числе проигравших в конкурентной борьбе. Однако среди них есть так называемые заводы-города, закрытие которых может привести к острым социальным ситуациям. В этих случаях особое внимание должно уделяться созданию новых рабочих мест, в том числе за счёт разукрупнения предприятий и развития "малой" металлургии.

При осуществлении структурной перестройки в металлургии определенную роль могут сыграть прямые иностранные инвестиции. При создании благоприятных условий для репатриации прибыли или же вывоза готовой продукции (последнее относится главным образом к редкоземельным цветным металлам) иностранные инвесторы могут обеспечить освоение на действующих, а также вновь строящихся предприятиях современных ресурсосберегающих технологий, наиболее полное извлечение и комплексное использование всех полезных элементов, содержащихся в исходном рудном материале.

Машиностроение

В период кризиса и рецессии машиностроительный комплекс оказывается в сложном положении. В связи со спадом производства и инвестиционной активности резко сократился спрос на многие виды машин и оборудования производственного назначения. Основная масса населения, расходуя всё большую часть средств на удовлетворение первичных потребностей, ограничивает затраты на покупку предметов длительного пользования, а высокодоходные группы нередко предпочитают импортные технически сложные товары изделиям отечественного машиностроения. Тогда как цены уже ограничены спросом, издержки предприятий машиностроения растут ускоренными темпами в связи с опережающим ростом цен на конструкционные материалы, топливо и энергию. Между тем сравнительная динамика цен и издержек в перспективе изменится и такие предприятия, если они способны наладить выпуск конкурентоспособной продукции, следует поддерживать. Необходимо дифференцированно подходить к различным отраслям машиностроения, среди которых можно выделить четыре группы.

К первой относятся тяжёлое, химическое, нефтяное, энергетическое, тракторное, строительно-дорожное машиностроение. В связи с низкой инвестиционной активностью в 1992-1994 гг. доля этих отраслей в машиностроительном комплексе в целом будет сокращаться. Спрос на их продукцию будет диктоваться главным образом техническим перевооружением и модернизацией отдельных предприятий металлургической промышленности, тепловых электростанций, основной химии, обновлением парка подвижного состава и ремонтно-путевых машин на железнодорожном транспорте. Спрос на некоторые виды продукции строительно-дорожного

машиностроения (тяжёлые бульдозеры, промышленные трактора и др.) будет сдерживаться еще и недостаточной надёжностью и качеством техники.

По мере завершения процесса либерализации цен на энергоносители и расширения инвестиционных возможностей соответствующих отраслей дополнительный спрос появится на оборудование для нефтяной и газовой промышленности. Поскольку многие его виды поставлялись ранее из Азербайджана и других республик бывшего СССР, а также закупались по импорту, на производство этого оборудования (там, где это технически возможно) могут быть перепрофилированы высвобождаемые мощности предприятий рассматриваемой группы отраслей.

В условиях неизбежного спада производства в этой группе необходимо предусмотреть меры государственной поддержки наиболее экономически перспективных и социально значимых (с точки зрения занятости, необходимости сохранения высококвалифицированных кадров) предприятий данных отраслей.

Во вторую группу входят машиностроительные отрасли с наукоёмкой продукцией - приборостроение, станкостроение, электротехника. В этих отраслях спад производства будет иметь более мягкий характер. При отвечающих текущему спросу внутриотраслевых структурных сдвигах (замена сложной продукции более простой и универсальной, переход на новые поколения техники), освоении современных технологий, организационно-структурной перестройке производства наиболее жизнеспособные предприятия этой группы должны выйти из кризиса в основном за счёт собственных усилий. Другие же должны быть преобразованы или перепрофилированы. Следует иметь в виду, что при выходе из кризиса спрос на продукцию этих отраслей будет расти особенно быстро. Кроме того, наукоёмкое машиностроение в дальнейшем может стать основой экспортного потенциала российской экономики, тем более что некоторые виды отечественных приборов, станков, электротехнических изделий и в настоящее время известны на рынках не только развивающихся, но и западных стран.

Весьма серьёзного спада производства следует ожидать в третьей группе отраслей, производящих машины и оборудование для АПК и лёгкой промышленности.

Сохранится, а в перспективе и расширится спрос на универсально пропашные тракторы типов Т-25, Т-30, Т-40, которые

широко применяются в фермерских хозяйствах. В то же время резко упадёт спрос на узкоспециализированные и дорогие тракторы, а также машины, ориентированные на обработку больших площадей. Это потребует серьёзной перестройки сельскохозяйственного машиностроения при весьма ограниченных возможностях её финансовой поддержки за счёт бюджетных источников. Аналогичная ситуация сложится и в ряде других отраслей сельскохозяйственного машиностроения.

Среди технологического оборудования для перерабатывающих отраслей АПК устойчивым спросом в ближайшие годы будет пользоваться комплектное оборудование для предприятий и цехов малой мощности. Резко сократится потребность в оборудовании для крупных предприятий текстильной и кожевенно-обувной промышленности, в традиционных видах торгового оборудования. Отрасли-заказчики этого оборудования будут испытывать серьёзные трудности со сбытом своей продукции как в связи с дальнейшей дифференциацией населения по уровню доходов и изменением структуры спроса, так и из-за конкуренции импортной продукции. Они должны будут ориентироваться на вполне определенные, весьма конкретные и узкие сегменты потребительского рынка. В процессе приватизации в сфере обслуживания населения резко снизится спрос на мощное холодильное оборудование, агрегаты приготовления пищи и другую технику, обычно применяемую в крупных столовых, магазинах самообслуживания. Поэтому начнёт формироваться рынок оборудования, ориентированного на средние и мелкие предприятия лёгкой промышленности, торговли и общественного питания, домашнее хозяйство.

К четвёртой группе относятся отрасли автомобильной промышленности и производство продукции общемашиностроительного назначения. На продукцию этих отраслей и производства ожидается устойчивый платежеспособный спрос. Это касается лёгковых автомобилей, дизельных грузовых автомобилей, машин малой и средней грузоподъемности, автобусов, троллейбусов, большинства видов подшипников и др. Вместе с тем в связи с сокращением заказов Министерства обороны снизится спрос на полноприводные грузовые автомобили. Проблемы технического обновления продукции и перехода к новым моделям ресурсосберегающей техники, укрепления финансового положения предприятий рассматриваемые отрасли должны решать главным образом за счёт внутренних резервов и возможностей.

Наряду с отмеченными особенностями по отдельным группам

машиностроительных отраслей есть и общие для всех них цели, задачи и вопросы структурной политики.

Машиностроение России характеризуется высокой степенью монополизации (по некоторым оценкам, удельный вес монопольного производства в машиностроении достигает сегодня 80%). Поэтому одно из важнейших направлений структурной политики в этом комплексе - разукрупнение предприятий-монополистов, создание широкой сети мобильных мелких и средних предприятий всех форм собственности. При этом весьма перспективным для многих машиностроительных производств является переход от крупных предприятий с замкнутым технологическим циклом и узкой номенклатурой конечной продукции к развитию сборочных производств с широким кооперированием малых и средних предприятий, выделению ныне непрофильных производств в самостоятельные фирмы.

Химико-лесной комплекс

В химической и нефтехимической промышленности в течение длительного времени опережающими темпами развивалось производство продукции неорганической химии, в основном - минеральных удобрений, ядохимикатов и сырья для них. На эти цели шло ежегодно 60-70% выделяемых отрасли капитальных вложений. В результате в России была создана крупная промышленность минеральных удобрений с большими экспортными возможностями.

В то же время органическая химия практически не развивалась. По выпуску большинства видов ее продуктов (химические волокна и нити, синтетические смолы и пластические массы, лакокрасочные материалы, синтетические каучуки, красители) Россия значительно отстает от развитых стран. В результате высока доля закупок по импорту химической продукции: волокон и нитей, конструкционных пластмасс, химикатов-добавок, синтетических красителей и многих других химикатов. Так, потребность в полистироле в последние годы более чем на 50% удовлетворяется за счет импортных поставок. Износ основных производственных фондов в комплексе составляет 50%, а в ряде отраслей - 60-80%. При этом в отрасли накоплено значительное количество неустановленного импортного оборудования.

Вместе с тем созданный в отрасли производственный потенциал как по выпуску минеральных удобрений, так и продуктов органической химии из-за снижения импортных поставок материальных ресурсов, а

также разрыва хозяйственных связей между предприятиями России и стран СНГ используется крайне неудовлетворительно. Так, в 1991 г. производство минеральных удобрений при имеющихся мощностях в объеме 17 млн.т составило всего около 15 млн.т. Аналогичное положение сложилось и по другим видам химической продукции.

Первоочередная задача на 1992-1993 гг. - стабилизация работы предприятий химического комплекса, обеспечивающих устойчивое функционирование ключевых секторов экономики - социальной сферы, производства товаров для населения, агропромышленного комплекса. Структурная политика в этом комплексе должна обеспечить приоритетное развитие производства синтетических смол и пластических масс, химических волокон и нитей на основе использования прогрессивных технологий. Это позволит удовлетворить устойчивый спрос на эту продукцию со стороны производителей непродовольственных товаров, нефтегазового комплекса, транспорта и агропромышленного комплекса.

В производстве минеральных удобрений при стабилизации их общего выпуска опережающее развитие получит фосфатная промышленность, что будет способствовать решению первоочередных задач по увеличению продовольственных ресурсов страны.

Необходимо также принять неотложные меры по обеспечению населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами. В этих целях, в соответствии с утвержденной государственной программой прогнозируется в 1992-1995 годах дальнейшее развитие фармацевтической промышленности, создание серии совместных (с государствами СНГ и другими странами) предприятий в этой сфере. Выпуск необходимых и важнейших лекарственных препаратов за указанный период должен возрасти примерно в 3 раза.

Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность из-за ограничений в лесопользовании, введенных в 1989-1991 годах государственными структурами и местными органами (снижение расчетной лесосеки, запрещение рубки кедра, ликвидация переруба расчетных лесосек и прекращение молевого сплава леса), сократила мощности по заготовке и вывозке древесины в зоне работы леспромхозов на 85 млн.куб.м. В результате в 1991 году по сравнению с 1988 годом на одну четверть уменьшилось производство деловой древесины, что явилось основой снижения выпуска пиломатериалов за этот период на 25%, железнодорожных шпал - почти

в два раза, древесностружечных плит - на 13%, картона - на 19% и газетной бумаги - на 9%.

Спад производства наблюдается в текущем году и продолжится в ближайшие 2-3 года. Вместе с тем значительным колебаниям будет подвержен и спрос на конечную продукцию всего лесоперерабатывающего комплекса в связи со спадом в капитальном строительстве и ограниченной покупательной способностью населения. Это открывает определенные возможности для маневра и стабилизации работы комплекса в целях удовлетворения первоочередных потребностей социальной сферы, топливно-энергетического комплекса и транспорта.

Совершенствование структуры лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности в перспективе будет направлено прежде всего на увеличение глубины переработки сырья, опережающее развитие производства прогрессивных древесных конструктивных материалов, наращивание производства пользующейся спросом мебели, материалов для домостроения, а также на увеличение использования древесных отходов и вторичных ресурсов.

Учитывая, что Россия занимает ведущее место в мире по запасам возобновляемых ресурсов деловой древесины, важнейшей задачей является развитие экспортного потенциала отрасли. Коренное условие решения этой задачи - повышение качества и технического уровня лесобумажной продукции.

Наиболее прогрессивной формой ведения лесного хозяйства и лесной промышленности является создание комплексных лесных предприятий, которые выполняют весь цикл работ, начиная от лесовосстановления, охраны лесов от пожаров, рубок ухода за лесом и кончая лесозаготовками, первичной переработкой древесины и поставками ее потребителям. Такие лесные предприятия могут стать основой крупных технологических комплексов, включающих в себя целлюлозно-бумажный завод (основной потребитель древесного сырья), заводы древесностружечных и древесноволокнистых плит (перерабатывают отходы производства от лесозаготовок и деревообработки), специализированные деревообрабатывающие предприятия (выпускают высококачественные пиломатериалы и заготовки), коммерческие структуры (банки, биржи и др.).

Вместе с тем необходимо создать правовые организационно-экономические условия для образования и развития частных предприятий небольшой мощности в деревообрабатывающей промышленности.

При снятии неоправданных ограничений в лесопользовании в хозяйственный оборот с минимальными затратами могут быть вновь вовлечены значительные ресурсы леса. По экспертной оценке, в старолесных районах можно реанимировать в 1993-94 гг. мощности по заготовке 10-12 млн. куб. метров древесины.

Одновременно в целях поддержания лесосырьевой базы страны в лесном хозяйстве следует осуществить комплекс мер по лесовосстановлению, охране лесов от пожаров, снижению материального ущерба и улучшению экологической обстановки в лесах и регионах расположения предприятий лесобумажной промышленности, в первую очередь целлюлозно-бумажной.

Самым материалоемким и энергоемким в отрасли является целлюлозно-бумажное производство, развитие которого потребует значительных затрат. Так, например, назрела необходимость строительства Енисейского лесопромышленного комплекса в Красноярском крае в районе г.Лесосибирска (с использованием эксплуатационных запасов в бассейне реки Ангары) с производством на нем газетной бумаги, товарной высококачественной целлюлозы, картона и другой продукции. Для реализации этого проекта предстоит найти адекватные формы объединения различных источников финансирования, включая целевые бюджетные ассигнования, частные отечественные и иностранные инвестиции.

В целом для стабилизации работы и развития лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности следует более активно переходить на международное сотрудничество с привлечением иностранных инвестиций в строительство крупных объектов этого комплекса.

Строительство и стройиндустрия

Продолжающееся снижение объемов в строительстве, в том числе в 1992 году (как ожидается, примерно вдвое), в наиболее сложное положение ставит мощные строительные организации, ориентированные на реализацию крупномасштабных проектов в базовых отраслях промышленности и на транспорте, а также крупные предприятия промышленности строительных материалов, производящие железобетонные конструкции и металлоизделия. Очевидно, в ближайшие годы число наиболее мощных и крупных предприятий стройиндустрии

будет сокращаться. В дальнейшем по мере выхода российской экономики из кризиса все большую часть реализации крупных проектов будут осуществлять холдинговые компании, консорциумы, обеспечивающие финансово-экономическую интеграцию заказчиков и координацию организационно разрозненных строительных фирм.

Происходящее в текущем году и ожидаемое в 1993 г. значительное сокращение фронта строительно-монтажных работ заставляет предприятия и организации строительного комплекса идти по пути разукрупнения, применять адекватные формы собственности, искать заказчиков с незначительными объемами работ, обращаться к трудоемким проектам, расширять сферу деятельности в частном секторе.

В 1992-1993 гг. намечается приватизировать до 50% государственных и муниципальных предприятий строительного комплекса. При этом произойдет их значительное разукрупнение: основной формой подрядных организаций станут небольшие по численности (от 5-7 до 25-30 работников) мобильные фирмы. Вместе с тем начнут образовываться инженеринговые компании, способные координировать деятельность малых фирм.

Сегодня в структуре продукции промышленности строительных материалов и изделий сборные железобетонные конструкции составляют 25%, оконное стекло - 20%, стеновые и строительные нерудные материалы - 16%, цемент и асбестоцементные изделия - 11%, санитарно-керамические изделия - 5%. Очевидно, что в ближайшие годы, когда будет снижаться общий объем капитального строительства, а также изменяться в пользу жилищного и гражданского секторов его структура, произойдут существенные структурные сдвиги и в промышленности строительных материалов и изделий.

Продолжится снижение спроса, а вслед за ним и объемов производства ресурсоемких конструкций из сборного железобетона для объектов производственного назначения и жилищного строительства. Высвобождаемые мощности будут перепрофилированы на производство эффективных конструкций для малоэтажных жилых домов, строений коттеджного типа и обеспечение спроса индивидуальных застройщиков.

Благоприятная конъюнктура сложится для предприятий малой мощности по выпуску стройматериалов и изделий из местного сырья. Это в полной мере относится к небольшим заводам по выпуску стеновых материалов, строительство которых требует незначительных

единовременных затрат и сроков возведения, не превышающих 1 года. В этом секторе широкое развитие получают частные предприятия.

Спад в капитальном строительстве, ослабление спросового давления на цементную промышленность в условиях удорожания энергоресурсов приведут к серьезным структурным сдвигам в этой отрасли. Будут выведены из оборота технически устаревшие и экологически вредные цеха и, возможно, целые заводы, начнется переоснащение наиболее жизнеспособных предприятий на базе энергосберегающего "сухого" способа производства цемента.

Перевооружение стекольной промышленности будет осуществляться на основе энергосберегающей и высокопроизводительной технологии двухстадийного формования листового стекла на расплаве металла. В общем объеме продукции отрасли возрастет доля новых эффективных материалов.

В промышленности полимерных строительных материалов приоритетное развитие получит выпуск линолеума на основе стеклохолста, что увеличивает в 1,5-2 раза долговечность покрытия и снижает в 2 раза трудоемкость укладки линолеума. Расширится производство ковровых покрытий на основе пропиленового волокна.

Важное направление структурной перестройки промышленности строительных материалов - развитие отечественной сырьевой базы, особенно по тем видам сырья, которые сегодня в значительных объемах закупаются по импорту.

Следует ожидать, что в строительной индустрии активно пойдет процесс разгосударствления крупных, приватизации малых и средних предприятий. При этом число работников, высвобожденных в результате свертывания работ крупных строительных трестов и неэффективных предприятий промышленности строительных материалов, по всей вероятности, превысит численность тех, кто получит рабочие места на приватизируемых или вновь открываемых частных предприятиях стройиндустрии. Незанятыми окажутся главным образом неквалифицированные рабочие массовых строительных профессий, осложнит процесс структурной перестройки стройиндустрии. Это служит еще одним аргументом в пользу организации за счет бюджетных средств общественных работ в сфере жилищного и гражданского строительства.

Товары народного потребления

Динамика и структура конечного спроса на непродовольственные товары народного потребления в среднесрочной перспективе претерпит серьезные изменения. В условиях высокой инфляции, стабилизационной политики и институциональных преобразований будет происходить дальнейшая дифференциация населения по доходам, снизится занятость в общественном хозяйстве и появятся новые виды занятости на базе различных форм частной собственности как в городской, так и в сельской местности, существенно изменятся потребительские предпочтения.

На первом этапе всех этих преобразований у большей части населения, в особенности у низко- и среднедоходных его слоев, резко возрастет доля расходов на продовольствие и предметы первой необходимости (медикаменты, предметы личной гигиены, соответствующие виды изделий легкой промышленности). Вместе с тем высокодоходный контингент предъявит спрос на оборудование для жилья, автомобили, технически сложные товары. В дальнейшем при формировании новых моделей потребления у различных слоев населения возрастет спрос на продукцию легкой промышленности, культурно-бытовые и хозяйственные товары, предметы длительного пользования, орудия труда для фермерского и личного подсобного хозяйства. Вместе с тем по мере либерализации внешнеэкономической деятельности на отечественном рынке потребительских товаров усилится конкуренция со стороны зарубежных поставщиков и совместных предприятий.

С учетом изложенного особенно сложная ситуация в ближайшие годы создастся в легкой промышленности, которая до последнего времени производила до 40% общего объема непродовольственных товаров в республике. Отрасль столкнется с ограниченностью платежеспособного спроса населения на ее продукцию и конкуренцией внешних поставщиков. В связи с недостатком валютных ресурсов еще более обострятся трудности ее сырьевого обеспечения (сегодня для производства товаров легкой промышленности завозится 100% хлопка-волокна, 50% льноволокна, 45% натуральной шерсти, 20% химических волокон и нитей). Между тем в последние годы для отрасли было закуплено и смонтировано весьма много импортного оборудования, в том числе ориентированного на привозное сырье, красители, вспомогательные материалы.

В этих условиях складываются следующие основные направления структурной перестройки в легкой промышленности:

- при заполнении определенных сегментов рынка (особо модная одежда и обувь, дорогое белье и др.) импортными товарами ориентация на незанятые сегменты (дешевые товары для пожилых, дешевые детские товары, модная одежда и обувь для юношества и молодежи по доступным ценам, ординарные ткани, чулочно-носочные изделия, трикотаж, массовые швейные изделия, простая сезонная обувь) и определенные категории потребителей с учетом региональных и национальных особенностей их запросов;

- обеспечение выпуска пользующихся спросом изделий (тканей, чулочно-носочных, трикотажных и швейных изделий, обуви) за счет более глубокой переработки пряжи, тканых полуфабрикатов, кожевенного сырья и других материалов, повышение на этой основе доли готовых изделий в общем объеме производства продукции отрасли. При этом в большинстве подотраслей (кроме производства шелковых тканей, чулочно-носочных изделий и обуви) производство нужного ассортимента может быть обеспечено за счет перепрофилирования предприятий и улучшения использования имеющихся мощностей;

- развитие импортозамещающих производств по выпуску отдельных видов сырья, материалов, полуфабрикатов, что позволит сократить закупку по импорту хлопка-волокна на 40%, химических волокон и нитей на 50% против сложившегося уровня, а кожевенного сырья - полностью;

- выход на внешний рынок с продукцией традиционного российского экспорта (пушно-меховое сырье и готовые изделия), а также с такой высококачественной продукцией, как чистольняные и чистшерстяные ткани, ткани из натурального шелка, готовые изделия из них по моделям отечественных художников;

- формирование широкой сети малых государственных и частных предприятий легкой промышленности, домашнего производства, ориентированных на местное сырье и материалы и локальный спрос. Особое значение это имеет для традиционных центров текстильной и швейной промышленности, где может возникнуть проблема женской занятости, а также для отдаленных и труднодоступных районов, сельской местности.

В производстве товаров культурно-бытового и хозяйственного назначения структурная перестройка будет происходить под воздействием противоречивых факторов. На рынок вместе с

традиционными их производителями выйдут конверсионные предприятия, а также зарубежные поставщики. Весьма ограниченный, особенно в ближайшее время, спрос на технически сложные изделия со стороны массового потребителя даже при условии вложения в связи с инфляционными ожиданиями свободных средств в их покупку серьезно обострит ситуацию на рынке этих товаров. Вместе с тем уже проявляется и в дальнейшем будет развиваться спрос на сложное оборудование для первого и второго жилья (холодильники, телевизоры, стиральные машины новых поколений, печи СВЧ, кухонные агрегаты, современные орудия труда на садово-огородных участках и в мелких домашних мастерских, простейший домашний и садово-огородный инвентарь, предметы для отдыха, спорта, туризма). Поэтому в этой сфере после спада следует ожидать определенного подъема производства, но уже в обновленном виде.

6.4. Экология

Начало радикальной экономической реформы обострило вопрос об изменении роли экологического фактора в развитии общества. В последние десятилетия экологические перегрузки стали реально снижать качество жизни большинства населения, лимитировать возможности экономического и социального развития крупных промышленных регионов и городов. Более 80% добываемых ресурсов тратится на поддержание ресурсодобывающих и ресурсоемких обрабатывающих производств; выплавка одной тонны стали "съедает" до 20 тонн первичных ресурсов (включая вскрышные и вмещающие породы). Более 75% отходов производства имеют ту или иную степень токсичности для окружающей среды и здоровья человека. Расточительный и разрушительный характер природопользования постоянно порождает новые, все более острые, экологические проблемы.

В перспективе развитие рыночных отношений и конкуренции должно привести к значительному повышению технического и технологического уровня производства, структурной перестройке экономики, стимулированию ресурсо- и энергосбережения, что в конечном итоге позволит уменьшить загрязнение окружающей природной среды. Этот вывод подтверждается опытом развития за последние двадцать лет многих стран с рыночной экономикой. Но на первом этапе переходного периода возникает серьезная опасность ухудшения экологической ситуации из-за:

- разрушения хозяйственных связей, использования низкокачественного и некондиционного сырья и топлива, нарушения проектных технологических режимов, роста аварийности производств;
- финансовых трудностей предприятий, ограничивающих возможности финансирования природоохранных мероприятий;
- недостаточных бюджетных ассигнований отраслям, ответственным за воспроизводство и охрану природных ресурсов (лесное хозяйство, водное хозяйство, природоохранные органы);
- отсутствия законодательно закреплённых разграничений полномочий и ответственности исполнительных органов по вертикали и горизонтали, что из-за несогласованности принимаемых решений в области использования ресурсов и обеспечения экологической безопасности ведёт к безответственным действиям в распоряжении природными ресурсами, к их фактическому расхищению.

Экологическая ситуация может быть стабилизирована и улучшена только путём формирования новых ценностных и нравственных установок, пересмотра структуры потребностей, целей, приоритетов и способов деятельности человека. Это потребует разработки комплекса радикальных политических инициатив, социально-экономических, законодательных, технологических и иных мер. При этом и в рыночных условиях необходимо соблюдение принципа разумных компромиссов при разрешении возникающих конфликтов между необходимостью соблюдения экологических регламентаций, ограничений и хозяйственной мотивацией производства. Другими словами, в области природопользования и охраны окружающей среды необходима разработка новой государственной политики.

Повышение роли экологического фактора в стабилизации и структурной перестройке экономики тесно связано с формированием нового правового и экономического механизма регулирования взаимодействия государственных органов различных уровней и природопользователей, включение экологического фактора в процедуру оценки социально-экономической эффективности принимаемых решений.

В этой связи основными направлениями государственной экологической политики становятся:

- совершенствование природоохранительного законодательства, системы экологических ограничений и регламентаций режимов природопользования с целью их адаптации к формирующимся рыночным отношениям;
- последовательный переход на международные стандарты технологических процессов производимой продукции, обеспечивающие

включение России в мировую экономику и систему международной экологической безопасности;

- экономическое стимулирование средствами государственной налоговой, кредитной и ценовой политики ресурсо- и энергосбережения, внедрения экологически чистой техники и технологии;

- обеспечение проведения экологической экспертизы и оценки воздействия на окружающую природную среду всех крупных программ и проектов хозяйственной и иной деятельности;

- формирование рынка экологических работ и услуг, развитие аудита.

Объем затрат, необходимых для компенсации загрязнения природной среды и деградации природных возобновляемых ресурсов России, по самым скромным оценкам составляет сотни млрд. рублей в год (в ценах 1990 г.). Таких средств в настоящее время в государственном бюджете России нет. Поэтому в период либерализации и стабилизации экономики в максимальной степени будут использованы те рычаги и стимулы, которые способствуют улучшению экологической обстановки в регионах без привлечения значительных бюджетных средств.

Россия не готова сейчас к полномасштабному развертыванию программ оздоровления природной среды. На фоне экономических ограничений реальная возможность ужесточения экологических требований при реализации производственных программ диктует необходимость определения специального пакета первоочередных мер. А именно - повышения эффективности государственного контроля за соблюдением существующих регламентов природопользования с применением экономических и административных санкций с целью предотвращения аварий и катастроф, пресечения экологических правонарушений и преступлений.

В процессе сокращения производства и структурной перестройки экономики одной из важнейших задач должна стать экологическая санация базовых отраслей за счёт первоочередной реконструкции и перепрофилирования устаревших экологически опасных предприятий и производств. В ходе акционирования (приватизации) государственных предприятий необходимо обеспечить преемственность их экологических обязательств.

Важную роль при этом будет играть эффективное использование технической и финансовой помощи международных организаций,

иностранных инвестиций. Учитывая остроту экологических проблем в России, подавляющее большинство инвестиционных проектов должно иметь выраженную экологическую направленность, способствовать улучшению состояния окружающей среды и в обязательном порядке проходить принятую международными организациями процедуру экологической оценки.

Сохранение и рациональное использование природно-ресурсного потенциала

В целях перехода от жесткой централизованной схемы управления природопользованием к ориентированной на рынок децентрализованной системе территориального управления охраной, воспроизводством и использованием природных ресурсов предполагается реализовать следующий комплекс мер поддержания экологического равновесия в России.

Разграничить компетенцию органов государственной власти различного уровня в управлении природными ресурсами. К федеральному ведению будет отнесено распоряжение природными ресурсами и объектами, составляющими основу национального богатства России (ресурсы континентального шельфа, территориальных вод, морской экономической зоны, охраняемые или особым образом используемые природные объекты). Распоряжение иными природными ресурсами и объектами также будет находиться в компетенции федеральных органов, если субъект Федерации экономически не в состоянии обеспечить в полном объеме охрану и воспроизводство соответствующих природных ресурсов и объектов на своей территории.

В том случае, если распоряжение природными ресурсами (объектом) каким-либо одним субъектом Российской Федерации может нарушить экологическое равновесие сопряженных территорий или привести к иным негативным экологическим последствиям, природные ресурсы (объект) должен находиться в федеральной компетенции или совместной компетенции нескольких субъектов Федерации.

Разграничение компетенции в области управления природопользованием будет оформляться соответствующими законодательными актами, а также договорами между Федерацией и ее субъектами, в которых будут отражены ограничения на использование природных ресурсов и объектов, вызванные необходимостью соблюдения общих экономических и экологических интересов.

Основное содержание срочных мер, направленных на нормализацию природопользования, сводится к следующему:

- введение программы экономических льгот для населения, проживающего в неблагополучных районах, в обмен на отказ от немедленной ликвидации грязных производств;

- социально-экономическая оценка природных ресурсов как части национального богатства России;

- формирование федерального и территориального кадастров природных ресурсов как основы для принятия хозяйственных решений по развитию и размещению производительных сил;

- введение лицензирования использования природных ресурсов, обеспечивающего управление деятельностью предприятий через систему экологических требований и ограничений;

- развитие платного природопользования, включая плату за право пользования природными ресурсами, плату за охрану и воспроизводство природных ресурсов, штрафные платежи за сверхлимитное и нерациональное использование природных ресурсов;

- развитие арендных и концессионных форм пользования природными ресурсами и объектами;

- осуществление приватизации природных ресурсов, формирование рынка природных ресурсов;

- перевод отраслей и организаций, осуществляющих охрану и воспроизводство природных ресурсов, на самофинансирование путем создания внебюджетных федеральных и региональных фондов по охране и восстановлению отдельных видов природных ресурсов.

Социальные аспекты экологической политики

В качестве важнейшего условия проведения эффективной экологической политики Правительство России рассматривает активное включение всех слоев населения и социальных групп в обеспечение экологизации реформы. Предстоит создать реальный механизм реализации каждым гражданином России прав на участие в принятии решений, реализация которых связана с экологическим риском, на компенсацию ущерба, нанесенного здоровью загрязнением окружающей природной среды, на получение информации о состоянии окружающей среды, качестве пищи и питьевой воды.

Будет реализован комплекс мер по экологизации сознания и мировоззрения населения, формированию системы непрерывного

экологического образования, охватывающей весь процесс дошкольного, школьного воспитания, профессиональной подготовки специалистов.

Несмотря на крайнюю ограниченность ресурсов федерального бюджета, Правительство России обеспечит финансовую поддержку программ мониторинга окружающей среды, сохранения биосферного равновесия, генетического фонда животного и растительного мира, ландшафтного разнообразия территорий, то есть тех программ, которые наиболее уязвимы в период рыночных реформ.

В качестве потенциального источника финансирования указанных программ рассматривается также зарубежная гуманитарная и техническая помощь, средства неправительственных, общественных и частных фондов. Серьезным стимулом для мобилизации этих средств может послужить ускорение развития экологического туризма, проведение совместных научных исследований.

Бюджетные ассигнования также будут выделяться и на финансирование программ оздоровления окружающей природной среды в регионах с кризисной экологической обстановкой, в том числе на ликвидацию последствий загрязнения ряда территорий.

6.5. Инновационная политика и наука

В соответствии с задачами структурной перестройки экономики на перспективу в качестве основных направлений инновационной политики следует принять:

- избирательное развитие принципиально новых технологий, направленное на резкое повышение экспортного потенциала страны по отдельным видам наукоемкой продукции;
- широкомасштабное внедрение базовых технологий, обеспечивающих значительное повышение качества продукции и экологическую безопасность, сокращение издержек производства и снижение дефицитности внутреннего рынка за счет массового использования в производстве имеющихся отечественных научно-технических достижений и закупки зарубежных лицензий;
- активное свертывание устаревших отраслей и производств, направленное на ликвидацию технологической многоукладности;
- создание технических предпосылок для поддержания достигнутого объема производства энерго-сырьевых ресурсов и ограниченного его расширения;
- изменения в технике и технологии, обеспечивающие необходимые масштабы ресурсосбережения.

Чтобы реализовать указанные направления, необходимо осуществить несколько крупных научно-технических программ, которые должны найти продолжение в мероприятиях инвестиционной политики.

Первая из этих программ должна решать задачу преодоления технологических последствий длительного воздействия ведомственного затратного механизма. Она обеспечит нормализацию технического уровня отраслей народнохозяйственного комплекса. Для восстановления технологического равновесия на межотраслевом общехозяйственном уровне необходима концентрация финансовых и научно-технических ресурсов на решении первоочередных проблем ресурсосбережения. Главными объектами данной программы должны стать массовые виды техники немашиностроительного назначения для использования в добывающих отраслях, сельском хозяйстве, транспорте, строительстве и др. Решение этих задач не может быть обеспечено на отраслевом уровне и требует соответствующей ориентации научно-технического потенциала.

Вторая программа должна быть направлена на повышение мобильности машиностроения. Переход к самостоятельности предприятий, работа по прямым договорам, ориентация на удовлетворение потребности каждого отдельного потребителя требуют принципиально иного уровня развития машиностроения. В этой связи необходимо сформировать новую технологическую и организационную структуру машиностроительного производства для снижения высоких издержек в результате обновления ассортимента и повышения выгодности производства специальных изделий мелкими сериями.

Реальным потенциалом для проведения необходимых структурных сдвигов в конечной продукции машиностроения обладают отрасли оборонного комплекса, располагающие производственным аппаратом высокого технического уровня и крупным инновационным потенциалом.

Для обеспечения структурных изменений в народном хозяйстве, в построении нового технологического уклада российской экономики необходимо обеспечить концентрацию материальных и финансовых ресурсов на таких направлениях, на которых у России имеются достижения мирового уровня, авторитетные и признанные мировым сообществом научные и инженерные школы, устойчивые традиции и самостоятельное место в мировом потоке научно-технических разработок (авиакосмическая техника и технология, перспективные материалы, биоинженерия и др.). Во всех остальных сферах

необходимо идти по пути совместных разработок либо ограничиться чистым заимствованием.

Реализация задач инновационной политики требует осуществления радикальных изменений организационной структуры научно-технической сферы.

Необходимо решительно преодолеть ведомственные барьеры и обеспечить интеграцию науки и промышленности в новых хозяйственно-правовых и организационных образованиях (научные центры, технопарки, технополисы и др.). Наиболее радикальный путь преодоления ведомственности - вывод научных организаций из подчинения отраслевых органов управления. Научные организации должны функционировать самостоятельно в рамках единого рынка научно-технической продукции.

При проведении реформы организационной структуры науки на основе инвентаризации сети научных учреждений, анализа их распределения по секторам науки, отраслям народного хозяйства и стадиям инновационного цикла целесообразно провести следующие группировки. Узкоспециализированные научные организации, ведущие научные исследования и разработки преимущественно для одного заказчика могут быть объединены с ним в одну промышленную (научно-промышленную, промышленно-научную) фирму. На основе крупных научных организаций, являющихся монополистами в данной области знаний, но обладающих нерасчленимой материально-технической базой, могут быть образованы центры контрактных исследований. Они должны стать "инкубаторами" новых знаний и технологий. Эти центры функционируют в соответствии с программно-целевыми принципами организации НИОКР по заказам заинтересованных организаций. Целесообразна тесная кооперация таких центров с вузами.

На базе некоторых научных организаций могут быть образованы консорциумы, которые станут рациональной формой организации выполнения дорогостоящих НИОКР узкоотраслевой направленности, имеющих ограниченное количество потребителей в лице соответствующих производственных структур.

Отдельные наиболее крупные научные организации, обладающие высококвалифицированными научными кадрами и уникальной экспериментальной базой, следует преобразовать в национальные научные центры с возложением на них задач по проведению важнейших фундаментальных и прикладных исследований и разработок. Финансирование таких

центров целесообразно вести из госбюджета, но их число не должно превышать 25-30.

Отраслевые научные организации, ведущие в основном фундаментальные исследования и ориентированные на производство знаний общего пользования, целесообразно передать в систему академической науки.

В целях повышения квалификации, уровня подготовки и использования кадров для науки целесообразно ускорить процесс создания учебно-научно-производственных комплексов на базе вузов и академических научных организаций с привлечением отраслевых организаций и промышленных предприятий. Следует упразднить систему конкурсов и аттестации и осуществить переход научных работников на работу по срочным трудовым договорам (контрактам).

Реорганизация структуры науки требует подготовки и принятия ряда нормативных актов - положения о национальном научном центре, положения о центре контрактных исследований, положения о технополисе (технопарке) и др. Необходимо разработать и осуществить ряд мер по поддержке малого бизнеса в научно-технической сфере.

Важной задачей является интеграция научно-промышленного потенциала России в мирохозяйственные связи через обеспечение открытости отечественной науки, свободу в работе по контрактам, развитие научно-исследовательских коллективов, разработку и реализацию системы мер по стимулированию трансфера высоких технологий.

Предусматривается также создание благоприятных условий для привлечения иностранных инвестиций в целях развития научных исследований.

7. ИНОСТРАННЫЕ КРЕДИТЫ И ИНВЕСТИЦИИ.

7.1. Использование иностранных кредитов.

Вступление России в международные финансовые организации и принятие политических решений о предоставлении на цели экономических реформ крупных иностранных кредитов требует формирования механизмов, способных эффективно использовать поступающие под гарантии российского Правительства средства. Страны и организации-кредиторы добиваются, чтобы предоставляемые России кредиты были использованы эффективно для ускорения рыночных преобразований. В связи с этим необходимо осуществление ряда мер по созданию адекватной, отвечающей, с одной стороны, долгосрочным национальным интересам России и с другой, - требованиям кредиторов системы финансовых институтов, специализирующихся на "приеме" и обеспечении эффективного использовании иностранных кредитов.

Вступление России в Международный валютный фонд (МВФ) и Международный банк реконструкции и развития (МБРР) открывает возможность получения кредитов по линии этих международных финансовых организаций. Достижение соглашения с МВФ по резервному кредиту является необходимым условием получения кредитов от МБРР и переноса платежей по внешнему долгу, а также предоставления России средств стабилизационного фонда. Открытие финансирования по линии двусторонних кредитных соглашений в значительной степени также зависит от соглашения с МВФ.

Введение единого курса и конвертируемости рубля по текущим операциям устраняет существующий сегодня разрыв между рублевым и валютным финансированием и будет означать необходимость отказа от всех видов скрытого субсидирования, осуществляемого на основе установления специальных курсов, как это традиционно делалось. С введением единого курса субсидии, предоставляемые предприятиям в рамках централизованного импорта, должны получать отражение в бюджете с выделением соответствующего финансирования. При этом ликвидация разрыва между рублевым и валютным финансированием позволит в значительной степени отказаться от осуществления централизованного импорта.

Изменение условий финансирования требует разработки новой концепции использования иностранных кредитов. Справедливую озабоченность вызывает эффективность использования кредитных ресурсов, особенно инвестиционных, с учетом относительно низкого качества экономической проработки большинства инвестиционных проектов в новых условиях перехода к рынку, изменения содержания понятия импортозамещения, новых относительных цен, конвертируемости рубля и т.п. Создание механизма эффективного использования данных ресурсов имеет жизненно важное значение в связи с их ограниченностью и высокой неопределенностью относительно получения таких ресурсов в будущем.

Главным направлением использования иностранных кредитов станет пополнение валютных резервов. Финансирование как централизованного импорта, так и инвестиционных проектов будет осуществляться в основном за счет выделения бюджетных средств, предоставления России товарных кредитов.

В соответствии с механизмом освоения все кредиты, к которым Россия получает доступ, разделяются на пять основных категорий:

- стабилизационный фонд;
- резервный кредит;
- несвязанные импортные кредиты;
- связанные импортные кредиты (критический импорт);
- инвестиционные кредиты.

Стабилизационный фонд предоставляется МВФ исключительно с целью возможного использования средств фонда для интервенций Центрального банка России на внутреннем валютном рынке с целью достижения устойчивости обменного курса рубля.

В случае успешного завершения переговоров с МВФ по резервному кредиту полученные средства пойдут, в основном, на пополнение валютных резервов. При этом будут установлены показатели увеличения валютных резервов на весь срок соглашения (один год). Резервный кредит в доходной части федерального бюджета регистрируется как прирост государственного долга, а в расходной части - как прирост государственных резервов. Одновременно ведутся переговоры с МБРР о предоставлении реабилитационного кредита. Предполагается, что одна половина этого кредита будет использована на проведение валютных интервенций, а другая - на осуществление критического импорта.

Несвязанные импортные кредиты расходуются на поддержание текущего платежного баланса, включая оплату импорта, зарубежные правительственные расходы, платежи по внешнему долгу и т.д. Поступления по этим кредитам зачисляются в валютный резерв Правительства и проводятся в доходной и расходной частях бюджета аналогично резервному кредиту.

Связанные импортные кредиты (критический импорт) предоставляются на цели поддержания текущих поставок по особо важным категориям импорта. В кредитах международных финансовых агентств связанность выражается в наличии положительного (желательного) или отрицательного (нежелательного) списков импортируемых товаров. Для двусторонних кредитных соглашений (гарантии отдельных стран) связанность выражается, в основном, географией импорта (импорт из страны-кредитора). Данные кредиты отражаются в федеральном бюджете как прирост государственного долга. По конкретным категориям импорта, финансируемого из этих кредитов, предполагается выделять бюджетные субсидии, призванные сократить или ликвидировать разницу между ценами мирового рынка (по единому курсу рубля) и сложившимися внутренними ценами.

В рамках связанных импортных кредитов возможны как продажа валюты импортерам для импорта заранее оговоренных товаров и услуг, так и непосредственный централизованный импорт с последующей реализацией на внутреннем рынке за рубли. Рублевая выручка от реализации валюты и импорта может направляться на финансирование текущих расходов бюджета (на покрытие бюджетного дефицита) или реинвестироваться в народное хозяйство через специализированные финансовые институты.

Ключевым вопросом в этой области является определение потребностей в закупаемых по кредитам товара и формирование механизма этих закупок. При его решении будут использованы процедуры, обеспечивающие конкурсный отбор поставщиков товаров и организаций, осуществляющих их закупку по гарантированным Правительством кредитам.

Инвестиционные кредиты предназначены как для реализации инвестиционных проектов неприбыльного характера (прежде всего развитие инфраструктуры), так и финансирования коммерческих проектов. В первом случае они отражаются в доходной части бюджета как прирост государственного долга, в расходной - в виде прямых бюджетных капиталовложений или перечислений специализированным инвестиционным институтам.

Во втором случае конечными получателями кредитов являются хозяйственные организации, которые несут по ним ответственность. Правительство лишь гарантирует ссуды, но не проводит их через бюджет.

Для координации работ по привлечению, использованию иностранных кредитов представляется целесообразным создать специализированное Правительственное агентство, в функции которого входили бы:

- разработка стратегии привлечения иностранных кредитов;
- организация экспертизы проектов использования кредитов;
- оказание технического содействия частному сектору в подготовке проектов сотрудничества;
- введение информационной базы и отчетности по всей программе иностранных кредитов;
- координация работ по иным видам иностранной помощи.

Наиболее актуальной представляется проблема рационального использования рублевой выручки от реализации на внутреннем рынке товаров, поступающих по "критическому" импорту. Возможны два принципиальных подхода к решению этой проблемы.

В первом случае рублевая выручка от реализации закупленных по кредитным линиям товаров поступает в федеральный бюджет, во втором - используется вне сферы государственного бюджета. При первом подходе центральное место должно занять совершенствование процедур формирования и исполнения федерального бюджета, во втором - собственно институциональные преобразования. Целесообразно использовать оба этих направления реализации рублевой выручки.

Второй подход отвечает не только требованиям кредиторов, но и интересам российской экономики, для которой дополнительные финансовые ресурсы, не связанные с бюджетными инъекциями, будут способствовать оживлению инвестиционной активности. Для реализации преимуществ данного подхода необходимо создание новых организационных структур и финансовых институтов.

В идеальном случае вся сумма рублевой выручки должна быть инвестирована в экономику страны через коммерческие и инвестиционные банки, обеспечивающие ее сохранение и наиболее эффективное использование. Однако слабость банковского сектора России, низкая инвестиционная активность, недостаток должным образом подготовленных проектов препятствуют в ближайшее время

реализации этого подхода в чистом виде. Поэтому возможно и экономически целесообразно разделение средств, полученных от реализации товаров "критического" импорта, как минимум, на 3 части:

- средства, используемые в частном секторе на основе рыночных условий и требований эффективности ("жесткие" деньги);
- средства, используемые государственными структурами для финансирования инвестиционных проектов, имеющих достаточно высокий эффект с точки зрения долгосрочных целей экономического развития, улучшения условий для частных инвестиций и т.п. ("мягкие" деньги);
- средства, направляемые государством в уставные фонды финансовых институтов (в том числе действующих как независимые рыночные структуры), нуждающихся в государственной поддержке и контроле за основными направлениями деятельности.

Распределение рублевой выручки от реализации товаров "критического" импорта между этими направлениями будет осуществляться Правительством России на основе консультаций с организациями-кредиторами. При этом будут установлены пропорции, дифференцированные по кредитам и кредитным линиям.

Соответственно формируемая структура будет включать финансовые и организационные институты 3-х видов, различающиеся по своему статусу, функциям и принципам деятельности.

"Жесткие" деньги будут использованы в рамках схемы, традиционно применяемой международными финансовыми организациями (Мировой Банк, Европейский банк реконструкции и развития, Европейский инвестиционный банк) при предоставлении кредитов странам-реципиентам.

Кредитные ресурсы кредитора на основе специального соглашения предоставляются банковскому институту первого уровня, который, не занимаясь непосредственным кредитованием проектов, предоставляет кредиты банкам второго уровня (коммерческим, инвестиционным и пр.).

Затем эти банки инвестируют средства в самокупаемые проекты. Качество представляемых банками проектов жестко контролируется. Минимальные требования объявляются заранее и базируются на условиях, используемых в так называемом "проектном финансировании". Рассмотрение заявок производится строго в очередности их поступления, что исключает "проталкивание" проектов разного рода властными структурами.

Оценка проектов первоначально проводится с привлечением западных экспертов, представителей международных финансовых организаций. В дальнейшем лимиты стоимости проектов, утверждаемых без участия организаций-кредиторов, поднимаются вплоть до их полной отмены.

Преимущества этой схемы, неоднократно апробированной в различных странах, состоят в "рыночном" освоении кредитов, конкуренции между коммерческими и инвестиционными банками за кредитные ресурсы, стимулировании преобразований в банковском секторе страны. Однако в наших условиях она может рассматриваться лишь как конечный результат длительной эволюции создаваемых институтов.

На первых порах для реализации этой схемы в России весьма продуктивным выглядит создание специализированного небанковского института, временно выполняющего некоторые функции банка первого уровня с Наблюдательным Советом, включающего представителей Правительства и Центрального банка России, МВФ и Мирового банка, ЕЭС, ЕБРР, авторитетных независимых экспертов.

В сфере ответственности Наблюдательного Совета войдут сертификация российских коммерческих банков и размещение среди них поступающей в его распоряжение части рублевой выручки от реализации товаров "критического" импорта. Механизм размещения может быть различным - по квотам, через специальный аукцион, рассмотрение заявок и пр., но в любом случае по позитивным процентным ставкам, в том числе, возможно, с привязкой к учетной ставке Центрального банка.

В современной ситуации основная часть этих ресурсов будет направлена на кредитование текущих (неинвестиционных) операций, но это, как минимум, обеспечит сохранение средств, которые по мере стабилизации финансово-экономической ситуации и повышения инвестиционной активности будут переключаться на кредитование инвестиционных проектов. В конечном счете - после достижения конвертируемости рубля - эти средства по решению Правительства будут направлены на возврат полученных кредитов и/или выплату процентов по ним.

Ввиду отсутствия альтернатив в ближайшие 2-3 года вышеописанная система, по-видимому, останется основным институтом, размещающим "жесткие" оптовые инвестиционные кредиты на межбанковском рынке по поручению Правительства.

В дальнейшем значительная часть этих функций должна быть передана более совершенным финансовым институтам, в число которых, по-видимому, войдут Российский банк реконструкции и развития и другие банки, способные осуществлять проектное финансирование и оптовые операции на межбанковском рынке. Создание этих институтов потребует длительного времени, что прежде всего связано с необходимостью отработки сложных внутренних процедур контроля и принятия решений, а также подготовки большого числа высококвалифицированных специалистов, которых на сегодня в стране практически нет.

Часть уставных фондов этих банков может принадлежать Правительству Российской Федерации. Одновременно к их учреждению целесообразно привлечь международные финансовые институты (МБРР, ЕБРР), коммерческие и инвестиционные, в том числе иностранные банки. Эти банки будут размещать средства Правительства на агентских началах, а также привлекать ресурсы на рынках капиталов.

Приоритетными направлениями их кредитной политики станут содействие приватизации и структурной перестройке экономики, финансирование перспективных объектов незавершенного строительства, формирование рыночной инфраструктуры.

Наряду с инвестиционной деятельностью эти банки должны иметь возможность вести краткосрочное кредитование и осуществлять операции на рынке краткосрочных ценных бумаг. Однако объемы коммерческого кредитования в каждом из них должны ограничиваться внутренними квотами.

Особую роль инвестиционные банки могут сыграть в формировании рынка мелкого инвестиционного кредитования. Развитие этого рынка сдерживается как отсутствием предложения (нежеланием банков кредитовать мелкие проекты), так и недостатком спроса (характерным для малого бизнеса стремлением опираться на собственные финансовые ресурсы). Положительные результаты в этой сфере может дать практика оптовых кредитов банкам второго уровня с обязательным условием их размещения среди мелких заемщиков. Такие кредиты могут выдаваться под полную ответственность банков-заемщиков с обязательным аудитом кредитных соглашений по окончании размещения кредита на предмет выполнения ограничений на максимальный размер каждой ссуды.

Головные функции по освоению "мягких" денег, полученных в процессе использования кредитов "критического" импорта, будут

возложены на специализированный орган - Государственное инвестиционное агентство (ГИА). Его полномочия, статус и функции будут утверждены Правительством.

Общим принципом деятельности ГИА является льготный и, частично, даже безвозвратный характер осуществляемого им финансирования. Введение элементов кредитования неизбежно возвращает к практике так называемых льготных кредитов, оказывающих деструктивное воздействие на кредитно-банковскую систему. Достаточно жесткое разделение функций между банковскими и небанковскими финансовыми институтами является одной из предпосылок формирования работоспособной финансовой инфраструктуры.

Однако в отличие от других государственных структур основной формой участия ГИА в финансировании проектов станет предоставление целевых субсидий на конкретные инвестиционные проекты. При этом будут установлены предельные уровни субсидирования в % от общей стоимости проекта, различающиеся по отраслям, регионам, типам проектов и т.п. Тем самым основная ответственность за степень обоснованности и окупаемости проекта возлагается на получателя субвенций. Если к реализации проекта привлекаются банковские кредиты (как это будет иметь место в большинстве случаев), субвенции ГИА фактически будут играть роль "льготного" процента, но без нарушения принципов деятельности банковской системы. Финансирование каких-либо проектов полностью за счет ГИА недопустимо. При освоении "мягких" денег ГИА будет руководствоваться системой приоритетов, определенной государственной структурной политикой.

Через предоставление инвестиционных субвенций оно будет стимулировать приток капиталовложений в производственную инфраструктуру, агропромышленный комплекс, природоохранную деятельность и т.д. Субвенции ГИА также будут направляться на поддержку конверсии, перепрофилирование приватизируемых предприятий, создание производств по выпуску продукции перспективного спроса, НИОКР и т.п. Субвенции ГИА намечено использовать, как минимум, по двум каналам: прямое субсидирование инвестиционных проектов и передача средств в инвестиционные фонды под представленные ими проекты.

В первом случае предоставление субвенций базируется на заранее оговоренных условиях, которым должны удовлетворять

претендующие на получение субвенций инвестиционные проекты (включая процедуры возврата в случаях использования субвенций не по назначению, банкротства реципиента, отказа от завершения проекта и т.п.). Основная нагрузка при этом ляжет на региональные отделения (филиалы) ГИА. Достаточно высокая степень самостоятельности региональных отделений (при жестком контрольном механизме) сделает субвенции ГИА доступными для инвесторов в большинстве регионов и позволит целенаправленно влиять на инвестиционные процессы с учетом региональных особенностей.

Во втором случае субвенции передаются инвестиционным фондам (например, Фонду реконструкции и развития, дорожным фондам, различным внебюджетным фондам, в том числе местным) под представленные ими проекты. При этом целесообразно проводить сертификацию фондов, претендующих на получение субвенций.

Относительно небольшая часть вырученных средств по решению Правительства может быть направлена в уставные фонды негосударственных финансовых институтов, дополняющие формирующуюся рыночную инфраструктуру. В их числе банки венчурного кредитования, региональные инвестиционные банки, конверсионные банки, экспортно-импортный банк, компании, оказывающие финансовую и техническую помощь в приватизации крупных государственных предприятий, страховые компании и т.д.

Учреждение Международного фонда страхования иностранных инвестиций в Россию (с участием стран и организаций-кредиторов, российского Правительства, коммерческих банков) привлечет в Россию значительные объемы частных инвестиций и позволит добиться тех же целей, ради которых оказывается широкомасштабная финансовая помощь, но с меньшими затратами и в более короткие сроки. Фонд будет страховать (на конкурсной основе) капитал и доходы иностранных инвесторов с учетом установленных приоритетов. Участие в управлении Фондом его учредителей (включая Правительство России) обеспечит необходимую эффективность его деятельности.

7.2. Иностранные инвестиции

Мировой опыт показал, что прямые иностранные инвестиции имеют ряд существенных преимуществ по сравнению с другими видами экономической помощи. Во-первых, они служат источником капитала

для вложений в производство товаров и услуг, а также в разработку технологий, ноу-хау, передовых методов управления и маркетинга. Во-вторых, инвестиции, в отличие от займов и кредитов, не ложатся дополнительным бременем на внешний долг, а напротив, способствуют получению средств для его погашения. В-третьих, прямые инвестиции обеспечивают наиболее эффективную интеграцию национальной экономики в мировую благодаря производственной и научно-технической кооперации.

Основные цели политики России в отношении иностранных инвестиций можно сформулировать следующим образом:

- создание эффективных хозяйствующих субъектов;
- стабилизация хозяйственного и финансового положения предприятий как необходимое условие возрождения экономики;
- подъем производств и отраслей, важных для жизнеобеспечения страны в целом;
- структурная перестройка экономики, развитие новых, технически передовых отраслей и производств;
- формирование конкурентной рыночной среды и эффективная борьба с монополизмом;
- увеличение экспорта и сокращение импорта.

Иностранные компании проявляют большой интерес к вложениям в российскую экономику. Они сознают, что высокие прибыли - дело будущего и готовы инвестировать и реинвестировать. Они нуждаются в стабильности правовой и налоговой системы на перспективу. Их интерес базируется на неизбежном включении России в мировую экономику, хотя политические риски пока рассматриваются как высокие. Особый интерес представляют не только отрасли по переработке природных ресурсов (особенно нефти и газа), но и телекоммуникации, авиационное сообщение (Россия - кратчайший путь из Европы в Японию), информатика и др.

Необходимо учитывать, что процесс вхождения иностранных инвесторов в российский рынок проходит несколько стадий: разведка инвестиционных возможностей; принятие решения о выходе на рынок; переговоры с партнерами в России, включая Правительство; заключение контрактов; непосредственное инвестирование капитала. С учетом этого особенно важны четкость, стабильность и последовательность инвестиционного режима. Любые изменения налогового или валютного законодательства повышают риск, увеличивают приемлемый для инвестора уровень ожидаемой нормы прибыли или даже возвращают проект к предыдущим стадиям.

В течение ближайшего года - полутора лет необходимо заложить стабильные правовые основы для функционирования иностранных (и отечественных) инвесторов:

- обеспечение зарубежным инвесторам прав собственности на экономическое участие и четкая формулировка правил получения 99-летней аренды земли, гарантия перехода земли под зданиями, сооружениями, предприятиями при их покупке;
- принятие и фактический ввод в действие законов о залоге, банкротстве, усилении контрактного права;
- введение конвертируемости рубля по текущим и капитальным операциям для резидентов и нерезидентов, отмена ограничений по репатриации прибылей и капитала;
- ратификация международных договоров о взаимной защите инвестиций;
- снижение предельной ставки личного подоходного налога до 30%.

Формирование режима для иностранных инвестиций в будущем должно идти в направлении унификации условий деятельности отечественных и иностранных инвесторов в России, то что в мировой практике характеризуется как "национальный режим". Смысл "национального режима" - в недискриминационном отношении к иностранным инвесторам. Фактически же сейчас стоит двуединая задача: создать нормальный режим для внутренних инвесторов и ликвидировать фактическую дискриминацию внешних инвесторов.

Наряду с этим в начальный период рыночной реформы необходимо предоставить зарубежным инвесторам определенные льготы, направленные на сокращение риска потери капитала, в частности дать им возможность вычета убытков первых лет функционирования из налоговых платежей после объявления прибыли, а также установить порядок, согласно которому налоговый режим, действовавший в момент заключения контракта, сохраняется на весь срок окупаемости. Следует также подтвердить права совместных предприятий, зарегистрированных в 1990-1991 гг., на "налоговые каникулы".

Отраслевые приоритеты политики привлечения иностранных инвесторов должны быть увязаны с решением основных экономических и социальных проблем. Несколько групп отраслей на данном этапе выступают как приоритетные с точки зрения экономического положения России:

- сохранение, переработка, распределение продуктов питания;
- конверсия оборонной промышленности;
- восстановление топливно-энергетического комплекса;
- создание ряда особо важных импортозамещающих производств.

Процесс вовлечения иностранных инвесторов в агропромышленный комплекс может быть сопряжен с прямыми вложениями МБРР (Международная Финансовая корпорация) и ЕБРР. Одной из приоритетных сфер могло бы стать семеноводство, развитие фермерства и - в обеспечивающих отраслях - развитие производства малоразмерного сельскохозяйственного оборудования и различных услуг фермерам.

Мировой опыт показал, что использование новых технологий, форм организации труда позволяют резко увеличить производительность, снизить удельные затраты топлива и энергии, сократив тем самым издержки и цену продукции и повысив ее конкурентоспособность. Наряду с относительно быстрой окупаемостью это является хорошим стимулом для привлечения иностранных инвестиций в производство, переработку и реализацию сельскохозяйственной продукции. Ведущие мировые компании заинтересованы в долгосрочных вложениях в потенциально емкий российский рынок.

Очевидно, что открытые оборонные предприятия привлекательны для иностранных инвесторов своим научно-техническим потенциалом, наличием конкурентоспособных технологий. Привлечение иностранных инвестиций позволит переориентировать крупные оборонные предприятия на выпуск гражданской продукции на основе имеющихся у них достижений, расширить экспортноориентированные производства, создать мощности для импортозамещения и техническую базу для развития инфраструктуры. В первую очередь речь идет о производстве нефтяного оборудования. Разумеется, конверсия - одно из самых капиталоемких направлений развития, но в ряде случаев и относительно небольшие проекты могли бы позволить предприятиям пережить первые, самые трудные годы адаптации к мировому рынку, помочь им найти в будущем свое место среди передовых компаний.

Привлечение иностранных инвестиций в капиталоемкие отрасли энергетики связано с необходимостью их технологической модернизации, которая обеспечит расширение выпуска продукции с высокой степенью переработки. Необходимость использования кредитного финансирования в этой области очевидна, однако остается

проблемой эффективность использования западных кредитов. Наряду с удовлетворением внутренних потребностей в высококачественном топливе это позволило бы относительно сократить экспорт сырой нефти и природного газа, остающихся важнейшим источником валютных поступлений России. На базе новейших методов переработки стало бы возможным, наконец, создание современной нефтехимической и фармацевтической промышленности (также на базе бывших оборонных предприятий), что отвечает насущным потребностям насыщения рынка лекарственными препаратами и изделиями бытовой химии.

В рамках развития добывающей промышленности уже во втором полугодии 1992 года намечено проведение международных тендеров по крупнейшему медному (Удокан), ряду нефтяных (Приобское и др.), газовых (Новопортовское) и золотых (Хаканджа и др.) месторождений. Одновременно ведутся переговоры о вложениях зарубежных компаний в заброшенные нефтяные поля.

Весьма эффективной формой привлечения иностранных инвестиций и ускорения на этой основе развития экономики являются свободные экономические зоны (СЭЗ). Достижение положительного эффекта от создания СЭЗ возможно лишь при концентрации усилий и средств на формировании относительно небольших (несколько кв.км) зон экспортного производства и свободных таможенных зон на тщательно отобранных территориях, имеющих выгодные экономико-географическое положение и условия. Эти зоны получают экс-территориальный статус, в них вводится льготный по сравнению с общим режим хозяйственной и внешнеэкономической деятельности для иностранных и отечественных инвесторов и создается вся необходимая производственная и деловая инфраструктура, соответствующая мировым стандартам. Именно такие зоны, особенно зоны экспортного производства, при относительно небольших затратах на их создание дают максимальный эффект в сравнительно короткие сроки. Зоны такого типа могут быть созданы в непосредственной близости от крупных международных морских портов, аэропортов, железнодорожных узлов при наличии свободных территорий, рабочей силы и специалистов.

В ближайшие годы, учитывая сложную финансово-экономическую обстановку в стране, следовало бы сосредоточить основные усилия на создании ограниченного числа (5-6) зон такого типа, не требующих крупных финансовых и материальных затрат, которые могли бы реально способствовать развитию экспортного потенциала России, увеличению валютных поступлений, освоению новых технологий, передового опыта управления, решению проблем занятости.

Что же касается крупных СЭЗ, объявленных в границах целых краев и областей, то определенные перспективы развития по типу комплексных зон имеют СЭЗ в Калининградской и Сахалинской областях. Однако значительность их территорий и большой объем средств, необходимый для создания там соответствующей производственной и социальной инфраструктуры, диктуют необходимость поэтапного формирования этих зон. На первом этапе целесообразно сосредоточить усилия на создании там ряда субзон, прежде всего в районах морских портов и аэропортов, с введением в них свободного таможенного режима. В других же "суперзонах" целесообразно оставить некоторые льготы, прежде всего налоговые, для иностранного капитала и формировать в них комплексные субзоны, в том числе таможенные, по мере создания необходимых для этого условий.

При условии верно избранных приоритетов и последовательности политики формирования СЭЗ зоны могут стать важным фактором привлечения иностранных инвестиций, что будет способствовать развитию экономики страны, ее внешнеэкономических связей, внедрению и укреплению рыночных механизмов.

Важнейшая задача - привлечение иностранных инвесторов к процессу приватизации, поскольку в этом случае открывается возможность решения на уровне предприятия основных задач реформы: создание эффективного собственника, модернизация производственного аппарата, связь с мировым рынком, решение социальных проблем.

Основным направлением должна стать отработка механизма привлечения и участия иностранных инвесторов к приватизации российских предприятий. В рамках программы привлечения иностранных инвестиций в 1992 году намечается провести определенный набор (10-15) приоритетных ("пилотных") проектов в различных отраслях промышленности при поддержке МБРР и других международных организаций. Этот набор проектов должен дать опыт различных схем собственности и финансирования, необходимый для широкой приватизации в дальнейшем. Могут применяться различные формы привлечения иностранных инвесторов, дающие возможность получения максимальной выгоды российской стороной, в том числе прямые переговоры.

В настоящее время уже установлены контакты с более чем 1000 потенциальных инвесторов, значительное число которых представляют

крупные международные компании, обладающие новейшей технологией и большими финансовыми возможностями. Ожидаемое количество приватизационных проектов, каждый объемом иностранных инвестиций свыше 50 млн. долларов, по предварительным оценкам, может составить в 1993 г. от двух до трех десятков.

Привлечение иностранных инвестиций будет осуществляться через инвестиционные программы и проекты, подготовка которых требует работы по экономическому обоснованию сотрудничества с точки зрения эффективности вкладываемых средств, их валютной окупаемости, а также с экологической точки зрения.

В период 1992-94 гг. будет осуществлен ряд инвестиционных проектов в приоритетных отраслях экономики. Успешная реализация этих проектов будет способствовать повышению интереса иностранных инвесторов к российской экономике.

Успех усилий, предпринимаемых для привлечения иностранных инвестиций, будет зависеть в значительной степени от способности Правительства координировать деятельность заинтересованных министерств и ведомств (как в качестве генеральной стратегии, так и в виде отдельных проектов), обеспечить проведение единой политики в отношении иностранных инвестиций и оказание необходимого содействия иностранным инвесторам.

В этой связи необходимо установить национальную систему информации о проектах экономического развития для привлечения иностранных инвесторов, обеспечить своевременное информирование потенциальных инвесторов о возможностях в экономике страны. Одновременно предстоит ввести систему сбора информации о действующих и проектируемых проектах вложений в российскую экономику, что способствовало бы разработке средне- и долгосрочных программ капиталовложений.

В ближайшее время необходимо добиться перехода от подготовки программ приватизации и поддержки иностранных инвесторов к практическим мерам. С этой целью предполагается:

- ориентировать иностранных инвесторов на приоритетные проекты, включая объекты приватизации и тендеры на месторождения;

- определить и приступить к реализации в государственном и частном секторе группы проектов, отвечающих новым требованиям развития России с точки зрения формирования рыночной экономики и обеспечения национальной экономической безопасности;

- продолжить подготовку и заключение международных договоров, обеспечивающих поддержку и защиту иностранных инвестиций в России и отечественных инвестиций за рубежом;

- активизировать работу по подбору потенциальных инвесторов в приоритетные отрасли.

На следующем этапе в 1993-1994 годы главной задачей станет обеспечение масштабного увеличения притока иностранных инвестиций в Россию, которые к началу 1995 года могли бы в значительной мере покрывать ожидаемый пассив платежного баланса по текущим операциям. Тем самым высвобождаются дополнительные валютные ресурсы для погашения задолженности и расширения импорта.

Решение этой задачи предполагает:

- развертывание массовой приватизации с широким участием иностранного капитала;

- создание системы информации иностранных инвесторов об инвестиционных проектах России;

- накопление опыта реализации первых крупных проектов и его использование для привлечения новых иностранных инвесторов;

- завершение формирования 5-6 свободных экономических зон, способных реально содействовать развитию экспортного потенциала России;

- завершение переговоров о внесении в двусторонние соглашения, заключенные от имени СССР с рядом зарубежных государств, дополнений и изменений, отражающих положения российского законодательства об иностранных инвестициях;

- заключение соглашения с Международным агентством по гарантиям инвестиций о правовой защите гарантированных иностранных капиталовложений и об использовании национальной валюты.

Опыт развивающихся и восточноевропейских стран показывает, что при условии стабильности социальной системы, основных направлений правительственной политики, устойчивости правовой и налоговой систем, а также предоставлении определенных льгот значительное увеличение иностранных инвестиций в наших условиях можно ожидать к концу 1994 года.

8. РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ РЕФОРМЫ

Программа реформ не может ограничиваться системой мероприятий для России в целом. Вследствие огромных различий природно-географических, социально-демографических, экономических и других условий в регионах России унифицированные подходы и рекомендации, особенно в переходном периоде, обречены на неудачи практически в каждом регионе, поскольку регионов со средними условиями в России не существует. Это убедительно демонстрировали предшествующие попытки реформирования экономических и социальных отношений.

Требование регионализации реформы означает:

а) учет специфики регионов в осуществлении общероссийской структурной, инвестиционной, финансовой, социальной, внешнеэкономической политики;

б) перенос ряда направлений реформы в основном на региональный уровень (особенно в малом предпринимательстве, социальной сфере, охране природы и использовании природных ресурсов);

в) децентрализацию процессов управления реформой, активизацию экономической деятельности на местах;

г) необходимость разработки специальных программ проведения реформ в регионах с особо отличающимися условиями (региональных блоков общероссийской программы).

Вместе с тем программа реформ должна включать специальные мероприятия по пространственной интеграции экономики России. К ним относятся создание механизма вертикальных и горизонтальных взаимодействий субъектов хозяйствования и органов управления, содействие развитию общероссийского территориального разделения труда и единого рыночного пространства, разработка мероприятий по предупреждению и преодолению распада межрегиональных хозяйственных связей, экономического и политического сепаратизма.

Необходимость поддержания стабильности во всех регионах и системы межрегиональных взаимодействий (сохранение единства в многообразии) оказывает влияние на разработки всех направлений реформы, накладывает ограничения на содержание, интенсивность, последовательность, сроки осуществления основных мероприятий.

8.1. Современная ситуация в региональном развитии и задачи региональной политики

Драматизм современной ситуации в большинстве российских регионов обусловлен сочетанием:

- общего экономического кризиса;
- усиливающейся дезинтеграции экономического пространства;
- различающихся стартовых условий вхождения в рынок;
- незавершенности и противоречивости преобразования национально-государственного устройства России и разграничения компетенции федеральных и региональных органов управления;
- политической нестабильности и межэтнической напряженности в ряде регионов;
- геополитических и социально-экономических последствий распада СССР и появления у России нового ближнего зарубежья.

В особо тяжелом положении сейчас находятся регионы:

- а) с высокой концентрацией стагнирующих и конверсируемых отраслей, незавершенных инвестиционных программ;
- б) наиболее зависимые от поставок продовольствия, сырья, продукции производственно-технического назначения, то есть имеющие ограниченные способности самообеспечения и саморегулирования;
- в) с высокой долей отраслей производства, контролируемых государством (по ценам и другим условиям реализации продукции);
- г) с критической экологической обстановкой, требующей закрытия многих производств и особых мер по социальной защите.

Почти вся территория России относится теперь к разному типу проблемным регионам, где уровень и качество жизни резко снизились за последние 2-3 года. Экстремальная социально-экономическая ситуация характерна почти для всей зоны Севера (и особенно ареалов малочисленных народов), старопромышленных и наиболее милитаризованных регионов Центра, Урала, юга Сибири и Дальнего Востока; сюда же относятся регионы социального бедствия, где до 90 и более процентов населения находится ниже уровня бедности (Тува, Калмыкия, республики Северного Кавказа, некоторые регионы Нечерноземья).

Как негативный фактор при переходе к рыночным отношениям остро проявляет себя исторически сложившаяся неоднородность российского экономического пространства. Если московская агломерация вступила в постиндустриальную стадию развития с преобладанием сервисных видов деятельности, то, например, Калмыкия и Тува по структуре производства и занятости еще пребывают в доиндустриальной стадии. Регионы России сильно дифференцируются по темпам аграрной реформы, развития цивилизованных коммерческих структур и инфраструктуры рынка, внешнеэкономической деятельности и проникновения иностранного капитала (более 2/3 действующих совместных предприятий приходится на Москву и Санкт-Петербург). Социологические обследования характеризуют существенные различия рыночного менталитета населения индустриальных и сельских регионов, преимущественно русских областей и республик в составе России.

На современном этапе проявляется несколько региональных моделей поведения органов управления и хозяйствующих субъектов.

1. Для регионов с развитым аграрным сектором, производство сельскохозяйственной продукции в которых обеспечивает потребности их населения, характерны попытки сдержать падение потребления и рост цен на продовольствие за счет сокращения межрегиональных экономических связей и перевода их на бартерную основу.

2. Регионы в основном индустриального направления, обладающие значительным научно-техническим потенциалом, главный упор делают на быструю приватизацию, создание рыночных структур, совместных предприятий, условий для иностранных инвестиций.

3. Регионы с преобладанием добывающих отраслей промышленности и со слабо развитым сельским хозяйством стремятся организовать бартер как с индустриальными, так и с сельскохозяйственными государствами и регионами и таким путем смягчить социальные последствия кризиса и перехода к рынку.

4. Некоторые республики, края и области, обладающие богатыми природными ресурсами и получающие права на реализацию экономического эффекта от их использования, становятся лидерами движений за неограниченный суверенитет, превращение России по существу в договорное государство или конфедерацию.

Пространственная дезинтеграция российской экономики выражается не только в сокращении и распаде прежних хозяйственных связей между регионами и бывшими республиками СССР (не восполняемые внешней торговлей) и замене нормального товарообмена бартером. Не менее опасна (по причине долговременных последствий) трансформация региональных экономических и правовых механизмов, придающих дополнительные импульсы дезинтеграционным тенденциям : введение эрзац-валют, переход к одноканальной налоговой системе, ограничивающей консолидацию федерального и регионального бюджетов, принятие многочисленных исключений из общего законодательства о внешнеэкономической деятельности.

Существенное влияние на региональное развитие оказывает изменение геополитической ситуации в результате ликвидации СССР и образования новых независимых государств. Из 11 экономических районов Российской Федерации ранее только 6 имели выход к государственным границам и океану; теперь не имеет такого выхода только Волго-Вятский экономический район. Из 76 нынешних республик, краев, областей ранее приграничными было 29, теперь их стало 46. С этими изменениями связаны новые проблемы специализации производства, структуры товарообмена, защиты местного рынка от интервенции рубля из соседних государств, миграции населения (в том числе русскоязычных переселенцев), передислокации вооруженных сил и т.д., которые в силу своей неподготовленности ложатся дополнительным тяжелым грузом на экономику и социальную сферу новых приграничных регионов.

Цели современной региональной политики в социальной сфере - обеспечение достойного уровня благосостояния в каждом регионе, создание примерно равных жизненных шансов для всех граждан независимо от места их рождения и жительства, реализация права свободного выбора места проживания и трудовой деятельности. Чрезмерные региональные контрасты в социальных условиях - угроза самому существованию демократического государства, ведущая к его распаду. Региональная политика, таким образом, призвана ослабить внутренние социальные напряжения, сохранить целостность и единство страны.

Цели региональной политики в экономической сфере - рациональное использование многообразия экономических возможностей

регионов, эффектов региональной агломерации, объективных преимуществ территориального разделения труда и экономической кооперации регионов.

Гармония региональной политики - в компромиссе экономической эффективности и социальной справедливости, общероссийских и региональных интересов.

Задачи региональной политики, реализующие основные социальные и экономические цели, как правило, имеют инерционный, долговременный характер. Многие из них переходят из прошлого, но трансформируются с учетом новых условий, меняют свои приоритеты, требуют новых подходов к решению. Качественно новые задачи региональной политики обусловлены тремя обстоятельствами:

1) Россия, как и все бывшие республики СССР, стала независимым государством; это принципиально изменило геополитическое положение многих российских регионов, условия и задачи их экономического и социального развития, связи с другими регионами;

2) федеративный договор изменил принципы взаимоотношений между Федерацией и ее субъектами, расширил хозяйственную компетенцию республик, краев и областей, национальных округов; вместе с тем актуальной задачей стало сохранение целостности России как объекта государственной, в том числе региональной, политики;

3) осуществляется переход от прежней административной системы управления к системе преимущественно рыночного регулирования на основе самостоятельности хозяйственных субъектов, в том числе регионов. Этот переход необходимо осуществлять в полной мере, учитывая специфику регионов.

Стратегическими задачами регионального развития являются:

- реконструкция экономики старопромышленных регионов и крупных городских агломераций путем конверсии оборонных и гражданских отраслей, модернизации инфраструктуры, оздоровления экологической обстановки, разгосударствления и приватизации;

- преодоление депрессивного состояния аграрно-промышленных регионов Нечерноземья, Южного Урала, Сибири, Дальнего Востока; возрождение малых городов и российского села, ускорение восстанов-

ления утраченной жизненной среды в сельской местности, развитие местной производственной и социальной инфраструктуры, освоение заброшенных сельскохозяйственных и иных земельных угодий;

- стабилизация социально-экономического положения в регионах с экстремальными природными условиями и преимущественно сырьевой специализацией; создание условий для возрождения малочисленных народов (прежде всего это районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, горные районы);

- продолжение формирования территориально-производственных комплексов и промышленных узлов в северных и восточных регионах преимущественно за счет нецентрализованных инвестиций и с приоритетным развитием производств по комплексному использованию добываемого сырья, соблюдением строгих экологических стандартов;

- стимулирование развития экспортных и импортозамещающих производств в районах, имеющих для этого наиболее благоприятные условия; формирование свободных экономических зон, а также технополисов как региональных центров внедрения достижений отечественной и мировой науки, ускорения экономического и социального прогресса;

- переспециализация новых приграничных регионов, создание здесь новых рабочих мест и ускоренное развитие социальной инфраструктуры с учетом потенциальных переселенцев и передислокации воинских частей из стран Восточной Европы и бывших республик СССР (западные области, граничащие с Украиной, Беларусью, странами Балтии, регионы Северного Кавказа, юга Урала и Западной Сибири);

- развитие межрегиональных и региональных инфраструктурных систем (транспорта, связи, информатики), обеспечивающих и стимулирующих региональные структурные сдвиги и эффективность региональной экономики; федеральная инфраструктура будет в ближайшие годы приоритетной сферой инвестиционной деятельности государства;

- преодоление чрезмерного отставания по уровню и качеству жизни населения отдельных республик и областей.

Реализация стратегических задач регионального развития тесно связывается с проводимой структурной, инвестиционной, внешнеэкономической и другой общероссийской политикой, осуществлением того

или иного сценария (варианта) развития. Так, в случае сохранения ресурсно-сырьевой специализации России на внешних рынках и замедленного энерго- и ресурсо сбережения производственно-инвестиционная деятельность будет смещаться на север и восток. Политика устранения зависимости от импорта продовольствия потребует сдвига в плодородные и трудообеспеченные южные районы, а также ускоренной интенсификации сельского хозяйства Нечерноземья. Ставка на современные высокие технологии и ускоренную конверсию повышает роль крупных городских агломераций и научно-технических центров в европейских районах, на Урале, юге Сибири.

Государство не может и не должно брать на себя прямой контроль за всеми аспектами развития регионов разного уровня. Большая часть задач региональной политики будет перемещаться непосредственно на уровень регионов в соответствии с их расширяющейся компетенцией. Но этот процесс не должен носить стихийный характер. Для решения тактических задач региональной политики будет создаваться социально-экономический механизм, сочетающий индикативное государственное регулирование и региональное самоуправление.

8.2. Методы государственного регулирования регионального развития

Государство будет воздействовать на региональное развитие и размещение производительных сил разнообразными административными и (главным образом) экономическими методами.

Основными формами прямого участия государства в регулировании регионального развития станет осуществление государственных региональных программ, финансируемых за счет госбюджета, отдельных структурообразующих инвестиционных проектов, размещение заказов на поставку продукции для общегосударственных нужд (в том числе для поддержки проблемных регионов) посредством контрактной системы.

Число федеральных региональных программ будет невелико; они будут разрабатываться и финансироваться только для регионов с особо сложными (критическими) социально-экономическими и экологическими проблемами, например, по зоне Севера.

Принципиальное значение имеет увязка процессов разработки и принятия программ с формированием и проведением бюджетной политики. Необходима инвентаризация всех уже начатых на территории России программ с пересмотром приоритетов, сроков, источников их ресурсного обеспечения. Наиболее крупномасштабные комплексные программы, как документы, отражающие государственную политику Российской Федерации, должны проходить рассмотрение и утверждаться в высших законодательных органах. В условиях рыночных отношений управление государственными региональными программами не должно ограничиваться существующими органами исполнительной власти. В этих целях могут утверждаться на договорных началах специальные государственные, частные, смешанные независимые кампании, консорциумы, агентства со специальными полномочиями и ответственностью.

Углубление реформы предполагает более широкое применение методов экономического регулирования размещения производительных сил и регионального развития:

- создание специальных фондов регионального развития;
- проведение политики субвенций для предприятий, находящихся в сложных социально-экономических и экологических условиях;
- привлечение частных отечественных и иностранных инвесторов для реализации задач региональной политики;
- компенсация дополнительных затрат, которые несут те или иные хозяйствующие субъекты при размещении своих предприятий в районах со сложными условиями;
- предоставление налоговой скидки "на истощение недр", представляющее собой освобождение от налогов определенного процента прибыли в связи с возможностью истощения запасов природных ресурсов, что особенно актуально для районов с экстремальными условиями;
- установление льготных ставок арендной платы при изъятии площадей под строительство предприятий, имеющих важное значение для совершенствования отраслевой и территориальной структур экономики;
- введение регионально-дифференцированной амортизации, позволяющей предприятиям, расположенным в районах со сложными условиями, финансировать ускоренную модернизацию собственного производства;

- применение поощрительных цен на экологически чистую продукцию; введение экологических санкций для предприятий, загрязняющих окружающую среду, особенно в наиболее неблагоприятных регионах.

Фонды регионального развития (федеральный, республиканские, областные и др.) будут аккумулировать финансовые ресурсы для решения неординарных задач соответствующих уровней территориальной иерархии. Основным источником формирования федерального фонда должна стать территориальная рента, частично изымаемая у предприятий и регионов, использующих благоприятные природные условия, географическое положение, эффект прежних государственных инвестиций. Приоритетными задачами, на которых концентрируется деятельность федерального фонда регионального развития, являются:

- реализация инвестиционных региональных программ отдельных территорий, прямо или косвенно способствующих структурным преобразованиям в экономике;

- выравнивание уровней социального развития регионов за счет экономического роста отсталых районов; реконверсия экологически загрязненных зон и др.

Распределение средств из этого фонда по регионам должно осуществляться путем выделения субвенций и субсидий, а также финансирования государственных региональных программ и крупных инвестиционных проектов.

Государственное регулирование регионального развития с помощью экономического механизма будет осуществляться на различных уровнях управления: федеральном, межрегиональном, региональном и местном. Федеральные органы прежде всего будут регулировать процессы организации производства в пионерных и экстремальных районах, реализации крупных экологических и социальных программ, организации межрегиональных (и межгосударственных) экономических связей. Региональные органы управления основное внимание будут уделять использованию местных ресурсов, рационализации структуры хозяйства, экологическим и социальным проблемам. Все более активную роль будут играть объединения (ассоциации) республик, краев, областей, которые способствуют созданию межрегиональных рыночных структур.

Порядок определения параметров экономических регуляторов, а также суммарные пределы их воздействия на хозяйствующие субъекты определяются законодательными и нормативными актами Российской Федерации и входящих в ее состав республик, краев и областей. Однако все составляющие системы государственного регулирования для каждого региона должны рассматриваться в рамках комплексного регионального хозяйственного механизма.

Специфика регионов предопределяет целесообразность использования в каждом конкретном случае своего набора экономических рычагов и стимулов. В его состав войдут элементы, определяемые и на федеральном уровне, но ответственность за формирование и эффективное использование хозяйственного механизма региона ложится на республиканские, краевые и областные органы.

Действенность системы государственного регулирования регионального развития непосредственно зависит от того, насколько решения, принимаемые на федеральном уровне, поддерживаются республиканскими и местными органами власти и управления. Необходимость такого согласования действий относится к прогнозированию перспектив экономического и социального развития регионов, к осуществлению программы экономических реформ и конкретных мер государственного регулирования.

Для осуществления целенаправленной региональной политики в течение 1992-1993 гг. необходимо подготовить Комплексный прогноз развития и размещения производительных сил Российской Федерации на период до 2000 года с более детальной проработкой периода до 1995 года. Этот документ должен учитывать новые политические и социально-экономические реалии, включая отказ от гипертрофированного централизованного и ведомственного планирования и переход экономики на рыночные отношения. Следует также продолжить работы над отраслевыми и территориальными (по республикам в составе России, краям, областям, автономным образованиям) схемами развития и размещения производительных сил, обеспечить учет новых условий развития хозяйства в стране и ее регионах.

Указанные научные проработки должны дать обоснования перспективного регионального экономического и социального развития, обеспечивающие:

- рациональную специализацию регионов России, в наибольшей степени отвечающую условиям и ресурсам территорий, интересам государства и населения регионов;

- структурную перестройку производства с учетом процессов разгосударствления, приватизации, демополизации, а также потребностей хозяйства и населения регионов;

- повышение уровня жизни и прогресс в обслуживании населения всех регионов России, преодоление отставания в уровне социально-экономического развития отдельных территорий;

- развитие межрегиональных и внешнеэкономических связей с учетом конъюнктуры и долговременных тенденций внутреннего и мирового рынков.

Органической составляющей научной базы государственного регулирования регионального развития выступает Генеральная схема расселения населения, разрабатываемая в увязке с Комплексным прогнозом развития и размещения производительных сил, территориальными схемами и районными планировками. Использование данных документов должно способствовать сбалансированному решению проблем развития поселений на местном, региональном и федеральном уровнях. Они необходимы также для разработки генеральных планов городов, их планировки и застройки.

На основе прогнозов и схем разрабатывается хозяйственный механизм, обеспечивающий необходимые изменения в размещении производительных сил и экономике регионов, а также реализацию программы реформ.

Для координации действий федеральных, республиканских, краевых и областных органов следует использовать индикативные текущие и среднесрочные планы, взаимный обмен информацией, регулярные консультации, согласование региональных программ экономических реформ и межрегиональных договоров.

8.3. Региональные аспекты общероссийской политики

Успешное проведение экономических реформ требует всестороннего учета региональной специфики в осуществлении основных направлений общегосударственной политики.

В области финансовой и налоговой политики предполагается в соответствии с расширением экономической самостоятельности субъектов Федерации повысить долю бюджетов республик, краев, областей в общих бюджетных ресурсах. Одновременно с этим необходимо обеспечить на всей территории России функционирование единой налоговой системы с федеральными, местными и муниципальными налогами, механизмом горизонтального и вертикального перераспределения доходов между регионами. Наличие многоканальной системы определяется необходимостью иметь самостоятельные, устойчивые источники доходов федерального бюджета для решения тех задач, которые в соответствии с Федеративным договором отнесены к ведению федеративных органов власти.

Одновременно с этим, исходя из уровня экономического и социального развития, безработицы, экологической обстановки в регионах, возможна региональная дифференциация ставок регулирующих налогов, оставляемых на местах. Централизованные средства (субвенции) из федерального бюджета предусматривается выделять регионам лишь на достижение таких целей, которые невозможно решать за счет других источников финансирования (преодоление последствий стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций, решение критических социальных проблем), а также на реализацию государственных региональных программ.

Основная цель регионального аспекта социальной политики будет заключаться в недопущении возникновения в регионах острых социальных конфликтов, снятии напряженности в районах повышенной социальной опасности. К таким требующим повышенного внимания районам относятся районы нового хозяйственного освоения с суровыми природными условиями, старопромышленные районы со структурной безработицей и общей экономической депрессивностью, аграрным перенаселением (Северный Кавказ), территории с недостаточной финансово-экономической базой для устойчивого социального развития (Забайкалье, Тува, Калмыкия, Дагестан). Особое внимание намечается уделить также социальному развитию районов проживания малочисленных народов.

Основным источником финансирования региональных социальных программ становятся бюджеты республик, краев, областей, местные бюджеты. В целях поддержки малообеспеченных групп населения уже сформированы Республиканский федеральный и территориальные фонды

социальной поддержки населения. Основными средствами реализации социальной политики будут предоставление бюджетных и внебюджетных субсидий, установление более высоких уровней заработной платы работникам бюджетных отраслей, доплат к пенсиям, пособиям и т.п.

В области инвестиционной политики в условиях сокращения государственных централизованных капитальных вложений главный упор должен быть сделан на создание условий для привлечения частных и иностранных инвестиций, средств акционерных компаний. Необходимо стимулировать проекты, позволяющие рационализировать территориальную структуру производства, способствующие повышению уровня комплексности хозяйства региона и решению важнейших народнохозяйственных задач.

В целях повышения инвестиционной активности в регионах следует прибегать к выплатам инвестиционных премий за сооружение объектов, практиковать гарантии на ссуду, оказывать помощь в приобретении земель под строительные площадки, способствовать предоставлению льготных кредитов на инвестирование, созданию территориальных и межпроизводственных консорциумов, акционерных обществ для завершения ранее начатого строительства объектов, в которых заинтересованы территории.

Методом стимулирования экономики в условиях экономического кризиса, воздействующим на оживление темпов роста производства, а также осуществление структурной перестройки, будет использование инвестиционного налогового кредита для поощрения капиталовложений в слабые районы и прогрессивные отрасли, требующие новых инвестиций.

Важное место отводится налоговым и амортизационным льготам в целях стимулирования структурной перестройки экономики регионов.

Важное значение региональный аспект имеет для реформирования внэкономической деятельности. В настоящее время в этой сфере создалось такое положение, когда под давлением руководства отдельных республик, областей Правительство предоставляет соответствующим местным администрациям ряд льгот и особых прав по квотированию экспорта товаров, уплате экспортных пошлин, обязательной продаже экспортерами части валютной выручки органам исполнительной власти. В результате этой малоупорядоченной деятельности существенно увеличивается несбалансированность

бюджета, осложняется общероссийское регулирование внешнеэкономической деятельности. Поэтому необходимо пересмотреть условия деятельности регионов на внешнем рынке, создавая примерно равные возможности для всех регионов. Это не означает ущемления прав субъектов Федерации в самостоятельном осуществлении внешнеэкономической деятельности, а направлено на обеспечение экономической безопасности России. Исключения должны распространяться, главным образом, на создаваемые свободные экономические зоны.

Учитывая, что влияние регионального фактора будет усиливаться, уже сейчас необходимо принять специальные законодательные или нормативные акты, в которых следует установить единые правила предоставления в исключительных случаях льгот и преимуществ отдельным регионам в сфере внешнеэкономической деятельности. Проекты этих актов следует обсудить как законодательным органам, так и федеральным и местным органам исполнительной власти. Важное значение также придается разработке взаимоувязанных программ развития экспортных возможностей регионов России, их интеграции в общенациональной программе развития внешнеэкономической деятельности.

В условиях перехода к рынку и свободы предпринимательской деятельности особое значение приобретают государственное регулирование и жесткий контроль состояния окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. Эта проблема должна практически решаться и республиканскими, и местными органами власти и управления. Федеральные же органы должны сосредоточиться на решении методических и нормативных вопросов, а также на разработке и организации выполнения межреспубликанских и межрайонных экологических программ. Прежде всего следует осуществить меры по поддержанию минимально необходимого уровня экологической безопасности. Неотложность реализации этих мер определяется как необходимостью выполнения обязательств, вытекающих из международных договоров и конвенций по охране уникальных природных зон, охране морей от загрязнений и других соглашений, так и остротой экологической обстановки во многих регионах страны.

Разграничение компетенции в области управления природопользованием оформляется соответствующими законодательными актами, а также договорами между Федерацией и ее субъектами, в которых должны найти отражение ограничения на использование природных ресурсов и объектов, вызванные необходимостью соблюдения общих экономических и экологических интересов.

Социально-экономические особенности регионов не только требуют разработки регионально- дифференцированных мер реализации экономических реформ, но и обуславливают минимальные требования к централизации ресурсов на федеральном уровне и их межрегиональному перераспределению. Это одно из необходимых условий стабильности, надежности социально-экономической и политической системы Российской Федерации. Так, необходимость государственной поддержки кризисных и слабо освоенных регионов, а также обеспечения межрегиональных коммуникаций предопределяет довольно значительный объем централизованных инвестиций. Необходимость поддержания минимального уровня жизни населения во всех регионах (даже независимо от их экономического положения) требует аккумуляирования и межрегионального перераспределения бюджетных средств и соответствующего формирования федеральной налоговой системы.

8.4. Национально-территориальный аспект экономической реформы

Экономическая реформа не может осуществляться без учета интересов многочисленных наций и народностей, сложных межэтнических отношений во многих многонациональных регионах. Программа поддерживает:

- процесс суверенизации и расширения самоуправления национально-государственных и автономных образований Российской Федерации в рамках Федеративного договора;

- стремление всех национальностей России использовать процесс преобразований для обеспечения благоприятной среды обитания, хозяйственной и социальной основы жизнедеятельности, политических и государственно-правовых гарантий, а также культурных условий для сохранения и развития народов этно-культурных общностей, составляющих население страны;

- необходимость достижения и укрепления межнационального согласия, доверия и партнерства народов, устранения причин для противоречий и этнических конфликтов, соблюдения принципов паритета и равенства условий для представителей различных национальностей;

- меры по ликвидации явных межэтнических диспропорций, по выравниванию уровней развития народов, учету исторических и культурных традиций в сфере хозяйственной деятельности, по осуществлению программ и проектов национально-культурного характера.

Национальный аспект экономической реформы должен заключать в себе четкий курс на сочетание процессов федерализации и самоопределения с программой преобразования экономики. Возрождение национальных традиций и сохранение хозяйственной специфики различных народов в ходе экономической реформы не должно стать преградой на пути модернизации образа жизни, освоения цивилизационных достижений, средством консервации отживших и неэффективных экономических структур и социальных институтов.

В целях предотвращения использования прогрессивных преобразований в исключительных интересах отдельных национальных групп (как правило, представителей титульных национальностей) в ущерб интересам и правам остального населения, необходимо создавать общественные контрольные советы за ходом земельной реформы, сформированные на паритетной основе из представителей различных национальностей, проживающих в республике или регионе, а также аналогичные структуры на местном уровне, в задачу которых должны входить наблюдение, выработка рекомендаций и разрешение споров и конфликтов, возникающих в ходе реформы.

В процессе акционирования и приватизации крупных промышленных предприятий в таких республиках, как Татарстан, Башкортостан, Якутия-Саха, Бурятия и др., следует осуществить меры значимого представительства лиц титульных национальностей и других национальных групп в числе акционеров и собственников, помимо коллективов самих предприятий, персонал которых, как правило, состоит из "русскоязычного населения". В то же время Правительство должно разработать особые меры экономической поддержки регионов преимущественного проживания русского населения (Нечерноземье, Урал, Европейский Север) с негативными демографическими и социально-культурными процессами.

Экономическая реформа содержит комплекс особых мер и программ по обеспечению специфических интересов и прав малочисленных народов, проживающих в хрупкой экологической среде и сохраняющих традиционные системы жизнеобеспечения. Малочисленные народы пользуются особой защитой государства и на них не могут распространяться в полной мере принципы и условия рыночной экономики. Поэтому для малочисленных народов Севера и приравненных к ним районов при участии местных органов и национальных ассоциаций и общин выделяются территории преимущественного и исключительного владения и пользования, которые передаются под контроль или в собственность территориальных общин и групп семейной кооперации. Получают государственную поддержку не только традиционные производство, охота и промыслы, но и включение малочисленных народов в современные формы хозяйствования, в том числе через развитие самостоятельного общинного предпринимательства.

Земельная реформа и программа приватизации будут учитывать специфическую ситуацию, сложившуюся в связи с процессом реабилитации репрессированных народов. Поэтапное восстановление государственности российских немцев предполагает по согласованию с местными властями (прежде всего в Саратовской и Волгоградской областях) резервирование определенных территорий и земельных угодий под районы их компактных поселений.

На Северном Кавказе земельная реформа и приватизация будут осуществляться на основе межобщинного диалога и регионального сотрудничества с учетом историко-культурных факторов и политической ситуации. Для этого необходима подпрограмма, разработанная с участием представителей властей, деловых структур и национальных движений Северного Кавказа.

8.5. Формирование единого экономического пространства (общероссийского рынка)

Опасность разрушающей дезинтеграции российской экономики остается достаточно реальной. Поэтому Правительство будет добиваться, прежде всего, решения задачи-минимум по сохранению

внутреннего рынка, общей денежно-кредитной системы, единства ключевых инфраструктурных сетей (систем энергетики, транспорта, связи). Необходимо удержать критический уровень контроля над продовольственным обеспечением, налоговой и кредитной системами, экспортом и импортом продукции.

Успешное проведение экономической реформы в России возможно только при сочетании разнообразия конкретных подходов к решению проблем в отдельных регионах и единства общих принципов функционирования рынка на всей территории, общих правил взаимодействия всех хозяйственных субъектов. В ходе реформ неизбежно будут возникать регионы-локомотивы и регионы-аутсайдеры. Но важно, чтобы все они двигались в одну, а не в противоположные стороны.

Правительство не может допустить введения регионами явочным порядком одноканальной системы налогообложения, полной децентрализации экономического механизма природопользования, уклонения от участия в общереспубликанских социально-экономических программах, отказа от выполнения договоров на поставки продукции другим районам и иных подобных шагов, ведущих к демонтажу экономического федерализма.

При формировании единого экономического пространства в условиях развивающихся рыночных отношений должны быть соблюдены следующие принципы:

- свобода экономических, научно-технических и других договорных отношений между предприятиями; каждое предприятие в любом регионе имеет право свободно заключать договоры с любым предприятием другой республики, региона или иностранного государства с учетом действующего законодательства;
- свободное движение товаров, капиталов и труда между регионами, снятие ограничений прав человека на выбор места жительства и вида деятельности;
- предпочтительность денежной формы товарообмена по сравнению с натуральной формой;
- отказ от стремления к двусторонней сбалансированности в межрегиональном обмене;
- единство принципов налогообложения товаров - независимо от места их производства или реализации;
- гарантия свободы транзитных перевозок товаров и

транспортных средств в пределах Российской Федерации; транзитные перевозки не должны задерживаться или облагаться региональными органами власти внутренними пошлинами;

- ускоренная демополизация производства, добросовестная конкуренция производителей разных форм собственности.

При организации рынка товаров должны ликвидироваться все барьеры в межрегиональных связях. В целях преодоления противоречий между региональными интересами намечаются меры по регулированию межрегиональных хозяйственных связей с помощью федеральных контрактов на поставку продукции регионам, выполняющим важные государственные функции (прежде всего северным районам) за счет уменьшения размеров региональных доходов от экспорта товаров и других стимулов. Предусматривается создать специальный механизм по защите рынка приграничных районов.

В условиях углубления экономической реформы важнейшими проблемами являются формирование рынка труда и регулирование процессов занятости.

Факторами "риска" в сфере занятости для регионов являются:

- особенности воспроизводства населения в некоторых регионах;
- высокая доля тяжелой и оборонной отраслей промышленности, особенно подверженных спаду производства;
- узкая специализация хозяйства;
- разреженность сети поселений и низкая транспортная доступность;
- концентрация воинских частей.

По этим признакам выделяется три основных типа проблемных регионов:

- трудоизбыточные (республики Северного Кавказа, Ставропольский и Краснодарский края, Ростовская область);
- обороннопромышленные (г.Санкт-Петербург, Нижегородская область, Урал, промышленные узлы юга Сибири и т.д.);
- моноотраслевые и депрессивные (значительная часть зоны Севера).

Для первого типа проблемных регионов рекомендуется поощрять развитие мелкотоварного уклада как в городской, так и в сельской местности, что позволит значительно смягчить проблемы занятости.

Для регионов второго типа предусматривается значительная поддержка

государства, так как без централизованных капитальных вложений в них не удастся решить вопросы конверсии и структурной перестройки. Значительные перспективы могут здесь открыться при намечаемом создании условий для привлечения иностранного капитала. В регионах третьего типа наиболее эффективна политика, сочетающая предоставление льготных кредитов, субвенций и т.п. для создания рабочих мест со стимулированием инициативы и предпринимательства. В депрессивных районах необходимо создание особо благоприятного режима для предпринимательской деятельности за счет частичного освобождения от налогов, использования ускоренной амортизации и других экономических стимулов.

В рамках программы развития Севера предусматривается система мер по стимулированию и обеспечению переселения высвобождающей рабочей силы в регионы с более благоприятными климатическими условиями и возможностями трудоустройства.

Решение проблемы обустройства вынужденных мигрантов должно включать механизмы текущего и долгосрочного регулирования на уровне центральных управленческих структур, органов управления республик (в составе России), краев, областей, низовых территориальных органов управления, предприятий и организаций; коммерческих структур.

Важным условием укрепления единого экономического пространства является формирование единой российской системы расселения во взаимосвязке с территориальным хозяйственным развитием.

Обеспечение целостности экономического пространства, развитие и укрепление многосторонних хозяйственных связей предполагает создание рынка капитала и свободного движения финансовых ресурсов. Государство содействует развитию системы открытых акционерных компаний, межрегиональных хозяйственных объединений и организаций, фондовых бирж, коммерческих банков.

Сокращение государственного инвестирования в производство и социальную сферу будет компенсировано за счет значительного расширения круга институциональных инвесторов (фонды поддержки производства, предпринимательства, пенсионные, страховые, региональные фонды), действующих по принципу трастовых (доверительных) фондов. Трастовые фонды, как никакие другие

экономические меры, нуждаются в территориальной "привязке" для обеспечения их эффективного функционирования. По трастовому принципу будут формироваться следующие региональные фонды: компенсационные фонды за добычу невозобновляемых ресурсов на территории, экологические фонды, социальные фонды (жилья, страховой медицины, образования и т. п.). Решение задачи внедрения трастовых механизмов в систему экономических регуляторов будет осуществляться поэтапно.

Значительными возможностями интеграции усилий и ресурсов регионов в вопросах обеспечения населения продовольствием, а предприятий - материально-техническими ресурсами обладают многоотраслевые структуры холдингового типа, объединяющие на акционерных началах регионы, коммерческие фирмы и организации предпринимателей.

Организационно-правовым инструментом формирования единого экономического пространства Российской Федерации будет дальнейшее расширение и углубление практики межрегиональных договоров и соглашений. Целесообразно сосредоточить их на решении проблем, связанных с согласованием региональных программ перехода к рынку, приватизации государственной собственности, участия в совместных программах, совместного использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, миграции населения и подготовки кадров, бюджетно-финансовых и кредитных отношений, обмена информацией.

Должны получить развитие различные формы межрегиональной экономической интеграции в виде территориальных ассоциаций, а также на основе межрегиональных соглашений. Территориальные ассоциации экономического взаимодействия, включающие в себя национально-государственные, национально-территориальные и административно-территориальные, создаются для координированного решения важнейших задач социально-экономического развития регионов:

разработки и реализации программ экономического и социального развития регионов, создания для этого необходимых фондов;

осуществления систем мероприятий по повышению эффективности территориального разделения труда, развития производства в условиях разгосударствления предприятий и приватизации собственности;

объединения сил и средств для внедрения достижений передовых технологий, расширения производства техники для фермерских хозяйств и личных подсобных хозяйств населения;

изучения рынка труда в регионе и содействия в трудоустройстве и переподготовке кадров;

разработки и осуществления совместных программ по возрождению сел, малых городов, памятников истории и культуры, заповедных зон, охране окружающей среды;

- содействия формированию взаимовыгодных экономических соглашений с другими регионами;

- содействия созданию территориальных фондов товарных и сырьевых ресурсов.

Территориальные ассоциации дадут толчок решению старой проблемы управления крупными экономическими районами, ареалы которых в основном соответствуют восьми территориальным ассоциациям. В связи с этим необходимо ускорить пересмотр действующей сетки экономического районирования (11 крупных экономических районов). Фактически Россия не имеет адекватного интегрального экономического районирования, поскольку используемая в настоящее время сетка является частью системы экономического районирования уже не существующего государства.

8.6. Особенности экономической реформы в регионах разного типа

Территориальные различия в темпах и особенностях тесно взаимосвязанных процессов разгосударствления, демонополизации, развития предпринимательства, структурной перестройки будут в основном определяться сложившимися к началу переходного периода уровнем социально-экономического развития и структурой региональных комплексов.

В наиболее сложном положении оказываются регионы сосредоточения тяжелой промышленности (особенно угольно-металлургической) с высокой долей крупных предприятий-монополистов (Кемеровская, Свердловская, Челябинская, Ростовская, Тульская область, Красноярский край, республика Коми), предприятий оборонного комплекса (г.г.Москва и Санкт-Петербург, Московская, Ленинградская, Свердловская, Челябинская, Пермская, Нижегородская,

Тульская области, Удмуртия), а также многочисленные промышленные узлы с узкой (моноотраслевой) производственной базой, особенно на Севере. На первой стадии структурной перестройки для них реальна угроза резкого спада производства с возникновением массовой безработицы и резкого обострения социальной напряженности.

Приоритетными направлениями экономической реформы для индустриальных и урбанизированных регионов данного типа являются льготы по федеральным (местным) налогам (с использованием налогового кредита), предоставление государственных гарантий по кредитам, льготное налогообложение прибыли коммерческих банков, действующих в этих регионах, расширение прав местных органов власти и управления в проведении экономической политики и социальной защиты населения (с передачей соответствующих финансовых ресурсов). Отдельным предприятиям возможно предоставление целевых субсидий и кредитов для поддержания производства и проведения приватизации с последующим переупрофилированием. Координацию этих мер целесообразно осуществлять в ходе формирования регионального хозяйственного механизма и осуществления целевых региональных программ.

В более отдаленной перспективе большинство из перечисленных регионов с высоким, как правило, производственным и научно-техническим потенциалом и высококвалифицированными кадрами смогут не только возместить затраты на компенсационные мероприятия переходного периода, но и создать экономическую базу для оказания помощи регионам, специализирующимся в настоящее время на производстве товаров народного потребления, которые будут испытывать на внутреннем рынке все возрастающую конкуренцию с импортируемыми товарами.

Различия в стартовых условиях проведения аграрных преобразований определяют разную степень экономически и социально оправданной радикализации земельной реформы в различных регионах России.

Первоочередным шагом в регионализации аграрной реформы является дифференциация общероссийского пакета нормативно-методических документов для регионов разного типа. Среди последних можно выделить: "фермерские регионы" со значительной долей частной собственности на землю (основная часть Нечерноземной зоны,

земледельческие районы южной части Восточной Сибири и Дальнего Востока); регионы сочетания крупных коллективных и фермерских хозяйств (Черноземный Центр, Поволжье, равнинная часть Северного Кавказа, Южный Урал, юг Западной Сибири); горные регионы (республики Северного Кавказа, Горно-Алтайская республика); регионы отгонно-пастбищного животноводства (Калмыкия, Тува, Бурятия, Читинская область); слабоосвоенные территории с очаговым развитием земледелия и особым режимом землепользования (основная часть зоны Севера).

Наиболее радикальные аграрные преобразования намечаются в регионах первого типа. При этом учитывается, что одновременная ликвидация или реорганизация всех существующих сельскохозяйственных предприятий может привести к резкому спаду производства. Поэтому здесь предусматривается форсированное развитие фермерских хозяйств за счет дополнительных государственных инвестиций и субсидий. Быструю отдачу может дать государственная программа переселения в эти регионы экономически активного населения (деобилизованных военнослужащих, русскоязычного населения из стран нового зарубежья, горожан).

В особенно уязвимом положении находятся районы нового освоения с суровыми, а в отдельных случаях экстремальными природно-климатическими условиями (зона Севера). В ближайшие 1-2 года к таким районам могут присоединиться регионы со структурной безработицей и общей экономической депрессивностью, аграрным перенаселением (Северный Кавказ), территории с недостаточной финансово-экономической базой для устойчивого социального развития (Забайкалье, Тува, Калмыкия, Дагестан). Особое внимание будет уделено районам проживания малочисленных народов. Основной формой поддержки социально уязвимых регионов будет предоставление бюджетных и внебюджетных субвенций (с упорядочением деятельности Фонда социальной защиты населения), а также более жесткий контроль за поставками в эти регионы продуктов питания и товаров народного потребления (в том числе импортируемых).

Наряду с территориями, требующими централизованной поддержки при проведении экономических реформ, объектами специальной региональной политики будут регионы с относительно благоприятными условиями для ускоренного проведения экономических преобразований.

В переходный период они являются полигонами для отработки новых действенных механизмов, центрами распространения экономических, социальных, технологических инноваций, "окнами" в мировой рынок.

Среди них прежде всего выделяются свободные экономические зоны разных типов. Политика в отношении таких образований ориентируется на ужесточение требований к регионам, претендующим на получение статуса и предоставление его, главным образом, приграничным городам, не являющимся административными центрами высокого ранга, но с достаточно высоким уровнем развития инфраструктуры (Находка, Новороссийск, Выборг, Сочи), диверсификацию их типов (финансово-банковский центр, рекреационная зона, зона свободной торговли и пр.).

В настоящее время в Российской Федерации имеется значительное число регионов, которые по своим объективным характеристикам обладают предпосылками для ускоренного развития рыночных отношений (например, Псковская, Пензенская области и др.), но не имеют достаточного финансового и кадрового потенциала для их реализации. В отношении этих регионов следует всемерно стимулировать переход к рыночным отношениям, в частности, путем предоставления (делегирования) их органам управления дополнительных полномочий в проведении приватизации, регулировании экономической деятельности, формирования благоприятного инвестиционного климата, оказания технической помощи.

9. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ С БЫВШИМИ РЕСПУБЛИКАМИ СОЮЗА ССР

9.1. Интересы России в отношениях с бывшими республиками СССР

Первые полгода существования Содружества Независимых Государств (СНГ) показывают, что становление нового типа межгосударственных отношений и экономического сотрудничества сопровождается рядом противоречий.

С одной стороны, существует объективная основа для стабилизации сложившихся хозяйственных связей между Россией и другими республиками бывшего Союза ССР.

Потребность в сохранении интеграционных связей с Россией для большинства стран СНГ, Прибалтики, Грузии определяется прежде всего их зависимостью от поставок топливно-энергетических ресурсов, лесопродукции, минерального сырья, химических продуктов, а также кооперационными связями в сфере машиностроительной, радиоэлектронной, оборонной промышленности. На Россию "завязано" примерно 3/4 хозяйственных связей бывших союзных республик. Быстрая переориентация связей на Запад или азиатские государства нереалистична вследствие низкой конкурентоспособности выпускаемой продукции на мировых рынках. Сложившаяся за долгие годы совместного развития производственная и социальная инфраструктура, культурная и языковая общность, поддерживаемая реальным единством систем образования, научно-исследовательской сферы, информационных систем также являются мощными интегрирующими факторами.

С другой стороны, имеет место значительная разнонаправленность экономических интересов и политических действий отдельных государств. Это приводит во многих случаях к дальнейшей дезинтеграции, наносящей ущерб экономике России и всех других бывших республик СССР.

Увязать воедино противоречивые интересы на многосторонней основе пока не удаётся, хотя Россия предпринимает значительные

усилия в этом направлении. На нынешнем этапе действие дезинтегрирующих факторов в отношениях между бывшими республиками СССР все еще сильнее, чем действие факторов, связывающих их в рамках единого экономического пространства.

Правительство исходит из того, что сохранение и совершенствование равноправных и взаимовыгодных отношений с государствами бывшего Союза отвечает коренным интересам Российской Федерации.

Объективно существуют три группы таких интересов:

- экономические;
- геополитические и военно-стратегические;
- защита интересов россиян в "новом зарубежье".

Прагматический подход к сотрудничеству в экономической сфере объективно требует перестройки всей товарной и географической структуры межгосударственной торговли, и в первую очередь, импорта.

Ревизия экономических связей в рамках бывшего Союза в конечном итоге приведет к существенному изменению их структуры, особенно после того, как странами будет накоплен необходимый потенциал для полноправного участия в мировом экономическом сообществе. Данная проблема будет центральной в долгосрочной и среднесрочной перспективах. Сегодня же обеспечение жизненно важных потребностей каждой из бывших республик СССР (России в том числе) в минимально достаточных объемах требует сохранения их экономического взаимодействия. Более мощных резервов стабилизации положения нет ни внутри, ни за пределами молодых государств.

Согласование стратегических и текущих интересов определяет неизбежность переходного периода, в течение которого России предстоит постепенно интегрироваться в мировое экономическое сообщество, оптимизировать свои внешнеэкономические связи. На этом этапе сотрудничество с республиками должно стать важнейшим стабилизирующим фактором, способным облегчить переход к открытой рыночной экономике. Правительство Российской Федерации намерено отстаивать коренные интересы страны, учитывая при этом, что разрешение всех проблем не может быть достигнуто немедленно.

В стратегическом плане Россия заинтересована в сохранении того, что принято называть "общим экономическим пространством",

поскольку именно оно создает емкий потенциальный рынок, привлекательный для отечественных и зарубежных предпринимателей. Вместе с тем необходимо учитывать, что попытки действовать старыми методами, сохранять нетронутыми все старые хозяйственные связи и методы их государственного регулирования обречены на провал.

Для решения поставленной задачи в краткосрочном плане необходимо действовать по нескольким взаимосвязанным направлениям: во-первых, насущной задачей является создание условий для стабилизации хозяйственных связей с целью смягчения экономического кризиса;

во-вторых, необходимо последовательно и достаточно быстро продвигаться к качественно новой структуре отношений между независимыми государствами, основанной на применении критериев и методов развития хозяйственных связей, отвечающих стандартам мирового рынка, включая соответствующую систему ценообразования;

в-третьих, острой необходимостью является преобразование платежно-расчетных отношений между государствами, поскольку сегодняшние методы их организации превратились в барьер на пути сотрудничества.

Экономическое пространство бывшего СССР может стать подлинно общим только при условии, что оно будет рыночным пространством.

Путь к формированию такого экономического пространства весьма противоречив. Государственные органы в ряде стран предпринимают попытки широкого протекционизма по отношению к собственным национальным производителям, ограничивают вывоз продукции, пытаются обеспечить импортозамещение, вводят эрзац-валюты. Нельзя не видеть опасной тенденции к созданию автаркических экономических систем. Существует угроза консервирования старых неэффективных структур и воспроизведения прежней технологической отсталости.

Правительство Российской Федерации исходит из того, что развитие рыночных отношений между хозяйствующими субъектами республик бывшего Союза ССР становится действенным механизмом отбора эффективных деловых инициатив и переориентации хозяйственных связей. Экономические решения, принимаемые на государственном уровне, во все большей степени будут проходить проверку рынком. В ближайшее время неизбежно произойдет сокращение номенклатуры и объема тех взаимных поставок, ответственность за

которые возлагается непосредственно на государственные органы, которые регулируются на основе межправительственных соглашений.

Усилия государственных структур предстоит постепенно трансформировать в принципиально иную сферу:

- координацию политики экономических реформ;
- стимулирование создания транснациональных хозяйственных структур;

- осуществление тщательно отобранных инвестиционных проектов, представляющих взаимный интерес;

- развитие систем информационных коммуникаций, транспорта;
- развитие единой энергетической системы;
- совместное развитие научных исследований, образования;
- гармонизацию социальной политики;
- координацию кредитно-денежной и бюджетной политики.

Всем бывшим республикам СССР предстоит выработать собственный подход к определению приоритетов во взаимных экономических отношениях и создать адекватные механизмы их регулирования.

Важным направлением деятельности Правительства Российской Федерации является реализация геополитических и военно-стратегических интересов России. Основным ее результатом должно стать формирование благоприятного политического и социального климата на границах государства, гарантированное обеспечение национальной безопасности.

Политический курс России в отношении соотечественников в новом зарубежье исходит из четкого провозглашения ответственности за их судьбы, твердого соблюдения общепринятых принципов и норм международного права. Он будет последовательно выдерживаться в договорном процессе с вновь образованными на территории СССР государствами.

9.2. Принципы и механизмы межгосударственных отношений с бывшими республиками СССР

Выбор оптимальной организационной модели межгосударственных отношений определяется:

- исключительно сложной ситуацией и противоречивыми тенденциями, проявившимися в этой сфере;

- ролью соответствующих государств в долгосрочной стратегии и текущей политике Российской Федерации.

Должен быть реализован дифференцированный подход к партнерам, при чем нельзя руководствоваться лишь формальным критерием членства в СНГ. Отношения с бывшими союзными республиками будут строиться с учетом как взаимовыгодности экономических связей, так и принципиальной позиции этих государств по вопросам сохранения общего экономического пространства, политического и гуманитарного сотрудничества.

Речь не идет о дискриминации одних государств или априорных предпочтениях для других. Россия будет ориентироваться на реальную эффективность сотрудничества. В выборе партнеров и модели взаимодействия с ними Правительство будет прагматичным.

Экономическим интересам республик бывшего СССР в наибольшей степени соответствовала бы модель взаимоотношений интеграционного типа, которая, в частности, предполагает:

- сохранение оправдавших себя на практике эффективных хозяйственных и кооперационных связей;
- снятие всех внутренних барьеров на путях движения товаров и услуг во взаимной торговле путем согласования национальных механизмов внешнеэкономической деятельности;
- сохранение единства денежной системы (на базе использования общей денежной единицы - рубля);
- координацию денежно-кредитной политики;
- координацию налоговой и бюджетной политики, включая предельные размеры дефицитности бюджетов и методы покрытия дефицитов;
- согласование юридической нормативной базы хозяйствования и исключение дискриминации по отношению к физическим и юридическим лицам интегрирующихся государств;
- создание условий для формирования транснациональных по сути экономических структур (совместных предприятий, акционерных обществ со смешанным капиталом, межгосударственных хозяйственных объединений).

В рамках интеграционной модели регулирование денежного обращения и кредитная политика могут осуществляться двумя альтернативными путями:

- принятие жестких двусторонних обязательств по унификации денежной политики и создание системы контроля за их безусловным исполнением, предусматривающей эффективные меры воздействия на нарушителя. Центром такой системы может быть лишь Центральный банк Российской Федерации;

- создание наднационального органа, обладающего функциями резервного Центрального банка (Межбанковского союза) при обязательном условии использования в таком органе международно признанных принципов принятия решения, когда распределение голосов зависит от доли капитала участника.

Достигнутая высокая (несравненно выше, чем в ЕС) степень технологической взаимозависимости представляет собой реальную основу для организации сотрудничества в интеграционных формах.

В числе факторов, препятствующих реализации интеграционной модели, наибольшую опасность представляют следующие:

1) глубокое взаимное разочарование бывших субъектов Союза друг в друге как в партнерах. Надежды осуществить экономический и технологический прорыв устремлены, как правило, вовне. При этом конечной целью видится включение в соответствующие европейские и азиатские экономические структуры;

2) сохранение тесных экономических уз с Россией плохо вписывается в долгосрочные концепции республик, поскольку, по их представлениям, это способствует консервации взаимной отсталости. Привлекательность сотрудничества с Россией они видят прежде всего в возможности обеспечить поставки дешевого сырья и гарантировать доступ на огромный непритязательный рынок сбыта;

3) даже в случае подписания заинтересованными бывшими республиками СССР интеграционных соглашений Россия столкнется с проблемой нестыковки национальных хозяйственных механизмов, в первую очередь на уровне предприятий. Недостижимость (по крайней мере, в ближайшей перспективе) полного согласования хозяйственных механизмов одновременно может означать и невозможность проведения единой кредитно-финансовой политики;

4) сама "интеграция" трактуется многими государствами-партнерами скорее как жизненно важная, но все-таки текущая экономическая политика, направленная на восстановление нарушенно разрушенных межреспубликанских связей, нежели как

долгосрочный стратегический курс на всестороннее сближение экономик и размывание государственных границ.

В ближайшей перспективе воссоздание интегрированного экономического сообщества в масштабах бывшего Союза малореалистично. Более вероятно взаимовыгодное сотрудничество в разных сферах на основе территориальной близости, национального, религиозного или политического родства, общности экономических интересов. Что касается организационных форм, то преобладают будут "мягкие" и специализированные интеграционные структуры. Каждое государство сможет участвовать одновременно в нескольких межгосударственных образованиях.

Правительством будет продолжена конструктивная работа по формированию Таможенного союза. Весьма вероятной, в силу выраженной готовности ряда бывших субъектов СССР участвовать в ее создании, является модель зоны свободной торговли. В отношении с теми бывшими республиками СССР, которые будут последовательно дистанцироваться от России, преобладающим станет использование общепризнанных международных принципов торговли на основе межгосударственных двусторонних соглашений, включающих предоставление друг другу режима наибольшего благоприятствования. При этом не будут отвергаться разумные компромиссы, взаимный учет реальных возможностей друг друга. Неизбежен определенный переходный период, в течение которого будет, по возможности плавно, изменяться соотношение старых (административных) и новых (рыночных) принципов развития взаимных экономических связей в пользу последних.

Экономические отношения с бывшими республиками будут последовательно переводиться на общепринятые в мировой практике принципы. При этом подход к различным государствам будет хотя и дифференцированным, но в целом единым, основанным на режиме международных экономических отношений.

9.3. Основные направления экономических отношений

Межгосударственная торговля

Спад в торговле России с новыми независимыми государствами - бывшими республиками СССР продолжается. Договоры о

торгово-экономическом сотрудничестве, которые были заключены на 1992 г. между бывшими республиками Союза ССР, помогли избежать полного падения взаимных поставок. Однако по мере углубления рыночных реформ в Российской Федерации ослабевает контроль правительственных ведомств за реализацией межгосударственных соглашений; развитие же рыночных механизмов во взаимной торговле пока явно запаздывает.

Правительство Российской Федерации считает, что поддержание взаимовыгодных торговых отношений требует неотложных действий по следующим направлениям:

- в период 1992-1993 гг. государственные органы будут обеспечивать осуществление взаимных поставок стратегически важной продукции по узкой согласованной номенклатуре и по договорным ценам, приближающимся к мировым. Необходимо в рамках Федеральной контрактной системы гарантировать ее закупку для государственных нужд и реализовать в рамках специальных соглашений (возможно на базе сбалансированного клиринга или взаимного кредитования). С целью по данному виду поставок будет либо покрываться в СКВ, либо оформляться в виде государственного долга, обеспеченного государственным имуществом (промышленные объекты, трубопроводы, портовые сооружения и т.д.);

- вся остальная взаимная торговля будет осуществляться децентрализованно, по свободным рыночным ценам и на базе прямых связей между предприятиями. Будет развиваться сеть специализированных посредников: внешнеэкономические объединения, торговые дома, товарные биржи, создаваемые на частной или государственно-частной основе с участием капиталов всех заинтересованных государств. Деятельность коммерческих посредников организуется на рыночных принципах;

- в условиях перехода к конвертируемости рубля, рестрикционной кредитно-денежной политики неизбежно обострится проблема обеспечения ликвидности для обслуживания взаимной торговли. Потребуется создать специализированные кредитные учреждения для финансирования, страхования и гарантирования экспортно-импортных операций.

В области государственного регулирования торговли в ближайшей перспективе должны быть реализованы следующие неотложные шаги:

а) пересмотрена система применения квот и лицензий, которые должны использоваться только в отношении экспорта узкого круга стратегических видов товаров;

б) выработаны меры по реализации заключенных на 1992 г. соглашений о торгово-экономическом сотрудничестве, определены принципы торгово-экономической политики на 1993 и последующие годы;

в) найдено решение вопросов задолженности по итогам межгосударственной торговли за 1992 год.

Среднесрочную перспективу во многом будут определять характер и содержание торгово-экономических договоров и соглашений с Российской Федерацией. Они будут содержать определение экономических условий взаимных поставок. Их задача - создание благоприятного экономического климата и ориентиров для договорной компании между производителями и потребителями, для развития горизонтальных связей. Необходимо четко определить, с какими государствами используется режим наибольшего благоприятствования, кто из партнеров входит в Таможенный союз, а кто заключает с Россией договор о зоне свободной торговли. Тарифные и нетарифные методы регулирования внешней торговли будут приведены в соответствие с общепринятыми нормами ГАТТ.

В области ценообразования на продукцию взаимного обмена будет проводиться согласованная политика последовательного освобождения цен и приближения их к уровню цен мирового рынка. Расчёты за поставки продукции между предприятиями и организациями будут осуществляться по складывающимся свободным ценам на недискриминационной основе без экспортных и неприменяемых внутри государств косвенных налогов. По отдельным согласованным видам продукции может применяться государственное регулирование цен.

Будет активизирована работа по согласованию принципов исчисления издержек производства и калькулирования себестоимости, а также порядка формирования финансовых результатов, учитываемых при налогообложении прибыли.

Поскольку согласование комплекса вопросов ценообразования в ходе многосторонних переговоров до сих пор было в целом малоэффективным, сейчас осуществляется переход к принятию решений

на двусторонней основе. При этом определяются дифференцированные подходы к соглашениям с каждым из государств в целях обеспечения сбалансированности расчетов и обеспечения погашения сальдо платежных балансов.

Постоянная координация внешнеэкономической деятельности включает в себя:

проведение взаимных консультаций по вопросам государственного регулирования и развития нормативной базы внешнеэкономических связей;

согласование правовой базы внешнеэкономической деятельности с учетом международных норм и правил, действующих в рамках ГАТТ, МВФ и МБРР, включая гармонизацию тарифных и нетарифных методов регулирования внешнеэкономических связей с целью их единообразного применения;

выработку скоординированной позиции по вопросам, представляющим взаимный интерес, в отношениях с международными экономическими и финансовыми организациями, а также участие в разработке этими организациями правовых принципов и норм в области внешнеэкономических связей, содействие друг другу в достижении договоренностей с международными банками;

осуществление скоординированных действий по привлечению и размещению иностранных займов и инвестиций в целях модернизации производства, выработку общих условий перевода прибыли, создание гарантий для защиты иностранных инвестиций, их страхование;

разработку эффективного механизма санкций за незаконный реэкспорт, а также недобросовестную конкуренцию, связанную с применением демпинговых цен и других условий, идущих вразрез с обязательствами, взятыми в рамках подписанных соглашений по линии ГАТТ. В этой связи избран курс на создание системы экономической и административной ответственности (штрафные санкции, временный запрет внешнеэкономической деятельности и др.) в отношении экспортёров и импортёров, практикующих демпинг и наносящих тем самым экономический ущерб интересам России на мировом рынке.

В этой связи весьма важна проработка с заинтересованными странами модели Таможенного союза, который мог бы стать:

- инструментом сохранения единого экономического пространства;

- фактором геополитической консолидации внутри российского государства;
- инструментом взаимодействия с республиками, не вошедшими в него;
- центром притяжения восточно-европейских стран.

К достоинствам модели Таможенного союза следует отнести также гарантированное международное признание (в том числе со стороны ЕС), а также значительную экономию на создании таможенных границ российского государства. Вместе с тем нельзя не видеть ряд обстоятельств, которые затрудняют реализацию данной модели. Во-первых, имеются принципиальные различия в трактовке его участниками самой цели Таможенного союза. Во-вторых, все государства - бывшие республики СССР (в том числе подписавшие Соглашение о принципах таможенной политики) уже создали таможенные службы на российских границах. Правительство намерено продолжать курс на практическую реализацию выше названного Соглашения. Предусматривается, в частности, ввести бесполошлинный режим обмена товарами и услугами между государствами и разработать Общий тариф для третьих стран.

С государствами, не подписавшими Соглашение, будут продолжены переговоры по вопросу о таможенном режиме, имея в виду возможность заключить соглашения о создании с каждым из этих государств зон свободной торговли с применением льготного таможенного режима.

Кредитно-денежные отношения

Новый характер экономических взаимосвязей со странами бывшего Союза ССР требует коренного пересмотра системы кредитно-денежных отношений в рамках рублевой зоны. Правительство Российской Федерации твердо намерено укреплять действующую денежную единицу.

Главной проблемой здесь является установление эффективного контроля со стороны ЦБР за эмиссией рубля в наличной и безналичной формах. В настоящее время кредитная эмиссия в бывших республиках СССР нарастает более быстрыми темпами, чем в Российской Федерации. Это провоцирует инфляцию во всей рублевой зоне и подрывает усилия Правительства по стабилизации финансового положения в России. Без

Ввиду от внешней кредитной эмиссии практически невозможно приступить к введению конвертируемости рубля в расчетах по текущим операциям платежного баланса, поскольку его предпосылкой является жесткий контроль за предложением денег. Нынешняя ситуация, когда центральные банки всех 15-и бывших республик СССР самостоятельно определяют объем кредитной экспансии, ведет к разрушению денежной системы.

Правительство Российской Федерации стремится внести полную ясность в будущее рублевой зоны. В ходе переговоров с руководителями правительств и центральных банков новых независимых государств - бывших республик СССР перед ними поставлен вопрос о необходимости четкого выбора:

- либо тесная координация кредитно-денежной политики в рублевой зоне, включая единство ставок по кредитам центральным банкам, коммерческим банкам, единство резервных требований, соглашения о пределах кредитной эмиссии, в том числе кредитования бюджетных дефицитов;

- либо введение собственных национальных валют и выход из рублевой зоны по согласованным условиям.

Партнерам России по рублевой зоне (кроме Эстонии и Украины, объявивших о введении национальных валют), предстоит четко определить свою позицию. Правительство Российской Федерации совместно с Банком России в двухмесячный срок проведет переговоры с государствами, желающими сохранить на своей территории денежную единицу Российской Федерации - рубль в качестве законного платежного средства, о проведении согласованных мер экономической политики. Если некоторые государства не будут следовать единым правилам поведения в рублевой зоне, то Правительство Российской Федерации будет вынуждено приступить к самостоятельным действиям по защите рубля и разделению денежных систем этими государствами.

Будет продолжена работа по совершенствованию механизма введения национальных валют с учетом интересов государств, состоящих в рублевой зоне. В этом случае следует добиться передачи всей рублевой наличности, находящейся в обращении и в резервах соответствующего национального банка, эмитенту - Центральному банку Российской Федерации, а также перевода в новую национальную валюту остатков безналичных средств в рублях на

счетах и в расчетах на территории государства, вводящего свою денежную единицу. Модель такого механизма апробируется в соглашении между участниками СНГ, а также в соглашении между Россией и Эстонией.

В ближайшей перспективе наиболее приемлемым механизмом взаимных расчетов станет валютная система, основанная на использовании рубля (денежной единицы Российской Федерации) в качестве одной из резервных валют и основного средства платежа в торгово-экономических связях между новыми независимыми государствами.

Достижение конвертируемости рубля позволит реорганизовать платежно-расчетные отношения с бывшими республиками СССР на новой основе. Постепенно должны быть решены задачи допуска нерезидентов России на валютный рынок, разрешено для резидентов и нерезидентов ведение рублевых счетов на общих основаниях внутри страны и за ее пределами.

Конвертируемость рубля придаст межгосударственным экономическим отношениям общепринятую в мире логику. Особенно важно, что использование конвертируемого рубля в качестве резервного средства и средства платежа по коммерческим контрактам между бывшими республиками СССР сделает привлекательной перспективу получения активного торгового сальдо, тогда как в настоящее время превышение вывоза продукции над ее ввозом оценивается как абсолютно негативное явление.

Конвертируемость рубля сделает излишним использование специальных средств и инструментов балансировки внешнеэкономических связей с бывшими республиками СССР, таких как двусторонние и многосторонние клиринговые системы расчетов.

Главными итогами преобразования кредитно-денежных систем могут стать:

- 1) формирование рублевой зоны на основе признания рядом государств единственным законным средством денежной единицы Российской Федерации, которая будет эмитироваться исключительно Центральным банком Российской Федерации;
- 2) отделение безналичного оборота тех бывших республик от СССР, которые не соглашаются выполнить требования рублевой зоны, от безналичных денежных систем остальных; это фактически будет

включить введение самостоятельных денежных единиц в их безналичном обороте;

3) замещение наличных рублей в обращении в последней группе валют либо суррогатами денег (купонами), либо сразу новыми национальными наличными деньгами;

4) использование безналичного рубля в качестве платежного средства межгосударственных расчетов между хозяйствующими субъектами. Расчеты должны осуществляться через систему корреспондентских рублевых счетов, открываемых уполномоченными коммерческими банками или непосредственно друг другу, либо в соответствующих центральных банках (или РКЦ центральных банков). По соглашению торговых партнеров могут использоваться общепринятые в международной практике формы: перевод, инкассовое поручение, кредитив;

5) использование рыночного механизма курсообразования, что является необходимым для выработки межгосударственных соглашений о координации валютной политики, включая:

- установление пределов колебаний курсов валют;
- согласование порядка валютных интервенций для поддержания установленных курсов;
- условия пополнения межгосударственной ликвидности рублевыми кредитами.

В случае принятия партнерами России именно такой схемы организации платежно-расчетного механизма необходимо будет определить режим рублевых счетов нерезидентов в Российской Федерации и рублевой зоне в целом и предоставить возможность открытия рублевых счетов за пределами рублевой зоны, что потребует пересмотра существующего валютного законодательства. Физическим и юридическим лицам из государств, подписавших соответствующие двусторонние соглашения с Российской Федерацией, должны быть предоставлены права совершать операции по рублевым счетам внутри России, включая приобретение СКВ на межбанковской валютной бирже.

Уполномоченные коммерческие банки - нерезиденты России получают право осуществлять для своих клиентов покупку и продажу рублевых девизов в обмен на национальные денежные единицы (расчетные рубли, купоны и т. д.) по рыночному курсу. В тех государствах, где будет принята система централизации рублевых

резервов на счетах центральных (национальных) банков, покупка и продажа рублей на национальную денежную единицу будет осуществляться централизованно. Курс национальной денежной единицы к рублю будет определяться соответствующим центральным банком.

Для предприятий, действующих внутри рублевой зоны, техника расчетов с хозяйствующими субъектами бывших республик СССР, вышедших из зоны, будет изменяться в минимальной степени. Для предприятий же других государств возникает необходимость учета принципиально новых условий, когда цена товаров в торговле с Россией и государствами рублевой зоны будет определяться в местной валюте через ее курс к рублю. Доступ к российскому рынку они получают только через покупку российской валюты в Центральном банке или у коммерческого банка.

У традиционных потребителей российской продукции может не оказаться ликвидных средств для оплаты поставок товаров, работ, услуг из России, поскольку в их распоряжении будут только те российские рубли, которые они получают в оплату за поставки товаров в Россию либо за счет кредита у российских банков.

Межбанковские кредиты, не связанные с осуществлением торговых сделок, должны контролироваться и регулироваться центральными банками соответствующих государств. Размещение ценных бумаг на финансовых рынках других стран должно контролироваться и лицензироваться на основе процедур, установленных в рамках межправительственных соглашений.

Ряд государств может предпочесть заключение соглашений с Россией и другими бывшими республиками о двусторонних клирингах, а не об участии в рыночной системе купли-продажи рублей в обмен на национальные валюты. Клиринговые расчеты могут быть также использованы для обслуживания централизованных поставок в соответствии с межправительственными соглашениями по ограниченной номенклатуре ("малый клиринг") в качестве дополнения к рыночной системе обмена валют.

Отношения собственности, совместная инвестиционная и производственная деятельность

Важным направлением межгосударственного сотрудничества является организация совместной инвестиционной деятельности государств-

венных и хозяйственных структур, создание и функционирование транснациональных хозяйственных организаций.

Государства бывшего Союза заинтересованы в поставках топливно-энергетических, лесных и других сырьевых ресурсов из России. Россия заинтересована в привлечении инвестиций. Объектами инвестиционного сотрудничества могут стать, например, месторождения нефти и газа северных районов Западной Сибири, континентального шельфа Баренцева моря, коксующегося и энергетического угля в Печорском и Кузнецком бассейнах, в Восточной Сибири, крупные электростанции, межгосударственные линии электропередачи. В свою очередь, Россия могла бы участвовать в инвестировании средств на развитие сырьевых баз энергетики, предприятий цветной металлургии, химической промышленности, сельского хозяйства государств - бывших республик СССР с последующей компенсацией своих затрат поставками производимой продукции.

Проведение совместной инвестиционной деятельности, глубокое кооперирование производства в рыночных условиях требуют использования новых организационных форм: межгосударственных акционерных обществ, холдингов, совместных предприятий и других транснациональных коммерческих структур. Правительство Российской Федерации будет оказывать содействие созданию межгосударственных и межотраслевых хозяйственных организаций различных форм собственности, в первую очередь из числа предприятий, имеющих тесные технологические связи. В рамках СНГ возможно обеспечить согласованную правовую основу их создания и функционирования с другими государствами - бывшими республиками СССР. Такие соглашения могут быть достигнуты на двусторонней основе.

Желательно, чтобы каждое государство внесло в свое законодательство уточнения, которые снимут процедурные проблемы и будут стимулировать взаимное участие государственного и частного капитала в сфере совместного предпринимательства. Цель такой политики - дать предпринимателям возможность самостоятельно определять, где создавать и регистрировать предприятие, а также формы и методы совместного предпринимательства, используя приемлемые возможности законодательства соответствующего государства.

С рядом государств - участников СНГ ведется проработка вариантов создания предприятий с совместной собственностью. Особый интерес представляют проекты в металлургии, химической и нефтехимической промышленности, машиностроении и радиоэлектронике, т. е. в отраслях, наиболее фондоемких и технологически интегрированных между собой.

Данная работа должна проводиться с учетом и на основе национального законодательства о предприятиях и предпринимательской деятельности, антимонопольных законов и законов о приватизации государственного имущества. Наиболее гибкие возможности закрепления имущественными связями реальной технологической кооперации будут открыты в том случае, если заинтересованные фирмы будут иметь формы акционерных обществ с широким участием частного капитала. Вместе с тем Правительство Российской Федерации готово поощрять создание межгосударственных объединений юридически самостоятельных предприятий и организаций различных форм собственности, основанных на их взаимной заинтересованности в совместной инвестиционной, финансовой, научно-технической, производственной и внешнеэкономической деятельности.

Необходимо активизировать работу по подготовке межгосударственных соглашений об урегулировании взаимных обязательств предприятий разных государств, участвующих в кооперации, акционированию этих предприятий, проведению операций по обмену пакетами акций в счет погашения долгов. Трансформация задолженности государств и предприятий в доли в уставном капитале партнеров приведет к сокращению долгового бремени, укрепит кооперационные связи.

Наиболее рациональным подходом к решению этих вопросов является сохранение взаимовыгодных связей и их закрепление имущественными правами. Хозяйственные (договорные, контрактные) связи предприятий будут дополнены связями на уровне взаимного владения имуществом предприятий одного государства на территории другого, что явится сильным стабилизирующим фактором и будет стимулировать развитие взаимных инвестиций.

Отмеченные формы сотрудничества особенно важно активизировать в сфере межгосударственной производственной инфраструктуры, поскольку нарушения в функционировании межгосударственных инфраструктурных систем (магистрального транспорта, связи, электроэнергетической системы) на территории бывшего СССР проявляются в нарастающей степени. Если не будут приняты соответствующие меры, то дезинтеграционные процессы в экономике станут необратимыми.

Чтобы не допустить этого, должны быть заключены соглашения на государственном уровне, в которых стороны берут на себя ответственность за согласование внутренней политики в отношении объектов межгосударственной инфраструктуры. Поддержание эксплуатации и финансирование совместных проектов должно осуществляться с помощью долевого участия сторон. Примером является Соглашение об использовании объектов космической инфраструктуры. В тех случаях, когда в качестве экономических агентов могут выступать и отдельные юридические лица, имеется в виду создание совместных акционерных обществ и холдингов.

Правительство Российской Федерации предлагает своим партнерам разработать совместную программу эксплуатации объектов железнодорожного транспорта, обеспечивающих обслуживание грузо- и пассажиропотоков, содержание и ремонт подвижного состава. На железнодорожном транспорте должна быть согласована система установления тарифов на грузовые и пассажирские перевозки в межгосударственном сообщении.

Проблема доступа России к морским портам на западном и юго-западном побережьях также будет решаться путем заключения двусторонних соглашений с соответствующими бывшими республиками СССР на государственном или правительственном уровне. Наиболее предпочтительный вариант - договоренности о совместном использовании портов, предусматривающие участие России в капитале этих объектов инфраструктуры.

Координация деятельности в социальной сфере

Отсутствие единого подхода к проведению социально-экономической политики (разные системы оплаты труда, пенсий, льгот, гарантий) осложняет взаимоотношения между

государствами-участниками Содружества, создает дополнительные трудности в социальном обеспечении граждан при их перемещении из одной страны в другую.

Стратегией Правительства является заключение двусторонних и многосторонних соглашений с государствами Содружества в области социальной политики, обеспечивающих защиту основных прав и свобод человека, исходя из норм международного права и с учетом основных принципов и положений документов ООН, ЕС, СБСЕ. Предлагается создание специальных межгосударственных структур: Комитета по правам человека, Суда по правам человека, Комиссии по делам беженцев.

Первоочередными являются следующие межгосударственные соглашения:

- о регулировании миграционных процессов и защите прав мигрантов (право на свободное передвижение, обустройство и проживание, трудоустройство, получение образования в государстве, избранном для постоянного проживания);
- о занятости населения (равные с коренным населением права на трудоустройство, профессиональную подготовку и переподготовку);
- о правах беженцев, определяющее статус, права и социальные гарантии вынужденных мигрантов;
- об обеспечении социальных льгот и гарантий работников Севера;
- о социальных гарантиях прав работников;
- о координации норм по охране труда;
- о взаимном признании дипломов и свидетельств об образовании, ученых степенях и званиях;
- о правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам;
- о культурном, научном сотрудничестве и сотрудничестве в области здравоохранения.

Совместные экологические программы

Ситуация в области экологии на территории бывшего Союза ССР продолжает ухудшаться. Для стабилизации и последующего постепенного улучшения экологической обстановки необходимо

у осуществление совместных действий государств по наиболее важным приращениям экологической безопасности с учетом перехода на различные условия хозяйствования. Будет продолжена работа над совместными проектами по проблемам Черного, Азовского, Балтийского и Каспийского морей, Арала и Приаралья, ликвидации последствий Чернобыльской катастрофы, по созданию общей системы предупреждения и ликвидации последствий техногенных и природных катастроф, стихийных бедствий и аварий.

Вследствие отсутствия ясных обязательств по выделению бюджетных ресурсов на экологические цели остро стоит проблема финансирования. В целях финансирования совместных проектов в соответствии с соглашением о взаимодействии стран Содружества в области экологии и охраны окружающей среды будет создан межгосударственный экологический фонд.

9.4. Социально-экономическая политика в новом зарубежье

Одна из наиболее острых проблем - защита прав русскоязычного населения государств - бывших республик СССР.

Политический курс России в отношении соотечественников в Новом зарубежье исходит из четкого провозглашения ее ответственности за их судьбы, твердого соблюдения общепринятых принципов и норм международного права. Он будет последовательно выдерживаться в договорном процессе с вновь образованными на территории СССР государствами.

Политика Правительства в этой области включает три блока:

правовой, обеспечивающий защиту основных прав и свобод россиян в местах их постоянного проживания, включая право на свободную миграцию и выбор места жительства;

миграционный, предусматривающий создание межгосударственной миграционной службы, включая механизм экономического участия государств, из которых уезжают вынужденные переселенцы;

экономический, ставящий уровень и характер экономических связей России со странами нового зарубежья в непосредственную зависимость от соблюдения ими прав человека и национальных меньшинств, от политики их правительств в отношении русскоязычного населения, а также включающий экономическую поддержку предприятий и отраслей с высокой концентрацией трудящихся россиян.

При неблагоприятном развитии ситуации в бывших республиках СССР (межнациональные конфликты, экономические трудности и безработица) следует учитывать возможность увеличения потока мигрантов и беженцев в Россию. Число вынужденных переселенцев из стран СНГ в среднем за год оценивается в 200 тыс. человек.

Следовательно, задача состоит в том, чтобы, с одной стороны, добиваться стабилизации правового и социально-экономического положения остающейся на территории стран СНГ и других бывших союзных республик части русскоязычного населения, а с другой - создать условия для принятия на Родине тех людей, которые вынуждены покинуть место своего жительства, заранее определив конкретные места расселения мигрантов.

Имеется также в виду конкретная проработка с заинтересованными государствами инвестиционных и иных проектов, привязанных к местам компактного расселения русскоязычного населения. Государствам, создающим адекватные условия для социального, экономического и национально-культурного развития русскоязычного населения, будет в первую очередь предоставляться режим наибольшего благоприятствования в торговле, взаимных расчетах, кредитах. Россия окажет поддержку развитию предпринимательства в этих государствах, созданию совместных предприятий, ориентированных преимущественно на российский рынок, предоставит возможность получения россиянами из нового зарубежья профессионального и высшего образования в России.

Для обеспечения социальной защиты вынужденных мигрантов намечено наряду с республиканской долговременной программой "Миграция", рассчитанной на прогнозируемую миграцию населения, разработать специальную программу экстренной миграции на случай чрезвычайных обстоятельств в связи с межнациональными конфликтами, стихийными бедствиями, военными действиями и т.д.

Для реализации государственной и отраслевой политики размещения мигрантов будут организованы специальные государственно-общественные структуры, обеспечивающие и финансирующие обустройство россиян. Эту задачу могут взять на себя финансовые фонды, общественные организации, благотворительные общества. Намечено открытие представительств службы миграции при

посольствах Российской Федерации в бывших союзных республиках, которые будут оперативно оформлять российское гражданство лицам, желающим иметь его и имеющим для этого законные основания.

10. ВЫПОЛНЕНИЕ ПРОГРАММЫ

Сложившаяся в настоящее время ситуация в экономике и обществе характеризуется высокой неопределенностью. События могут развиваться по разным сценариям в зависимости от многочисленных внутри- и внешнеполитических, экономических и социальных факторов.

Вместе с тем Правительство убеждено, что путь к выходу из кризиса и возрождению России, предложенный в настоящей Программе, является кратчайшим и связан с минимумом потерь и издержек.

Возможности выбора в действительности крайне ограничены. Любое отступление от намеченного курса: возврат к административному контролю над экономикой, т.е. свертывание реформ; чрезмерная жесткость стабилизационной политики, вызывающая дефляционный шок и спад производства, или ее мягкость, чреватая неконтролируемой гиперинфляцией - все это ведет к распаду экономики и непредсказуемым социально-политическим последствиям.

Правительство не может обещать быстрых успехов. Однако оно намерено сделать все возможное, чтобы реализовать Программу, провести страну и все народы России по трудному, но единственно верному пути.

Оно будет последовательно добиваться сокращения государственных расходов и сбалансированности бюджета, чтобы свести его дефицит к концу текущего года не более чем к 5% ВВП, а к середине 1993 года - до 3%. Это позволит в то же время поддерживать самые важные социальные программы. При первой возможности, с переходом к этапу восстановления будут снижены налоги.

Совместно с Центральным банком оно будет стремиться к сокращению кредитной эмиссии с тем, чтобы не позднее второй половины 1993 года снизить инфляцию до 3% в месяц. Этому будет способствовать урегулирование кредитно-денежных отношений с бывшими республиками. Форсированными темпами будут идти институциональные преобразования, прежде всего приватизация. Всемерная поддержка предпринимательства и торговли, открытие экономики позволят улучшить сбалансированность внутреннего рынка.

Структурная перестройка экономики создает трудные проблемы, Правительство намерено обеспечить их решение с помощью ускорения структурных сдвигов методами промышленной политики, концентрации сил и средств на приоритетных направлениях, привлечения иностранных кредитов и инвестиций.

Намеченная социальная политика должна усилить трудовые и материальные мотивации, стимулировать сбережения и в то же время обеспечить защиту наиболее уязвимых слоев населения.

От реализации Программы можно ожидать следующих результатов.

В течение 1992 года будет в основном завершена либерализация экономики и внешней торговли. Для этого периода неизбежна высокая инфляция, которая однако затем должна быть остановлена. Достижение стабилизации денежной системы, снижение инфляции до 3% в месяц позволят укрепить рубль, ввести его конвертируемость по текущим операциям. Тем самым будут созданы необходимые стимулы для производства. Реальный курс рубля будет повышаться, улучшая возможности для импорта. Вместе с тем либерализация внешней торговли, снижение экспортных пошлин должны обеспечить рост экспорта.

В производстве в 1992 году ожидается спад на 15%. В 1993 году он еще будет продолжаться и составит 5% к 1992 году. Но уже в 1994 году можно рассчитывать на стабилизацию производства и даже некоторый его рост.

Правительство считает важной задачей минимизацию неизбежного сокращения производства и именно на это нацелена его умеренно жесткая стабилизационная политика. Хотя большая часть производственного аппарата устарела и серьезные структурные преобразования препятствуют повышению эффективности экономики, структурная перестройка не должна сопровождаться неоправданно тяжелым спадом, потерей базовых элементов производственной и научно-технической инфраструктуры, застойной безработицей. Такой спад скорее всего сменился бы не быстрым подъемом, но длительной депрессией, стагнацией экономики.

Выбранный курс означает, что структурная перестройка будет протекать достаточно продолжительное время. Тем не менее она сопряжена с серьезными трудностями для ряда отраслей и регионов вследствие трансформации спроса и необходимости считаться с ним, повышения жесткости бюджетных ограничений, открытия экономики,

недостатка инвестиций, которые будут ощущаться весь переходный период.

Преодолению этих трудностей будут способствовать приватизация и развитие предпринимательства, связанное с ними усиление деловой активности, трудовых мотиваций. Новые хозяйственные условия, созданные институциональными преобразованиями, приведут к повышению производительности труда, позволят укрепить трудовую дисциплину.

К 1994 году должны быть полностью приватизированы торговля, бытовое обслуживание, мелкое производство, значительная часть жилья, а также до 30% крупных и средних предприятий. К 1995 году этот показатель достигнет 40-50%, а это уже та критическая масса, которая способна обеспечить радикальное изменение ситуации в хозяйстве, придать устойчивость стабилизации цен, укрепить финансовую дисциплину.

К этому времени должны сказаться и первые результаты аграрной реформы, которые выразятся в росте сельскохозяйственного производства, сокращении потерь, лучшем использовании земли. Ожидается, что падение производства в сельском хозяйстве прекратится в 1994 году и далее начнется его восстановление. Если удастся добиться сокращения потерь урожая, улучшить обеспеченность животноводства кормами, это будет означать реальное увеличение продовольственных ресурсов и улучшение питания населения.

При ощутимом улучшении сбалансированности потребительского рынка, из-за высоких цен уровень жизни населения, потребление ряда продовольственных и непродовольственных товаров еще какое-то время будет снижаться. Согласно прогнозным расчетам фонд потребления в 1992 г. снизится на 13% по сравнению с 1991 г., в 1993 г. - еще на 4%, но в 1994 г. ожидается его стабилизация и рост начиная с 1995 года.

Стабилизация рубля создаст предпосылки для формирования устойчивых соотношений между ценами, доходами и расходами населения. Усилится в определенной степени дифференциация по доходам и материальной обеспеченности различных слоев населения, необходимая для усиления стимулов труда. Она, однако, будет регулироваться средствами налоговой и социальной политики, чтобы не допустить чрезмерного разрыва в благосостоянии семей.

В структуре доходов большинства семей должна появиться новая значимая статья - доходы от собственности, представленные дивидендами от акций, процентами по вкладам и облигациям. Их величина зависит от того, насколько удачно будут использованы приватизационные чеки, какова будет склонность к сбережениям и как они будут помещены.

Изменится и структура расходов: возрастут по сравнению с 1991 доли расходов на питание и жилье, относительно снизятся расходы на одежду, обувь, предметы длительного пользования.

До 1994 года будет сокращаться общая занятость, но в 1994-95 она начнет расти; в 1995 году ожидается численность занятых на уровне 1992 г. При этом, однако, значительную величину может составить структурная безработица, связанная с высвобождением работников в одних отраслях и созданием новых рабочих мест в других.

В регулировании этих процессов должны сыграть роль политика поддержки предпринимательства, условия сохранения занятости при приватизации, работа государственной службы занятости, а также иные меры.

Возникнут новые институты в социальной сфере. Оплачивая большую часть социальных услуг из своих доходов, в том числе получаемых в виде целевых сертификатов (ваучеров), граждане получат возможность выбора качества и характера этих услуг. В то же время учреждения социальной сферы получат стимул к улучшению своей работы, а пенсионные фонды, страховые компании, жилищные банки начнут концентрировать у себя средства, которые можно будет инвестировать.

С 1994 года ожидается рост внутреннего накопления. Этот фактор, а также привлечение иностранных инвестиций дадут импульс экономическому росту на основе новой модели, заметные признаки которой должны начать сказываться уже в 1996 году.

В этом году Россия уже должна иметь качественно иную экономику:

- демилитаризованную;
- социально ориентированную, работающую на нужды людей;
- открытую;
- с сильным частным сектором, окрепшим предпринимательством;

- с работниками, усвоившими новые нормы трудовых соглашений;
- с развитой системой социального партнерства;
- с социальным обеспечением, способным поддержать тех, кто в нем действительно нуждается и вместе с тем соответствующим экономическим возможностям страны;
- с государством, взимающим умеренные налоги и экономно расходующим средства налогоплательщиков.

Эта экономика еще не обеспечит гражданам России высокого достатка. Но в ней уже будет заложен потенциал роста и будущего процветания.

Правительство отдает себе отчет в том, что указанные результаты могут быть достигнуты позже или что многообразные факторы помешают их достижению. Но оно исходит из того, что есть реальная возможность добиться их при последовательном и энергичном осуществлении экономической реформы, упорной работе и сплоченности народа.

ПРИЛОЖЕНИЯ

П Р И Л О Ж Е Н И Е Н 1

**ПЛАН ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕРОПРИЯТИЯ, ПРЕДУСМОТРЕННЫХ
ПРОГРАММОЙ УГЛУБЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ РЕФОРМЫ**

ПРОЕКТ

П Л А Н
 осуществления мероприятий, предусмотренных программой
 углубления экономической реформы

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМЫ И МЕРОПРИЯТИЯ	Сроки осуществления	Ответственные министерства и ведомства
I	II	III
1. ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ		
- Корректировка цен на энергоносители.	1992-1993гг.	Минэкономики, Минтопэнерго
- Либерализация цен на энергоносители.	1993 г.	Минэкономики, Минтопэнерго
- Корректировка тарифов на транспорте.	1992-1993гг.	Минэкономики, Минтранс, МПС
- Обеспечение безубыточности транспорта	1994 г.	Минэкономики, Минтранс, МПС
- Корректировка квартирной платы.	1992-1994гг.	Минэкономики, Минархстрой
- Обеспечение безубыточности ЖКХ.	1995 г.	Минэкономики, Минархстрой
- Введение антимонопольных санкций против предприятий-монополистов.	1992-1993гг.	ГКАП
- Введение последующего контроля за ценами предприятий-монополистов.	1993 г.	ГКАП
2. ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА		
- Сокращение бюджетного дефицита		
- до 7% ВВП	1992 г.	Минфин, Минэкономики
- до 3-4% ВВП	1993 г.	Минфин, Минэкономики
- Оформление госдолга, переход к кредитованию бюджета под реальный рыночный процент, выпуск государственных ценных бумаг		
- на 8-10% долга	1993 г.	Минфин, Минэкономики
- на 25-30% долга	1994 г.	Минфин, Минэкономики
- на 100% долга	1995 г.	Минфин, Минэкономики

I	II	III
- Сокращение дотаций в расходах бюджета, включая топливно-энергетический комплекс и субсидии импортерам до 2% ВВП до 1% ВВП	1993 г. 1994 г.	Минфин Минфин
- Введение энергетического налога.	1993 г.	Минфин, Минтопэнерго
- Снижение ставки НДС до 23-25% до 18-20%	1993 г. 1994 г.	Минфин Минфин
- Индексация амортизационных отчислений	1992 г.	Минфин
- Введение ускоренной амортизации	1993 г.	Минфин
- Введение льгот по налогу на прибыль для расходов на частные инвестиции	1993 г.	Минфин
- Усиление санкций за уклонение от налогов	1992 г.	Минфин, Гос.налог. служба
- Включение внебюджетных фондов в гос.бюджет	1993 г.	Минфин
3. КРЕДИТНО-ДЕНЕЖНАЯ ПОЛИТИКА		
- Сокращение месячного темпа инфляции - до 5-7% - до 3%	дек.1992 г. июль 1993 г.	Рекомендации ЦБР
- Повышение процента по депозитам и вкладам с учетом инфляции	1992 г.	
- Достижение реальной положительной учетной ставки процента по ссудам ЦБ	I-II кв. 1993 г.	
- Отмена количеств. ограничений роста задолженности коммерческих банков	I кв. 1993 г.	
- Отмена регулирования маржи коммерческих банков	I кв. 1993 г.	
- Введение единого курса рубля	1992 г.	
- Введение фиксированного курса рубля	1993 г.	
- Снижение прироста денежной массы - до 6-7% в месяц - до 3-4% - " - - до 2-3% - " - - до 1-2% - " -	IY кв. 1992 г. I кв. 1993 г. II кв. 1993 г. III кв. 1993 г.	

I	II	III
4. ТОРГОВЛЯ		
- Реорганизация системы гос. закупок, создание Федеральной контрактной системы	1992 г.	Минторгресурсы
- Сокращение объема госзакупок до 30-35%	1993 г.	Минторгресурсы
5. В Э Д		
* - Расширение конкурсной и аукционной продажи квот.	1992 г.	МВЭС
- Поэтапная отмена квот.	1993-1994гг.	МВЭС
- Ликвидация административн. распределения импортных поставок (с переходом к единому курсу)	1992 г.	МВЭС, Минэкономики
- Организация субсидирования импорта из бюджета	1992 г.	МВЭС, Минэкономики, Минфин
- Переход к распределению иностранных кредитов среди импортеров на основе внутр. торгов по рыночному курсу	1992 г.	МВЭС, Минэкономики, Минфин
- Введение единого импортного тарифа и распространение на импорт НДС и акцизов.	1993 г.	МВЭС, Минфин
- Коррекция экспортного тарифа с учетом задач структурной перестройки (увязка со снижением реального курса доллара).	1993-1994гг.	МВЭС, Минфин
- Проведение переговоров с другими странами о взаимной отмене импортных пошлин и нетарифных ограничений.	1992-1993гг.	МВЭС, МИД
- Введение конвертируемости рубля по текущим операциям	1992 г.	Рекомендации ЦБР
по капитальным операциям	1993 г.	
6. ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО		
- Внесение изменений в Законодательство с целью защиты предпринимательства и частной собственности: Торговый кодекс РФ	1992 г.	Минюст, Госкомимущество
Гражданский кодекс РФ	1993 г.	Минфин, Минэкономики
Законы:		

I	II	III
"Об обеспечении и защите прав собственности".	1992 г.	
"Об акционерных обществах"	1992 г.	
"Об аренде"	1993 г.	
"О малых и средних предприятиях"	1993 г.	
Облегчение процедур регистрации частных предприятий	1992 г.	Минфин, Госкомимущество, ГНС
Формирование вторичного рынка земли, недвижимости, капитальных товаров.	1993 г.	Минэкономики
Создание Фонда поддержки предпринимательства.	1992 г.	Минэкономики
Меры по ограничению государственного вмешательства в деятельность частного сектора	1993 г.	Минюст
7. ПРИВАТИЗАЦИЯ		
Осуществление малой приватизации		
- до 50%	1992	ГКИ
- до 80-90%	1993	ГКИ
Осуществление корпоратизации большинства крупных предприятий	III-IV кв. 1992 г.	ГКИ совместно с министерствами
Распространение первой серии приватизационных чеков	дек. 1992 г.	ГКИ
Распространение дополнительных серий приватизационных чеков	1993-1994 гг.	ГКИ
Начало продажи акций на приватизационные чеки на специальных аукционах	дек. 1992 г.	ГКИ
Массовая продажа акций приватизируемых предприятий, появление на рынке контрольных пакетов акций крупных предприятий	1993 г.	ГКИ
Расширение списков отраслей, обязательных для приватизации	1993-1994 гг.	ГКИ
Приватизация крупной промышленности		
- до 30%	1993 г.	ГКИ
- до 50%	1994 г.	ГКИ
- до 60%	1995 г.	ГКИ

I	II	III
- Реализация программы формирования инвестиционных фондов, траст-фондов, холдингов, других институциональных инвесторов	с 1992 г. (пик 1993-1994гг.)	ГКИ
8. БАНКОВСКАЯ СИСТЕМА		
- Внесение изменений в банковское законодательство с целью уточнения статуса коммерческих банков и правовых основ регулирования их деятельности - Перерегистрация коммерческих банков - Приватизация в банковском секторе - Реорганизация сети РКЦ с целью создания на их основе клиринговых палат	1993 г. 1993 г. 1994 г. 1992-1993гг.	Рекомендации ЦБР
9. ФИНАНСОВЫЙ РЫНОК		
- Внесение Закона "О ценных бумагах". - Организация системы надзора за рынком ценных бумаг. Образование Комиссии по контролю за качеством ценных бумаг - Организация аттестации специалистов, работающих на рынке ценных бумаг - Выпуск на рынок государственных ценных бумаг - Развитие инфраструктуры валютного рынка (увеличение числа уполномоченных банков). - Формирование сети меняльных контор	1992 г. 1992-1993гг. 1993 г. 1993 г. 1992-1993гг. 1992-1993гг.	Минфин по соглас. с ЦБР Минфин по соглас. с ЦБР Минфин по соглас. с ЦБР Минфин по соглас. с ЦБР Рекомендации ЦБР Рекомендации ЦБР
10. АГРАРНАЯ РЕФОРМА		
- Создание нормативно-правовой базы аграрной реформы - Завершение реорганизации колхозов и совхозов - Развитие рыночной инфраструктуры на селе - Передача земли под сады и огороды в собственность лиц, ими ныне владеющих	1992-1993гг. 1993-1994гг. 1992-1994гг. 1992 г.	Минсельхоз

I	II	III
- Наделение участками под сады и огороды	1992-1993гг.	
- Выделение земель крестьянским хозяйствам, расширение приусадебных участков в 4-5 раз	1992-1994гг.	
- Отмена ограничений на продажу земли	1993 г.	
- Отмена дотаций производителям продовольствия	1994 г.	Минфин, Минсельхоз
- Ликвидация квот на все госзакупки кроме молока и пшеницы, а по ним сокращение квот вдвое	1993 г.	Минсельхоз, Минторгресурсы
- Ликвидация квот на молоко и пшеницу	1994 г.	Минсельхоз, Минторгресурсы
11. РЕФОРМА ГОС. ПРЕДПРИЯТИИ		
- Осуществление реформы гос.предприятий (в увязке с корпоратизацией)	1992 г.	Госкомимущество, Минэкономики
- Внесение изменений в Закон о предприятиях и предпринимательской деятельности	1992 г.	Госкомимущество, Минэкономики
- Перерегистрация концернов, ассоциаций, холдингов	1992-1993гг.	Госкомимущество, ГКАП, Министерства
- Внесение изменений в Закон "О конкуренции и ограничении монополистской деятельности на товарных рынках"	1993 г.	ГКАП
12. СТРУКТУРНАЯ ПОЛИТИКА		
- Придание статуса государственных научно-технических центров отдельным институтам и организациям оборонного комплекса	1992 г.	Минэкономики, Минобороны
- Законодательное введение нового порядка режимного обеспечения деятельности предприятий, выполняющих военные заказы	1993 г.	Минэкономики, Минобороны
- Осуществление программы развития транспортной сети России	1993-1995гг.	Минтранс, МПС
- Создание государственной почтовой службы России	1993 г.	Минсвязи
- Снятие неоправданных ограничений в лесопользовании, осуществления комплекса мер по лесовосстановлению, охране лесов от пожаров, улучшению экономической обстановки в лесах	1992-1993гг.	Минэкологии

I	II	III
- Введение лицензирования использования природных ресурсов	1992-1993гг.	Минэкологии
- Разработка и введение в горнодобывающей промышленности механизма рентных отношений, предусмотренных Законом "О недрах"	1993-1994гг.	Минэкологии, Минфин, Минэкономики
- Реализация программ конверсии	1992-1995гг.	Минпром, Минатом, Минэкономики
- Разработка и осуществление программ по продовольствию: "Хлеб России", "Сахар", "Масличные культуры"	1992-1995гг.	Минсельхоз
- Реализация программ поддержки жилищного строительства, включая социальное жилище для очередников, индивидуальное и кооперативное строит-во, формирование промышленной базы домостроения.	1992-1993гг.	Минархстрой
- Развертывание жилищного строительства на основе небюджетных форм финансирования.	1994-1995гг.	Минархстрой
- Создание Фонда промышленного развития	1992 г.	Минфин, Минэкономики, Минпром
- Создание Российского банка реконструкции и развития	1993 г.	Минфин, Минэкономики, Минпром
- Создание системы страхования экспортных кредитов	1992 г.	МВЭС
- Обеспечение кредитных гарантий под импорт технологии и "ноу-хау"	1993 г.	МВЭС
13. ИНОСТРАННЫЕ КРЕДИТЫ И ИНВЕСТИЦИИ		
- Подготовка программы привлечения и использования иностранных кредитов.	1992 г.	Комитет по иностранным инвестициям
- Проведение международных тендеров по организации разработки ряда месторождений полезных ископаемых.	1992 г.	КИИ
- Разработка системы информации о проектах экономического развития для привлечения иностранных инвесторов.	1992-1993гг.	КИИ
- Предоставление льгот иностранным инвесторам.	1993 г.	КИИ, Минфин
- Обеспечение национального режима инвестиций	1994 г.	КИИ, Минфин, Минэкономики

I	II	III
14. СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА		
- Применение налоговых методов регулирования затрат на оплату труда	1992-1993гг.	Минфин, Минтруд, Минэкономики
- Развитие институтов социального партнерства и переход к регулированию затрат на оплату труда на основе тарифных соглашений	1994-1995гг.	Минтруд
- Осуществление пенсионной реформы:		
- Подготовка условий для создания частных пенсионных фондов	1992 г.	Минсоцзащиты
- Разработка программы инвестирования резервных средств ПФР и других пенсионных фондов, открытие индивидуальных пенсионных счетов граждан	1992-1993гг.	Минсоцзащиты
- Выпуск облигаций гос. пенсионного долга	1993 г.	Минсоцзащиты
- Добровольный перевод облигаций пенсионного долга из государственного ПФР в частные пенсионные фонды	1994-1995гг.	Минсоцзащиты
- Внесение в пенсионные фонды приватизационных чеков граждан	1993 г.	Минсоцзащиты
- Переход к обязательному страхованию ответственности работодателей	1994 г.	Минтруд
- Разработка и реализация мер по обеспечению адресности при назначении пособий семьям с детьми	1992 г.	Минсоцзащиты
- Переход к назначению пособий семьям с детьми в увязке с возрастом детей и уровнем доходов в семьях	1993 г.	Минсоцзащиты
- Создание сети территориальных центров социальной защиты и срочной помощи	1992-1993гг.	Минсоцзащиты
- Разработка программы трудовой занятости инвалидов, внесение необходимых изменений в Законодательство	1992 г.	Минсоцзащиты
- Введение долгосрочного кредита для студентов на время обучения	1994 г.	Миннауки, Минфин
- Изменение норматива отчислений в фонд занятости	1993 г.	Минфин, Минтруд
- Внесение изменений в Трудовое Законодательство	1992 г.	Минтруд, Минюст
- Создание государственных и коммерческих переселенческих банков с целью поддержки граждан, вовлеченных в миграцию	1993-1995гг.	Минфин, Минтруд

I	II	III
<ul style="list-style-type: none"> - Разработка и введение системы целевых социальных сертификатов (ваучеров): <ul style="list-style-type: none"> - образование, обязательное медицинское страхование - эксплуатация жилья - жилищное строительство, другие социальные услуги - Осуществление жилищной реформы, включая приватизацию жилья, реформу квартирной платы и реформу эксплуатационного сектора 	1993-1994гг. 1994 г. 1995 г. 1993-1995гг.	Минобразования, Минздрав Минархстрой Минархстрой Минархстрой
15. РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ РЕФОРМЫ		
<ul style="list-style-type: none"> - Разработка и реализация государственных, региональных программ в увязке с методами их финансирования (программа развития Севера и др.) - Разработка Комплексного прогноза развития и размещения производительных сил в условиях рыночной экономики и генеральной схемы расселения населения - Ликвидация региональных ограничений (квот) на вывоз продукции - Пересмотр и упорядочение экономических льгот, предоставленных ряду регионов Указами Президента и решениями Правительства - Выделение территорий преимущественного и исключительного владения и использования для малочисленных народов Севера и приравненных к ним районов 	1992-1993гг. 1992-1993гг. 1992 г. 1992 г. 1992-1993гг.	Минэкономики, Госкомнечерноземье, Госкомсевер Минэкономики Минэкономики, ГКАП Минфин, Минэкономики, МВЭС Госкомсевер, Госкомнечерноземье, Минэкономики
16. ВЗАИМООТНОШЕНИЯ СО СТРАНАМИ СНГ И ДРУГИМИ БЫВШИМИ СОСЗНЫМИ РЕСПУБЛИКАМИ		
<ul style="list-style-type: none"> - Достижение соглашения о координации бюджетной и кредитно-денежной политики со странами, остающимися в рублевой зоне - Заключение соглашений о порядке введения национальных валют со странами, выходящими из рублевой зоны 	1992 г. 1992-1993гг.	Госкомсотрудничество совместно в заинтересованными министерствами и ведомствами

I	II	III
- Заключение платежных соглашений с государствами, вводящими национальную валюту	1992-1993гг.	
- Поэтапная реализация договора о создании Таможенного союза; подготовка и заключение соглашений о зонах свободной торговли	1992-1993гг.	
- Развитие сети коммерческих и кредитных учреждений, обслуживающих торгово-экономическое сотрудничество	1992-1993гг.	
- Разработка и заключение соглашений об отношениях собственности и совместной инвестиционной деятельности	1992-1993гг.	
- Разработка и заключение соглашений об эксплуатации и финансировании межгосударственной производственной инфраструктуры	1993 г.	
- Разработка и заключение соглашений о координации деятельности в социальной сфере, включая регулирование миграционных процессов, о занятости, о правах беженцев, о социальных гарантиях прав работников, о правовой помощи по гражданским, семейным, уголовным делам и др.	1992-1993гг.	
- Создание Межгосударственного экологического фонда	1992-1993гг.	

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.

**БАЗОВЫЙ СЦЕНАРИЙ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
РОССИИ В СРЕДНЕСРОЧНОЙ ПРОГРАММЕ**

Базовый сценарий макроэкономического развития России в среднесрочной программе

1. Инструментарий расчетов.

В ходе работы над программой моделировались различные варианты развития российской экономики в зависимости от состава и последовательности программных мероприятий.

В основе применяемого для макроэкономического моделирования комплекса моделей лежат модель финансового оборота и модель производственной динамики. Модель финансового оборота включает субмодели динамики денежной массы, системы цен и финансовых потоков между субъектами экономической деятельности (государством, отраслями, населением, финансово-кредитной системой). Модель производственной динамики включает динамическую модель межотраслевого баланса, субмодели внешней торговли и социальной сферы, балансы трудовых ресурсов, основных фондов, капитальных вложений и занятости.

В комплексе рассматриваются 24 отрасли народного хозяйства, промышленности и сферы услуг. Цены на ресурсы являются эндогенными - моделируется динамика оптовых цен на продукцию этих отраслей, а также розничных цен.

В расчетах используется также система краткосрочного прогнозирования, предназначенная для оценки объемов выпуска важнейших видов продукции в натуральных показателях.

Общая логика расчетов представлена на схеме (рис.1). Она базируется на идее равновесия спроса и предложения в народнохозяйственных масштабах. При этом учитывается как накопленный платежеспособный спрос субъектов экономической деятельности, так и динамика сбережений, взаимоувязываемая с динамикой денежной массы. Исходя из баланса спроса и предложения, с учетом равновесия цен, определяются показатели эффективности использования ресурсов, уровень занятости населения, изменение в объемах внутреннего накопления.

Итерационная процедура позволяет получать согласованные решения объединенных в комплекс моделей. Варианты этих решений

генерируются заданием экзогенных параметров, характеризующих состав и последовательность программных мероприятий, макроэкономические условия их реализации и гипотезы относительно вероятного поведения субъектов экономической деятельности.

2. Предпосылки базового сценария.

В ходе вариантных расчетов в качестве базового принят сценарий 1Г -> 2Б -> 3Б, предусматривающий относительно сжатые сроки выхода российской экономики из кризиса. Этот сценарий в формализованном виде содержит следующие предпосылки:

- нормализация системы взаиморасчетов между предприятиями, в частности, путем резкого повышения уже в III квартале 1992 г. штрафов за просрочку платежей, а затем введение имущественной ответственности при неплатежеспособности;
- освобождение цен на основные топливно-энергетические ресурсы уже в IV квартале 1992 года;
- продолжение жесткой бюджетной политики - последовательное снижение расходов на оборону, снижение объемов централизованных инвестиций, сдерживание наметившегося роста объемов финансирования социальных программ;
- постепенное ослабление налогового давления, включая меры по освобождению от налогов части прибыли, идущей на инвестирование, постепенное снижение ставки налога на добавленную стоимость;
- умеренно-жесткая денежно-кредитная политика, не позволяющая, с одной стороны, выйти на траекторию гиперинфляционного развития, с другой - не допускающая дефляционного спада;
- введение единого курса рубля по отношению к доллару и тарифного регулирования внешнеэкономических связей;
- индексация основных фондов с III квартала 1992 г. в десятикратном размере. В последующем стоимость фондов изменяется в соответствии с ростом цен на инвестиционные ресурсы.

На этапе кризиса экономика будет развиваться в режиме "жесткой стабилизационной политики", на этапе восстановления народного хозяйства - в режиме "активного развития предпринимательства", на этапе экономического роста - в режиме "образования необходимых накоплений".

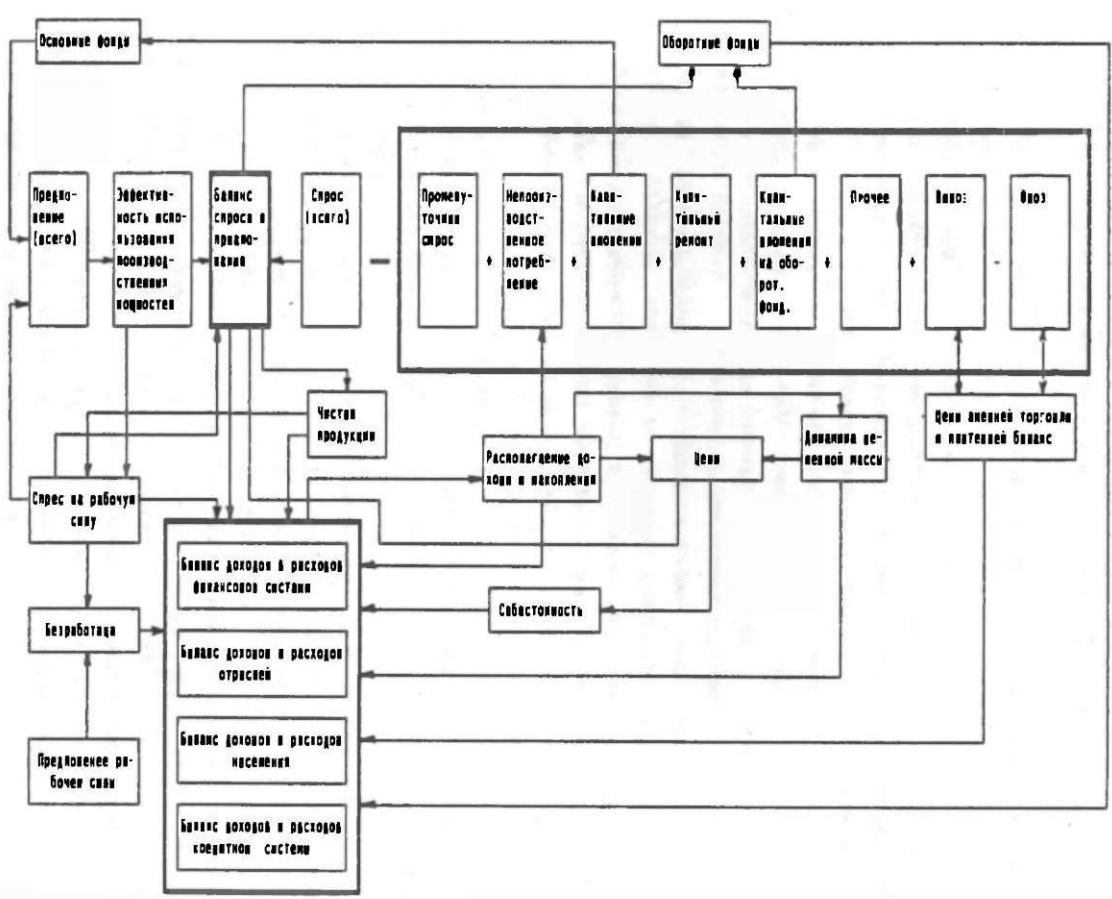


Рис. 1. Общая схема расчетов.

3. Содержание базового сценария

3.1. 1992 год

Как показывают расчеты, падение производства национального дохода и валового внутреннего продукта в 1992 г. может быть ограничено 15 процентами (таблица 1).

В течение 1992 года производство продукции практически во всех отраслях будет продолжать заметно снижаться. Наиболее сильное падение будет в строительстве, объем валовой продукции которого не превысит 70% от уровня прошлого года (таблица 3).

Производство промышленной продукции снизится до 87% по сравнению с 1991 годом. При этом в особенно тяжелом положении окажется машиностроение - в этой отрасли объем производства может сократиться в среднем на 17-18 процентов от уровня прошлого года. Напротив, производство электроэнергии будет снижаться незначительно - на 2-3%. Ожидается повышение удельной энергоемкости производства не только вследствие существования постоянной составляющей расхода электроэнергии, не зависящей от объемов производства в отраслях-потребителях, но и по причине ее неэффективного расходования. Не произойдет улучшения и в сельском хозяйстве - ожидаемое сокращение производства составит 10-11 процентов.

Помимо снижения общего объема валового внутреннего продукта необходимо отметить изменение структуры его конечного использования (таблица 2). В последние годы неуклонно снижается склонность к сбережению. В 1991 г. доля валового внутреннего накопления в ВВП сократилась уже до 26.6 процентов. Кроме того, общий спад инвестиционной активности обуславливает не только снижение доли накопления в ВВП, но и изменение структуры накопления, в которой происходят неэффективные сдвиги: снижается удельный вес валовых инвестиций и резко возрастает удельный вес прироста запасов материальных оборотных средств и незавершенного строительства.

Развитие ситуации в настоящее время не позволяет прогнозировать ее принципиального улучшения до конца года. В результате выполнения программных мер в целом по итогам года реально достижимым результатом следует считать неувеличение темпов

негативных тенденций, сложившихся на данный момент. Расчеты показывают, что в 1992 году доля валового внутреннего накопления в ВВП будет продолжать уменьшаться и составит не более 23 процентов.

Расчеты также показывают, что при выполнении мероприятий программы Правительства рост цен в 1992 г. может быть ограничен 1600 процентами (таблица 14). Причем сдерживание дальнейшего необоснованного роста оптовых цен приведет к тому, что во втором полугодии опережающими темпами будут расти розничные цены (и соответственно, будет расти фонд оплаты труда), а в целом по итогам года темпы роста розничных и оптовых цен окажутся близки друг к другу. Это же обстоятельство будет способствовать улучшению положения со сбором налога на добавленную стоимость.

С точки зрения денежных и финансовых пропорций, как показывают расчеты, этот вариант развития событий по существу является единственно возможным и приемлемым.

Промедление в принятии мер по нормализации денежного обращения и восстановлению нормальной системы взаиморасчетов между предприятиями может усилить спад в материальном производстве до 20-30 процентов и привести к прогрессирующему росту цен (в первую очередь - оптовых), темпы роста которых могут составить 2500-3000 процентов.

В случае такого развития событий в 1992 г. неизбежно сохранится тенденция существенного опережения темпов роста оптовых цен над розничными. Отставание темпов роста розничных цен (в случае стихийности этого процесса или при искусственном ограничении розничных цен) от оптовых при сложившемся к середине 1992 г. соотношении между ними имело бы своим следствием то, что материальные затраты в общественном производстве по итогам года возросли бы гораздо быстрее, нежели чистая продукция. Негативные последствия этого соотношения очевидны: еще более резкое удорожание инвестиционных ресурсов, прогрессирующее снижение инвестиционной активности и паралич структурных сдвигов в экономике.

При выполнении названных мероприятий по нормализации системы расчетов между предприятиями по итогам года будут так же близки темпы роста фонда оплаты труда и прибыли. Лишь в этом случае можно ожидать относительного равновесия в сфере материального

производства и в финансовых балансах доходов и расходов субъектов экономической деятельности (таблицы 10-13).

Действительно, продолжение тенденции, характерной для первой половины текущего года (значительное превышение темпов роста прибыли над темпами роста фонда оплаты труда) может привести к тому, что в народном хозяйстве по итогам 1992 г. будут наблюдаться диспропорции в темпах роста розничных цен и доходов населения. А это недопустимо резко ограничит платежеспособный спрос населения, что будет стимулировать лишь дальнейший спад производства, а не его структурную перестройку.

В общем же случае, как следует из расчетов, существенное превышение темпов роста оптовых цен над розничными приводит к прогрессирующему росту дефицита бюджета, либо к резкому сокращению дефлированных объемов бюджетного финансирования, так как в этом случае при уменьшении налоговых поступлений в доходную часть бюджета растут отдельные статьи его расходной части.

Как показывают расчеты, в базовом сценарии во второй половине 1992 г. ожидается существенное увеличение налоговых поступлений в бюджет. В доходной части баланса доходов и расходов финансовой системы Российской Федерации значительную роль будет играть налог на добавленную стоимость, а также доходные статьи внебюджетных фондов. Дефицит консолидированного баланса доходов и расходов финансовой системы Российской Федерации составит не более 5 процента ВВП. Однако, если проблема неплатежей будет решена не напрямую от Центрального банка к предприятиям, а через бюджет, то дефицит баланса доходов и расходов государства может достичь 13-14 процентов ВВП.

В соответствии с программой правительства в расходной части баланса доходов и расходов финансовой системы значительно сократится доля централизованных инвестиций. Она составит не более 8 процентов от расходов. Наибольший же удельный вес будут иметь расходы по социально-культурным мероприятиям (36 процентов).

Расходы на оборону составят 7 процентов ВВП. При этом среднелетовые дефлированные объемы расходов на содержание личного состава не будут уменьшены.

Сохранение значительных объемов централизованного импорта, необходимость обслуживания внешнего долга, а также введение

единого курса рубля будет обуславливать и значительный рост необходимых объемов рублевого покрытия государственных расходов в СКВ. В итоге баланс доходов и расходов от внешнеэкономической деятельности сложится с отрицательным сальдо.

В течение первого года экономической реформы заметные изменения произойдут в структуре доходов и расходов населения. В 1992 г. удельный вес потребительских расходов в общих доходах населения возрастет до 80 процентов против 83 процентов в 1991 г. (в 1980-1985 г.г. было 83-84 процента). В доходах населения резко сократится доля сбережений во вкладах. В 1992 г. она составит не более 2 процентов.

Значительно ослабнет давление свободных средств населения на потребительский рынок. Вместе с тем накопления населения при существующей ставке в сбербанке и незначительных пока объемах вкладов населения в коммерческих банках существенно обесценятся. Это, в свою очередь, может замедлить процесс приватизации госимущества.

Значительными окажутся абсолютные объемы наличных денег, находящихся на руках у населения. Однако, в условиях ожидаемого роста цен они будут в основном обслуживать процесс обращения, а не служить средством накопления.

Существенные изменения по итогам 1992 г. ожидаются в структуре доходов и расходов отраслей материального производства. Основной доходной статьей отраслей остается прибыль (свыше 50 процентов доходов). Несмотря на предусмотренную сценарием индексацию основных фондов и ожидаемое повышение амортизации в условиях прогнозируемого роста цен она не будет играть заметной роли. В дальнейшем необходимо учитывать амортизацию в соответствии с ростом текущих цен.

В 1992 г., как и в 1991 г., весьма заметными остаются расходы отраслей на прирост оборотных фондов (свыше 12 процентов). Однако, если главным фактором, обуславливающим то, что предприятия в 1991 г. стремились накапливать материально-вещественные ресурсы, были инфляционные ожидания, то в нынешнем году основным таким фактором являются трудности реализации произведенной продукции из-за несоответствия уровня цен и платежеспособного спроса потребителей.

Как уже отмечалось, в условиях снижения инвестиционной активности и сокращения фонда накопления это обстоятельство приводит к существенному ухудшению и структуры самого фонда накопления, доля которого в используемом национальном доходе согласно прогнозу в 1992 г. продолжает сокращаться.

Общий рост цен и еще большее удорожание инвестиционных ресурсов приведут к тому, что материальному производству потребуются значительные объемы кредитования.

Состояние финансово-кредитной системы в 1992 г. будет характеризоваться значительными объемами кредитной эмиссии, которая потребует для восстановления нормального денежного оборота.

Все это приведет к тому, что произойдут существенные изменения в объемах и структуре денежной массы (таблица 13). К концу 1992 г. она может увеличиться до 5-6 трлн.руб. Количество наличных денег в обращении превысит 1 трлн. руб. Значительно сократится удельный вес депозитов населения и предприятий. Если же будут приняты решения о разовом погашении взаимных задолженностей между предприятиями или о введении вексельного обращения, то и объемы денежной массы могут оказаться меньшими. Однако, следует учитывать, что эффект от разового погашения не будет продолжительным. Восстановление же системы нормальных денежных расчетов будет способствовать нормализации процесса сбора налогов и их аккумуляции в бюджете.

Платежный баланс России в 1992 г. будет определяться не только операциями по экспорту и импорту, но и реальными возможностями привлечения иностранных инвестиций, фактическими объемами предоставления России международной финансовой помощи.

Масштабы операций по экспорту и импорту, определяющие торговый баланс Российской Федерации, ожидаются с сокращением примерно на 30 процентов по экспорту и на 20 процентов по импорту.

Введение единого курса рубля приведет к тому, что весьма существенную часть импорта необходимо будет дотировать из бюджета. Ограниченность возможности бюджетного финансирования импорта приведет к тому, что в 1992 г. его объем не превысит 21 млрд. долларов. Причем наиболее существенное снижение импорта будет наблюдаться по машинам и оборудованию. В результате, согласно прогнозу, несмотря на почти 30 процентное сокращение экспорта

Россия будет иметь незначительное положительное сальдо торгового баланса.

3.2. 1993 год

Дальнейшее развитие событий по базовому сценарию приведет к тому, что в условиях свободного ценообразования, реально работающего хозяйственного законодательства и жесткой кредитно-денежной политики общий спад производства валового национального продукта и национального дохода не превысит 4-процентов, а рост цен - 200 процентов. Этому будет способствовать в частности, снижение ставки налога на добавленную стоимость до 2-процентов, а также изменение в 1992 г. структуры денежной массы, в которой значительно уменьшается удельный вес сбережений.

Однако, расчеты показывают, что даже в этом случае кризис инвестиционной сферы будет продолжаться, произойдет дальнейшее снижение доли накопления в валовом внутреннем продукте. Единственным реальным успехом, достижимым в этой области, может стать "исправление" структуры накопления, в составе которого стабилизируется и постепенно начнет возрастать удельный вес накопления основных фондов при снижении доли накапливаемых оборотных фондов.

В соответствии с рассматриваемым базовым сценарием в 1993 г. объем производства промышленной продукции в целом составит не менее 95% от уровня предыдущего года. При этом так же как и в 1991 г., наибольший спад производства будет наблюдаться в машиностроении, уровень производства в котором не превысит 92% от уровня предыдущего года. Расширение жилищного строительства (в том числе малоэтажного в сельской местности) будет способствовать началу стабилизации промышленности строительных материалов. Стабилизация функционирования легкой промышленности будет сдерживаться возможностями импорта необходимого сырья.

Начавший прогрессировать в 1992 г. процесс высвобождения работников из сферы материального производства и неготовность непромышленной сферы к быстрому увеличению числа рабочих мест приведет к тому, что в 1993 г. значительно возрастет количество безработных. В среднегодовом исчислении их число может превысить 5,0 млн. чел. (таблицы 15-18). Это потребует весьма значительных объемов выплаты пособий по безработице. Однако, сохранение и далее

безработицы в скрытой форме недопустимо.

Дефицит консолидированного баланса доходов и расходов финансовой системы Российской Федерации при продолжении реформ в 1993 г. может быть ограничен 3-4 процентами к ВВП. Возможно еще большее снижение дефицита, если сохранить ставку налога на добавленную стоимость на уровне 1992 г. Однако расчеты показывают, что в этом случае существенно снизятся объемы нецентрализованных инвестиций, что в последующем замедлит выход из кризиса.

В расходной части баланса будет наблюдаться дальнейшее снижение удельного веса централизованных инвестиций (менее 7 процентов расходов). При этом заметно возрастет доля централизованных средств, направляемых на финансирование социально-культурных мероприятий, в том числе - за счет существенного увеличения расходов на социальную поддержку высвобождающейся рабочей силы, включая средства для поддержания занятости и помощь безработным.

В 1993 г. в балансе доходов и расходов населения практически стабилизируются удельный вес потребительских расходов в общих доходах населения. Увеличиваются сбережения во вкладах, хотя дефлированные их объемы будут весьма невелики. В доходной части баланса по сравнению с предыдущим годом заметно увеличатся абсолютные объемы пособий по безработице. За счет расширения доли платных услуг, в расходной части баланса возрастает удельный вес расходов на их оплату (свыше 8.0 процентов против 6.5 процентов в предыдущем году).

В расходной части баланса доходов и расходов отраслей материального производства в связи с устойчивым сокращением централизованных инвестиций и снижением ставок налогообложения увеличится удельный вес производственных капитальных вложений (до 30 процентов против 23 процентов в предыдущем году).

В 1993 г. заметно сократятся затраты отраслей на прирост оборотных фондов. В связи с продолжающимся ростом цен сохранится потребность в кредитных ресурсах, но по сравнению с предыдущим годом заметно снизятся не только дефлированные объемы кредитных ресурсов для отраслей, но и их номинальные значения. Основой доходной части будет оставаться прибыль. Ее удельный вес в доходах возрастает до 70 процентов (в том числе в результате сокращения

спроса на кредитные ресурсы), хотя дефлированный ее объем увеличивается незначительно.

В 1993 г. появятся признаки стабилизации кредитной системы. Прирост объемов кредитной эмиссии в 1993 г. будет незначителен.

На развитие событий в 1993 г. может положительно повлиять приток иностранного капитала (в том числе из государств СНГ) направляемого на реализацию конкретных совместных проектов на территории России.

Возможно сокращение дефицита бюджета до двух процентов от ВВП в случае отсрочки выплат по обслуживанию внешнего долга и увеличения положительного сальдо торгового баланса.

Кроме того, развитие и укрепление системы сбора налогов налоговой службы может повысить степень исполнения фискальных планов. В этом случае возможно дальнейшее понижение ставки налога на добавленную стоимость и удельного веса прибыли предприятий, облагаемой налогом.

3.3. 1994 - 1995 годы

Расчеты показывают, что при реализации базового сценария в 1994 г. можно ожидать начала периода стабилизации в российской экономике. При умеренном росте цен прекратится общий спад производства и улучшится общеэкономическая ситуация. Замедлятся темпы снижения производства в одних и начнется оживление в других секторах народного хозяйства. Появятся свободные денежные средства у населения, а с небольшим лагом и у предприятий. Вследствие повышения платежеспособного спроса возрастет инвестиционная активность. При этом с опережением будут возрастать капитальные вложения в потребительский сектор и социальную сферу. Ускоренно будет развиваться сфера услуг. Темпы роста ВВП в 1994-1995 гг. превысят темпы роста национального дохода.

Темпы роста занятости также станут положительными, несмотря на это будет сохраняться экономически обусловленная безработица.

В 1992-1995 г.г. в соответствии с прогнозными расчетами в связи с происходящими структурными сдвигами в экономике будет устойчиво сокращаться расход черных металлов на единицу валового общественного продукта и произведенного национального дохода. Это

обусловлено в первую очередь опережающим снижением доли машиностроения в общественном производстве, главным образом и вследствие низкой инвестиционной активности резкого сокращения выпуска оборонной продукции. Этими же факторами объясняется устойчивое снижение удельного расхода машиностроительной продукции, идущей на комплектацию и запасные части для текущего ремонта. В условиях либерализации внешнеэкономической деятельности, возможно, несколько возрастет экспорт продукции металлургического комплекса.

Более медленный рост цен на нефть и газ по сравнению с другой продукцией в первой половине 1992 г. не стимулировал экономного их расходования. Не случайно по итогам 1992 г. ожидается увеличение удельного расхода этих ресурсов. Однако, в 1993 г. удельный их расход несколько снижается за счет замещения в структуре топливно-энергетического баланса нефти более дешевым газом и частично углем.

В связи с резким сокращением строительства в 1992 г. падают удельные расходы строительных материалов на единицу ВВП, однако в 1993 г. эта доля стабилизируется.

Устойчиво увеличивается удельная потребность общественного производства в продукции сельского хозяйства, что связано главным образом с тенденциями развития производственных взаимосвязей внутри аграрного сектора.

Возрастает также транспортная емкость общественного производства, поскольку отрасли, где наиболее высоки затраты на доставку их продукции конечным потребителям, сокращают свое производство медленнее по сравнению с остальными отраслями.

* * *

При всей относительности полученных количественных оценок социально-экономических индикаторов и временных рубежей базового сценария они позволяют конкретизировать его сильные стороны и узкие места. Расчеты показывают, что отступление от предусматриваемого состава и последовательности программных мероприятий может не только отодвинуть во времени, но и полностью исключить достижение поставленных целей.

СВОДНЫЕ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА РОССИИ
(сопоставимые цены 1983 г.)

Таблица 1.

	ед. изм.	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.
ВАЛОВОЙ ВНУТРЕННИЙ ПРОДУКТ *)	млрд. руб.	1260.0	1077.3	1024.5	1019.4	1030.6
Темп роста к предыдущему году	%		85.5	95.1	99.5	101.1
ИСПОЛЬЗУЕМЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ДОХОД	млрд. руб.	316.4	273.7	261.4	256.4	258.5
Темп роста к предыдущему году	%		86.5	95.5	98.1	100.8
ФОНД ПОТРЕБЛЕНИЯ	млрд. руб.	253.5	220.5	211.7	209.4	210.9
Темп роста к предыдущему году	%		87.0	96.0	98.9	100.7
ФОНД НАКОПЛЕНИЯ	млрд. руб.	62.9	53.1	49.6	47.0	47.6
Темп роста к предыдущему году	%		84.5	93.4	94.7	101.2
ПРОДУКЦИЯ ПРОМЫШЛЕННОСТИ	млрд. руб.	501.6	438.9	419.1	411.2	416.5
Темп роста к предыдущему году	%		87.5	95.5	98.1	101.3
ПРОДУКЦИЯ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА	млрд. руб.	94.4	84.0	81.5	82.3	83.1
Темп роста к предыдущему году	%		89.0	97.0	101.0	101.0
КАПИТАЛЬНЫЕ ВЛОЖЕНИЯ	млрд. руб.	104.2	57.3	54.5	58.7	64.0
Темп роста к предыдущему году	%		55.0	95.1	107.7	109.1
в том числе ПРОИЗВОДСТВЕННЫЕ	млрд. руб.	75.1	39.8	36.5	38.4	41.4
Темп роста к предыдущему году	%		53.0	91.7	105.2	107.9
НЕПРОИЗВОДСТВЕННЫЕ	млрд. руб.	29.1	17.5	18.0	20.3	22.6
Темп роста к предыдущему году	%		60.2	102.8	112.8	111.4
ЧИСЛЕННОСТЬ ЗАНЯТЫХ	млн. чел.	73.6	70.7	68.2	69.5	70.9
Темп роста к предыдущему году	%		96.1	96.5	101.9	102.0

СТРУКТУРА КОНЕЧНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВАЛОВОГО ВНУТРЕННЕГО ПРОДУКТА РОССИИ, %

	1991 г.		1992 г.		1993 г.		1994 г.		1995 г.	
ВВП - всего	100.0		100.0		100.0		100.0		100.0	
Конечное потребление	73.4		77.0		76.0		77.0		75.0	
Валовое сбережение	26.6	100.0	23.0	100.0	22.0	100.0	23.0	100.0	25.0	100.0
валовое накопление основных фондов	85.0		83.0		87.0		89.0		90.0	
прирост материальных оборотных средств и запасов и чистые кредиты	15.0		17.0		13.0		11.0		10.0	

Таблица 3.

СТРУКТУРА ВАЛОВОЙ ПРОДУКЦИИ ПО НАРОДНОХОЗЯЙСТВЕННЫМ КОМПЛЕКСАМ, %

	1991 г.	1992 г.		1993 г.		1994 г.	
	структура	структура	темп роста 92/91, %	структура	темп роста 93/92, %	структура	темп роста 94/93, %
Народное хозяйство - всего	100.0	100.0	85.2	100.0	95.9	100.0	98.8
в том числе:							
Металлургический комплекс	6.0	6.0	85.8	6.0	95.8	6.0	98.5
Топливо-энергетический комплекс	8.3	9.4	96.5	9.8	99.5	9.8	99.3
Машиностроительный комплекс	21.7	21.2	83.2	20.4	92.2	19.6	95.1
Химико-лесной комплекс	8.0	8.2	87.5	8.1	94.9	8.0	97.6
Легкая промышленность	8.7	8.9	87.1	8.8	94.3	8.8	99.1
АПК	22.9	23.8	88.6	24.3	97.8	24.9	101.5
Строительный комплекс	14.7	12.8	74.2	12.8	95.9	12.8	98.8
Инфраструктура	4.0	4.1	86.8	4.2	98.9	4.3	100.2
Транспорт и связь	5.7	5.6	83.9	5.7	97.5	5.8	100.1

СТРУКТУРА ВАЛОВОЙ ПРОДУКЦИИ ПРОМЫШЛЕННОСТИ, %

	1991 г.	1992 г.		1993 г.		1994 г.	
	структура	структура	темп роста 92/91, %	структура	темп роста 93/92, %	структура	темп роста 94/93, %
Промышленность - всего	100.0	100.0	87.2	100.0	95.5	100.0	98.1
в том числе:							
Металлургический комплекс	8.8	8.7	85.8	8.7	95.8	8.7	98.5
Топливо-энергетический комплекс	12.2	13.5	96.5	14.1	99.5	14.2	99.3
Машиностроение	31.9	30.4	83.2	29.4	92.2	28.5	95.1
Химико-лесной комплекс	11.7	11.8	87.5	11.7	94.9	11.6	97.6
Строительные материалы	4.1	4.3	91.8	4.5	99.8	4.5	98.9
Легкая промышленность	12.8	12.8	87.1	12.6	94.3	12.8	99.1
Пищевая промышленность	14.8	14.9	87.9	15.5	99.1	16.1	102.1

Таблица 5.

КОНСОЛИДИРОВАННЫЙ БАЛАНС ДОХОДОВ И РАСХОДОВ
ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (млрд.руб.)

ДОХОДЫ	1992 год
1. Платежи государственных предприятий и организаций из прибыли	845.4
2. Налог на добавленную стоимость	2085.0
3. Акцизы	153.1
4. Фонд ценового регулирования	159.6
5. Отчисления в бюджет на покрытие затрат по геолого-разведочным и геологопоисковым работам по полезным ископаемым	71.5
6. Баланс доходов и расходов от внешнеэкономической деятельности	-289.8
7. Средства государственного социального страхования	1999.1
8. Подоходный налог с государственных и кооперативных организаций	54.0
9. Подоходный налог с физических лиц	500.2
10. Доходы от приватизации	70.1
11. Сборы и неналоговые поступления	12.7
12. Плата за природные ресурсы	101.3
13. Средства прочих внебюджетных фондов	694.2
14. Прочие поступления	132.6
ВСЕГО ДОХОДОВ	6589.0

Таблица 5 (продолжение).

(млрд.руб.)

РАСХОДЫ	1992 год
1. На финансирование народного хозяйства	2107.2
Централизованные инвестиции	574.8
Дотации	361.9
Затраты на непроизводственную сферу	887.6
Субсидии и возмещение потерь	246.0
Тарифные соглашения	36.8
2. На финансирование расходов по социально-культурным мероприятиям	2639.8
Пенсии и пособия	1102.2
Выплаты из финансовой системы	46.8
Заработная плата в непроизводственной сфере	1436.1
Стипендии	54.8
3. Фонд конверсии и НИР	274.3
4. Содержание аппаратов органов власти и управления	73.7
5. Содержание правоохранительных органов	212.7
6. Расходы, связанные с обслуживанием государственного внутреннего долга	124.9
7. Расходы на покрытие затрат по геолого-разведочным и геологопоисковым работам по полезным ископаемым	71.5
8. Расходы по прочим внебюджетным фондам	402.7
9. Расходы на оборону	1120.1
10. Прочие расходы	268.3
ВСЕГО РАСХОДОВ	7295.2
Превышение расходов над доходами	706.2

Таблица 6.

БАЛАНС ДОХОДОВ И РАСХОДОВ НАСЕЛЕНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

(млрд.руб.)

ДОХОДЫ	1992 год
Заработная плата в материальном производстве	3967.0
Заработная плата в непроизводственной сфере	1436.1
1. Итого заработная плата	5403.1
2. Доходы типа заработной платы	357.3
3. Денежные доходы от колхозов	205.9
4. Доходы от ЛПХ	365.0
5. Пенсии и пособия	1080.6
6. Стипендии	54.8
7. Пособия по безработице	21.6
8. Поступления из финансовой системы	46.8
9. Поступления из кредитной системы	53.1
10. Выплата дивидендов	1.5
11. Прочие доходы	106.3
ВСЕГО ДОХОДОВ	7696.0

РАСХОДЫ	1992 год
1. Покупка товаров	5740.6
2. Оплата услуг	443.8
3. Обязательные платежи и добровольные взносы	500.2
4. Прирост вкладов	128.9
5. Покупка акций и погашение рассрочки	12.1
6. Покупка облигаций	1.0
7. Прочие расходы	7.2
ВСЕГО РАСХОДОВ	6833.8

Таблица 7.

БАЛАНС ДОХОДОВ И РАСХОДОВ ОТРАСЛЕЙ МАТЕРИАЛЬНОГО
ПРОИЗВОДСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (млрд.руб.)

ДОХОДЫ	1992 год
1. Прибыль	3403.3
2. Амортизация	360.9
3. Чистый доход колхозов	85.9
4. Централизованные инвестиции	229.9
5. Субсидии и дотации	485.0
6. Централизованное финансирование НИР	233.2
7. Централизованное финансирование конверсии	41.1
8. Долгосрочные кредиты Центрального банка	1790.0
9. Иностраные кредиты	.0
10. Иностраные инвестиции	.0
11. Депозитный процент	6.2
ВСЕГО ДОХОДОВ	6635.5

РАСХОДЫ	1992 год
1. Производственные инвестиции	1586.5
2. Капитальный ремонт	1820.8
3. Выплата премий	396.7
4. Налоги на прибыль	802.5
5. Затраты на непроизводственную сферу	367.9
6. Финансирование НИР	233.2
7. Финансирование конверсии	41.1
8. Затраты на прирост оборотных фондов	823.7
9. Возврат кредитов и выплата процентов	52.7
10. Выплата дивидендов	2.7
11. Прирост остатков собственных средств	507.7
ВСЕГО РАСХОДОВ	6635.5

Таблица 8.

КРЕДИТНЫЙ БАЛАНС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (млрд.руб.)

ДОХОДЫ	1992 год
1. Прирост сбережений населения	128.9
2. Прирост средств отраслей	507.7
3. Возврат кредитов и выплата процентов	52.7
4. Наличноденежная эмиссия	862.1
5. Баланс по текущим операциям	.0
6. Кредитная эмиссия	1098.0
ИТОГО ПРИВЛЕЧЕНО РЕСУРСОВ	2649.5

РАСХОДЫ	1992 год
1. Кредитование народного хозяйства	1790.0
2. Кредитование населения	43.3
3. Выплата банковского процента предприятиям	6.2
4. Процент по вкладам населения	9.8
5. Передача средств госбюджету	706.2
6. Прирост резервов	12.2
7. Прирост вложений в иностранные операции	81.9
ВСЕГО ИСПОЛЬЗОВАНО РЕСУРСОВ	2649.5

Таблица 9.

КОНСОЛИДИРОВАННЫЙ БАЛАНС ДОХОДОВ И РАСХОДОВ
 ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (млрд.руб.)

ДОХОДЫ	1993 год
1. Платежи государственных предприятий и организаций из прибыли	1672.7
2. Налог на добавленную стоимость	3535.7
3. Акцизы	410.6
4. Фонд ценового регулирования	421.7
5. Отчисления в бюджет на покрытие затрат по геолого-разведочным и геологопоисковым работам по полезным ископаемым	177.0
6. Баланс доходов и расходов от внешнеэкономической деятельности	-432.8
7. Средства государственного социального страхования	3844.3
8. Подоходный налог с государственных и кооперативных организаций	103.9
9. Подоходный налог с физических лиц	997.4
10. Доходы от приватизации	350.0
11. Сборы и неналоговые поступления	26.5
12. Плата за природные ресурсы	313.5
13. Средства прочих внебюджетных фондов	1376.7
14. Прочие поступления	251.7
ВСЕГО ДОХОДОВ	13048.8

Таблица 9 (продолжение).

(млрд.руб.)

РАСХОДЫ	1993 год
1. На финансирование народного хозяйства	3078.4
Централизованные инвестиции	969.3
Дотации	.0
Затраты на непроизводственную сферу	1657.1
Субсидии и возмещение потерь	452.0
Тарифные соглашения	.0
2. На финансирование расходов по социально-культурным мероприятиям	5911.8
Пенсии и пособия	2628.4
Выплаты из финансовой системы	76.5
Заработная плата в непроизводственной сфере	3021.2
Стипендии	185.7
3. Фонд конверсии и НИР	619.7
4. Содержание аппаратов органов власти и управления	152.1
5. Содержание правоохранительных органов	438.7
6. Расходы, связанные с обслуживанием государственного внутреннего долга	309.2
7. Расходы на покрытие затрат по геолого-разведочным и геологопоисковым работам по полезным ископаемым	177.0
8. Расходы по прочим внебюджетным фондам	830.7
9. Расходы на оборону	2087.8
10. Прочие расходы	303.2
ВСЕГО РАСХОДОВ	13908.5
Превышение расходов над доходами	859.7

Таблица 10.

БАЛАНС ДОХОДОВ И РАСХОДОВ НАСЕЛЕНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

(млрд.руб.)

ДОХОДЫ	1993 год
Заработная плата в материальном производстве	7368.7
Заработная плата в непроизводственной сфере	3021.2
1. Итого заработная плата	10389.9
2. Доходы типа заработной платы	663.3
3. Денежные доходы от колхозов	225.5
4. Доходы от ЛПХ	738.0
5. Пенсии и пособия	2389.7
6. Стипендии	185.7
7. Пособия по безработице	238.7
8. Поступления из финансовой системы	76.5
9. Поступления из кредитной системы	122.1
10. Выплата дивидендов	7.5
11. Прочие доходы	151.9
ВСЕГО ДОХОДОВ	15188.8
РАСХОДЫ	1993 год
1. Покупка товаров	10935.5
2. Оплата услуг	1207.3
3. Обязательные платежи и добровольные взносы	997.4
4. Прирост вкладов	848.1
5. Покупка акций и погашение рассрочки	158.0
6. Покупка облигаций	12.0
7. Прочие расходы	37.2
ВСЕГО РАСХОДОВ	14195.6

Таблица 11.

БАЛАНС ДОХОДОВ И РАСХОДОВ ОТРАСЛЕЙ МАТЕРИАЛЬНОГО
ПРОИЗВОДСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (млрд.руб.)

ДОХОДЫ	1993 год
1. Прибыль	7039.9
2. Амортизация	1342.3
3. Чистый доход колхозов	170.1
4. Централизованные инвестиции	387.7
5. Субсидии и дотации	226.0
6. Централизованное финансирование НИР	526.7
7. Централизованное финансирование конверсии	92.9
8. Долгосрочные кредиты Центрального банка	890.0
9. Иностранные кредиты	40.4
10. Иностранные инвестиции	49.5
11. Депозитный процент	85.7
ВСЕГО ДОХОДОВ	10851.3

РАСХОДЫ	1993 год
1. Производственные инвестиции	3040.0
2. Капитальный ремонт	3302.4
3. Выплата премий	736.9
4. Налоги на прибыль	1586.2
5. Затраты на непроизводственную сферу	784.2
6. Финансирование НИР	526.7
7. Финансирование конверсии	92.9
8. Затраты на прирост оборотных фондов	765.1
9. Возврат кредитов и выплата процентов	82.6
10. Выплата дивидендов	8.8
11. Прирост остатков собственных средств	-74.5
ВСЕГО РАСХОДОВ	10851.3

Таблица 12.

КРЕДИТНЫЙ БАЛАНС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (млрд.руб.)

ДОХОДЫ	1993 год
1. Прирост сбережений населения	848.1
2. Прирост средств отраслей	-74.5
3. Возврат кредитов и выплата процентов	82.6
4. Наличноденежная эмиссия	993.3
5. Баланс по текущим операциям	.0
6. Кредитная эмиссия	162.1
ИТОГО ПРИВЛЕЧЕНО РЕСУРСОВ	2011.6

РАСХОДЫ	1993 год
1. Кредитование народного хозяйства	890.0
2. Кредитование населения	105.3
3. Выплата банковского процента предприятиям	85.7
4. Процент по вкладам населения	16.8
5. Передача средств госбюджету	859.7
6. Прирост резервов	32.2
7. Прирост вложений в иностранные операции	21.9
ВСЕГО ИСПОЛЬЗОВАНО РЕСУРСОВ	2011.6

Таблица 13.

Денежная масса в обороте и ее размещение
(на конец года; миллиардов рублей)

	1991 (рас- чет)	1992 (оцен- ка)	1992 к 1991 (%)	справочно структура 1991 1992 (%)	
ДЕНЕЖНАЯ МАССА	966.2	5469.1	566.0	100.0	100.0
Наличные деньги в обращении	168.6	1030.7	611.3	17.4	18.8
Депозиты до востребования из них:	416.8	1069.7	256.6	43.1	19.6
- населения	195.8	341.1	174.2	20.3	6.2
- предприятий	221.0	728.6	329.7	22.9	13.3
Срочные депозиты из них:	238.1	285.7	120.0	24.6	5.2
- населения	178.6*)	196.5	110.0	18.5	3.6
- предприятий	59.5	89.2	149.9	6.2	1.6
Средства в расчетах и дру- гие средства	142.7	3083.0	2160.5	14.8	56.4

*) с учетом сорокапроцентных компенсаций

Таблица 14.

ИНДЕКСЫ ЦЕН И ДОХОДОВ
(в % к предыдущему году)

	1990	1991	1992	1993	1994
Индекс оптовых цен	109	230	1580	200-240	110-130
Сводный индекс розничных цен	105	200	1570	200-240	110-130
Индекс доходов населения	119	216	930	190-230	110-130

Таблица 15.

Распределение трудовых ресурсов Российской Федерации
по видам и сферам занятости

	Единица измерения	1990 отчет	1991 оценка	1992 прогноз	1993 прогноз	1994 прогноз	1995 прогноз
Трудовые ресурсы - всего	млн. чел.	86.8	86.7	86.4	86.1	85.9	85.7
Занято в народном хозяйстве	--	74.3	73.6	70.7	68.2	69.5	70.9
в том числе:							
в материальном производстве	--	52.8	51.5	48.8	46.3	45.9	45.4
в непромышленной сфере	--	21.5	22.1	21.9	21.9	23.6	25.5
Учащиеся в трудоспособном возрасте, обучающиеся с отрывом от производства	--	5.6	5.6	5.6	5.5	5.4	5.4
Трудоспособное население в трудоспо- собном возрасте, занятое в домашнем хозяйстве, на сезонных работах и др.	--	5.4	5.4	6.4	5.4	5.4	5.3
Трудоспособное неработающее население	--	1.3	2.1	4.6	6.9	5.5	4
Уровень незанятости (по отно- шению к трудовым ресурсам)	%	1.5	2.4	5.3	8	6.4	5.3

Таблица 16.

**Структура занятых в народнохозяйственных комплексах
Российской Федерации**

(%)

	1990 отчет	1991 оценка	1992 прогноз	1993 прогноз
Занято - всего	100	100	100	100
из них:				
Металлургический комплекс	2.61	2.66	2.66	2.64
Топливо-энергетический комплекс	2.78	2.81	2.82	2.85
Машиностроительный комплекс	19.88	19.8	19.6	19.17
Химико-лесной комплекс	6.04	5.99	5.96	5.95
Легкая промышленность	4.74	4.75	4.73	4.68
Агропромышленный комплекс	22.01	22.08	22.03	21.97
Строительный комплекс	19.21	19.42	19.23	19.26
Инфраструктура	11.15	11.17	11.49	11.87
Транспорт и связь	7.41	7.41	7.39	7.44

Таблица 17.

Структура занятых в промышленности
Российской Федерации

(%%)

	1990 отчет	1991 оценка	1992 прогноз	1993 прогноз
Промышленность из них:	100	100	100	100
Металлургический комплекс	6	6.11	6.15	6.16
Топливо-энергетический комплекс	6.4	6.46	6.52	6.65
Машиностроение	45.7	45.54	45.28	44.7
Химико-лесной комплекс	13.88	13.78	13.77	13.88
Строительные материалы	5.8	5.8	5.85	6.02
Легкая промышленность	10.9	10.92	10.93	10.92
Пищевая промышленность	7.32	7.55	7.6	7.63

Таблица 18.

Численность трудоспособного населения России,
нуждающегося в трудоустройстве

	тыс. человек	
	1992 прогноз	1993 прогноз
Численность трудоспособного неработающего населения (в среднегодовом исчислении)	4651	6866
Добровольная незанятость (в среднегодовом исчислении)	1680	1685
Численность трудоспособного населения, нуждающегося в трудоустройстве (в среднегодовом исчислении)	2971	5181
Численность трудоспособного населения, нуждающегося в трудоустройстве (в физических лицах)	11884	10362
Обратятся в службу занятости - - всего за год	3961	8290
Признано безработными - всего за год	2377	6632
из них будут получать пособия	1783	6300

Таблица 19.

Расчет выплат и пособий по Российской Федерации

	Единицы измерения	1992 прогноз	1993 прогноз
1. Численность студентов	млн. чел.	4.5	4.2
2. Средний размер стипендий	руб.	1000	3670
3. Общий размер выплат	млрд. руб.	54	185
1. Численность пенсионеров	млн. чел.	35.7	36.2
2. Средний размер пенсий	руб.	2014	4400
3. Общий размер выплат	млрд. руб.	863	1911
1. Безработные, получающие пособия	млн. чел.	1.8	6.3
2. Средний размер пособий	руб.	1000	6200
3. Общий размер выплат	млрд. руб.	21.6	234.4
1. Контингент, охваченный переподготовкой */	млн. чел.	.04	.2
2. Средний размер стипендий	руб.	1000	6200
3. Общий размер выплат	млрд. руб.	.1	4.3
1. Численность детей	млн. чел.	35.9	35.7
2. Средний размер пособий	руб.	501	1116
3. Общий размер выплат	млрд. руб.	216	478
Итого выплат	млрд. руб.	1154.7	2812.7

*/ Средняя продолжительность переподготовки
берется равной 3.5 месяцам

Таблица 20.

ОСНОВНЫЕ ПРОИЗВОДСТВЕННЫЕ ФОНДЫ ПО НАРОДНОХОЗЯЙСТВЕННЫМ КОМПЛЕКСАМ
в фактических ценах на конец года, млн.руб.

	1990 г.	1991 г.	1992 г.	1993 г.
Зсего	1189520.9	1225205.5	12383789.2	26592373.0
в том числе:				
Металлургический комплекс	65681.3	67651.8	676517.6	1455687.1
Топливо-энергетический комплекс	190181.3	195886.7	1998044.2	4293233.6
Машиностроительный комплекс	187413.0	193035.4	1949657.2	4266831.1
Химико-лесной комплекс	83922.1	86439.7	873041.2	1888218.9
Легкая промышленность	18990.1	19559.9	199510.5	434935.0
АПК	255634.1	263303.1	2640611.3	5600141.8
Строительный комплекс	101421.9	104464.8	1044645.8	2279127.9
Инфраструктура	61718.0	63569.5	648409.3	1326840.8
Транспорт и связь	197986.4	203926.0	2059652.5	4458745.5

П Р И Л О Ж Е Н И Е 3

**ПРОГНОЗНЫЕ РАСЧЕТЫ ПО КОНСОЛИДИРОВАННОМУ БЮДЖЕТУ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Приложение 3
Таблица П 3.1

Доходы и расходы бюджета Российской Федерации в 1991-1995 гг.:
различные варианты фискальной политики

(без учета доходов и расходов по кредитным операциям)

(100% = ВВП*)

	1991г. (фактиче- ски)	1992 год		1993 год: варианты			1994г.- -1995г.
		I кв. (факт.)	I-IV кв. (оценка)	I	II	III	
A	1	2	3	4	5	6	7
Доходы							
Акцизы		1.7	1.0	1.3	1.3	1.3	1.5
Налог на добав- ленную стоимость (налог с продаж)	9.1	7.7	12.3	14.5	10.9	10.9	12.0
Налог на прибыль	9.5	7.1	5.0	8.0	5.1	5.1	9.0
Рентные и ресурс- ные платежи	3.1	0.6	2.0	3.0	2.8	2.8	3.0
Налоги с населе- ния	4.0	2.4	3.0	3.0	3.1	3.1	3.5
Доходы от ВЭД	2.3	1.8	3.0	3.5	3.1	3.1	3.5
Прочие доходы		5.2	1.7	2.2	2.2	2.2	2.0

Продолжение табл. П 3.1

А	1	2	3	4	5	6	7
Всего доходов бюджета РФ	28.0	26.5	28.0	35.5	28.5	28.5	34.5
Доходы Пенсионного фонда, Фонда социального страхования и внебюджетных фондов	13.2	...	15.9	13.0	16.1	13.0	14.0
Всего доходов финансовой системы РФ	41.2	...	43.9	48.5	44.6	41.5	48.5

*) Номинальный объем ВВП в 1991 г., принятый в расчетах, взят по предварительной оценке ГКС РФ в объеме 1042 млрд. рублей.

Продолжение табл. П 3.1

А	1	2	3	4	5	6	7
Расходы							
Народное хозяйство	15.5(20)*	7.7(12.2)	12.5-15.5	9.5	9.5	12.0	9.0
Социально-культурные мероприятия и наука	13.8	7.2	9.1	10.1	10.1	10.0	10.0
На содержание правоохран. органов и гос. управление	1.3	1.9	1.7	1.8	1.8	2.0	2.0
Военные расходы	7.2	5.4	6.6	6.4	6.4	6.4	6.0
Обслуживания внутреннего долга	-	-	0.7	1.0	1.0	6.0	5.0
Расходы на ВЭД и обслуживание внешнего долга, - всего	6.9	2.2	4.7-8.5	4.4	4.4	13.0	3.0
в том числе:							
- ВЭД	...	...	2.2-6.0	3.2	3.2	5.8	0.
- обслуживание долга	...	...	2.5	1.2	1.2	7.2	3.0
Прочие расходы		1.8	1.9	3.4	3.4	3.4	3.5
Всего расходов бюджета РФ	44.7(49.2)	26.2(30.7)	37.6-44.0	36.6	36.6	52.8	38.5

А	1	2	3	4	5	6	7
Расходы Пенсионного фонда, Фонда социального страхования и внебюджетных фондов РФ	13.8	...	10.5	12.6	12.6	12.6	13.5
<u>Всего расходов финансовой системы РФ</u>	58.5(63.0)	...	48.1-54.6	49.2	49.2	65.4	52.0
<u>Дефицит бюджета РФ</u>	-16.7(-21.2)	+0.3(-4.2)	-9.6 -16	-1.1	-8.1	-24.3	-4.0
<u>Дефицит финансовой системы РФ</u>	-17.3(-21.8)	...	-4.2 -10.6	-0.7	-4.6	-23.9	-3.5

*) В скобках указаны расходы с учетом кредита на компенсацию разницы в ценах.

Таблица 3.2

Дефицит консолидированного бюджета:
варианты политики доходов и расходов
в 1992-1993 гг. (100% =ВВП).

1992 год

		Расходы		
		I	П	Ш
Доходы	I	-3.4	-5.3	-15.2
	П	-9.4	-11.3	-21.2

1993 год

		Расходы		
		I	П	Ш
Доходы	I	-3.2	-9.7	-27.7
	П	-8.2	-14.7	-32.7

Всего при разработке прогнозов бюджета Российской Федерации на 1992-95 гг. было рассчитано 3 варианта расходов консолидированного бюджета (в долях ВВП). Различия вариантов по объему и структуре расходов связаны с выбором политики в области:

- дотаций к целям;
- обслуживания внутреннего и внешнего долга;
- субсидирования импортных операций и льготных кредитов.

В первом варианте достигается осуществимый минимум бюджетных расходов, что предполагает сохранение дотаций только по разнице в ценах на уголь, топливо для населения и небольшой объем продовольствия. Кроме того, государственный внутренний долг получает адекватное оформление в расходах бюджета лишь 1994 г., а по внешнему долгу обуславливаются лишь проценты, выплату по которым нельзя отсрочить. Дотации импортерам сохраняются лишь в 1992 г. да и то на минимальном уровне, обеспечивающем по расчетам МВЭС сбыт закупок по импорту на внутреннем рынке. В последующие годы этот вид дотаций необходимо ликвидировать полностью.

В этом "минимальном варианте" несмотря на то, что в 1992-1993 гг. остается нерешенной проблема обслуживания долгов государства, уровень государственных расходов устанавливается в рамках 40-42% ВВП.

По третьему, "крайне мягкому" варианту, предполагающему перевод финансирования развития отраслей ТЭК на дотационную основу, полный расчет по внутреннему и внешнему долгу, полное дотирование импорта, уровень государственных расходов достигнет, очевидно, нереальной "планки" в 50-60% ВВП.

"Компромиссный", второй вариант, также требует увеличения доли ВВП, перераспределяемого через бюджет в 1993 г.

Кроме того, доходы бюджета на 1992-95 гг. оценены в 2-х вариантах.

Сохранение номинальной ставки НДС - на уровне 28%, отмену всех льгот по налогу на прибыль, кроме средств, направляемых на инвестиции, повышения фактически налогов на личные доходы. Кроме того, отменяются льготы по взносу экспортного тарифа и одновременно ставка понижается в среднем до 15% к цене.

Вариант II предполагает, что номинальная ставка НДС понижается до 20%, сохраняются сложившиеся льготы по налогу на прибыль.

Всего, таким образом, проанализировано 6 вариантов бюджета, построенных из разработанных вариантов доходов и расходов и различающихся по жесткости бюджетной политики. Данные об оценках дефицитов бюджета по этим вариантам на 1992 и 1993 годы приведены в таблице 3.2.

На их основе построены базовые прогнозные варианты бюджета, приведенные в таблице 3.1.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4.
ВАРИАНТЫ КРЕДИТНО-ДЕНЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ.

ВАРИАНТЫ КРЕДИТНО-ДЕНЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ.

Для оценки последствий и сопоставления различных вариантов кредитно-денежной политики рассмотрены основные параметры, характеризующие динамику цен и денежной массы.

В таблице 1 приведены результаты прогнозных расчетов для умеренно-дефляционного варианта кредитно-денежной политики. Необходимые объемы кредитов Центрального Банка в этом случае могут быть оценены в размере 550 млрд.рублей в III квартале и 400 млрд.рублей в IV квартале 1992 г.

Это приведет к некоторому всплеску инфляции в августе-сентябре и последующему ее затуханию к концу года до 5-7 процентов в месяц. В среднегодовом исчислении темпы инфляции составят 1600 процентов. Совокупная денежная масса (включающая квази-деньги) на конец года может составить 5,5 трлн.рублей. В 1993 г. в этом варианте можно ожидать дальнейшего замедления инфляции - до 3-4 процентов в месяц к середине года. А в среднегодовом исчислении рост цен не превысит 2,5 раза.

Если же объемы кредитов Центрального Банка будут увеличены до 750 млрд.рублей в III квартале и 550 млрд.рублей в IV квартале 1992 г. (инфляционный вариант кредитно-денежной политики, Таблица 2), то выход на 3-4 процентные темпы инфляции в месяц может быть обеспечен лишь к концу 1993 г.. При этом в среднегодовом исчислении рост цен за 1993 г. может составить 4-5 раз. Выход на реальную положительную ставку процента Центрального Банка Российской Федерации в случае инфляционного варианта кредитно-денежной политики может быть обеспечен не ранее 1994 г.

Попытка проведения жесткой дефляционной политики, означавшей выделение кредитов Центральным Банком в объемах существенно меньших, чем при умеренно-дефляционном варианте, приведет к тому, что при взаиморасчетах между предприятиями настоящие деньги по-прежнему будут в значительной мере вытесняться квази-деньгами. При этом в случае жестких мер по ограничению эмиссии квази-денег предприятиями можно ожидать более глубокого спада производства (более 20 процентов). Отсутствие же таких мер будет означать переход к инфляционному варианту, в котором в структуре денежной массы будут преобладать квази-деньги.

ПРИЛОЖЕНИЕ № 5

ПРОГНОЗ ПЛАТЕЖНОГО БАЛАНСА РОССИИ

Table with multiple columns and rows, containing numerical data and text labels. The text is very faint and difficult to read, but the structure appears to be a standard financial forecast table.

Приложение 5.

I. Комментарии к прогнозу платежного баланса России на 1992-1995 гг.

1. Прогноз товарного экспорта.

Рассматривались три варианта прогноза товарного экспорта.

Таблица 1.

Товарный экспорт.
Вариантный прогноз.
(млрд. долларов США)

	1991	1992	1993	1994	1995
В а р и а н т 1	36,8	35,3	36,0	38,0	40,9
В а р и а н т 2	36,8	29,1	27,8	28,9	31,1
В а р и а н т 3	36,8	25,9	25,0	25,4	26,9

В а р и а н т 1 построен исходя из стабилизации экспорта нефти и нефтепродуктов и быстрого роста различных видов нетрадиционного экспорта.

В а р и а н т 2 предполагает замедляющееся снижение экспорта энергоносителей, стабилизацию прочего экспорта.

В а р и а н т 3 учитывает продолжающееся падение экспорта по всем основным позициям.

При сохранении тенденций российского экспорта, сложившихся в январе-мае 1992 г., наиболее вероятным прогнозом на 1992 г. представляется вариант 2.

2. Прогноз товарного импорта.

Рассматривались два возможных варианта динамики товарного импорта.

Таблица 2.

	Товарный импорт. Вариантный прогноз. (млрд. долларов США)				
	1991	1992	1993	1994	1995
В а р и а н т 1	25,6	27,8	27,0	27,8	29,3
В а р и а н т 2	25,6	20,7	18,6	18,3	18,2

В а р и а н т 1 построен исходя из складывающихся тенденций импорта.

В а р и а н т 2 предполагает активные действия по ограничению импорта.

Реализация второго варианта может привести к усилению падения производства.

Реализация первого варианта не представляется возможной без существенного (от 25 до 40%) финансирования импорта за счет долгосрочных кредитов.

3. Услуги и золото.

Нефакторные услуги (услуги, не связанные с продажей рабочей силы или вывозом капитала, в основном - фрахт и страховка) учтены в импорте по сальдо (строка В.2 табл.3). Уменьшение отрицательного сальдо по услугам объясняется предпосылкой об опережающем росте экспорта услуг, находящемся сейчас на крайне низком уровне. Объемы продаж золота (строка А.1.а) приводятся на основании прогноза МВЭС Российской Федерации.

4. Факторные доходы.

Поступления от процентов (D.1.a) рассчитаны как доход по ставке 8% годовых к среднегодовому уровню государственных резервов.

Платежи по процентам (D.1.b) включают обслуживание внешнего долга СССР и выплату процентов по новым займам.

Репатриация прибыли (D.2) рассчитана исходя из нормы прибыли 20% на среднегодовой объем иностранного капитала, рассчитанный как накопленная сумма иностранных инвестиций.

Прочие факторные доходы (D.3) считаются неизменными и сохраняются на уровне 1992 года исходя из отсутствия обоснованных гипотез об их изменении.

5. Долгосрочный приток капитала.

Прямые иностранные инвестиции (Н.1) учтены исходя из прогноза Государственного комитета по иностранным инвестициям (неблагоприятный вариант).

Использование долгосрочных иностранных кредитов (Н.2.а) учитывается исходя из стратегии 1 привлечения иностранного капитала, описанной в разделе 3.6.

Прогноз обслуживания долга (Н.2.б) построен исходя из фиксированной ставки процента 8% годовых. Срок погашения кредитов для двусторонних кредитов и кредитов европейского сообщества 8 лет, для кредитов МБРР и ЕБРР - 15 лет, отсрочка выплаты основного долга в первом случае 3 года, во втором случае - 4 года.

Платежи в погашение долга СССР рассчитаны на основании данных Внешэкономбанка, с учетом возможной реорганизации платежей в течение 1992-1994 гг.

6. Прочий приток капитала.

Чистое сальдо краткосрочных кредитов (I.1) предполагается равным нулю, что соответствует режиму нормального кредитования внешнеторговых операций.

Выплаты (I.2.а) составляют поступления в счет погашения долгов третьих стран Советскому Союзу.

Изменения в объеме неплатежей (I.2.с) предусматривают погашение накопленных за последние годы неплатежей в 1992 году.

7. Изменения валютных резервов.

Предусматривается прирост официальных резервов (Правительственных и ВЭБ) (J.1) до уровня 25% годового импорта.

Прирост обязательств перед МВФ (J.2) рассчитан исходя из возможного объема резервного кредита.

Изменение частных резервов (J.3) предполагается равным нулю. Есть основания учитывать в дальнейших расчетах прирост частных валютных резервов в 1992-1993 гг.

Изменение прочих обязательств (J.4) учитывается исходя из прогноза МВФ.

8. Потребность в финансировании.

В строке I.4 приводится потребность в дополнительном внешнем финансировании, сверх долгосрочных кредитов, учтенных в разделе Н. - "Долгосрочный приток капитала".

Таблица 3.

Платежный баланс России без учета операций со странами
рублевой зоны. Прогноз (млрд. долларов США)
Базовый вариант.

	1992	1993	1994	1995
A. Экспорт	30,1	28,9	30,1	32,3
1. Товарный экспорт (включая золото)	30,1	28,9	30,1	32,3
а. Продажа золота	1,0	1,1	1,2	1,2
б. Товарный экспорт	29,1	27,8	28,8	31,1
2. Нефакторные услуги	-	-	-	-
B. Импорт	30,4	29,0	28,8	29,3
1. Товарный импорт	27,8	27,0	27,8	29,3
2. Нефакторные услуги (сальдо)	2,7	2,0	1,0	0,0
C. Ресурсный баланс	-0,3	-0,1	1,3	3,0
D. Чистый факторный доход	-6,3	-6,9	-7,3	-7,8
1. Процент (сальдо)	-3,7	-4,3	-4,7	-5,1
а. Получено	0,2	0,5	0,8	0,8
б. Выплачено	-3,9	-4,8	-5,5	-5,9
в т.ч. по долгу СССР	-3,5	-3,6	-3,7	-3,3
Прочие	-0,4	-1,2	-1,8	-2,5
2. Репатриация прибыли	-0,0	-0,1	-0,1	-0,2
3. Прочие факторные доходы (сальдо)	-2,5	-2,5	-2,5	-2,5
E. Чистый текущий трансфер (сальдо)	-	-	-	-
1. Получено				
2. Выплачено				
F. Баланс по текущим операциям	-6,6	-6,9	-6,0	-4,8
G. Официальное безвозврат- ное финансирование	-	-	-	-
H. Долгосрочный приток капитала	-1,8	-3,0	-1,2	0,2
1. Прямые иностранные инвестиции	0,2	0,2	0,3	0,6
2. Баланс долгосрочных кредитов	1,6	-3,2	-1,5	-0,5
в т.ч.:				

- 5 -

а. Использование	10,6	7,6	9,0	11,0
Двусторонние кредиты	8,1	6,0	7,0	8,0
Кредиты многосторонних институтов				
- МБРР	1,3	1,5	1,9	2,9
- ЕБРР	0,1	0,1	0,1	0,1
- ЕС	1,1			
Коммерческие банки		-	-	-
Прочие		-	-	-
б. Погашение	-9,0	-10,7	-10,5	-11,4
в т.ч.: Двусторонние кредиты	0,0	0,0	-1,0	-2,8
Кредиты многосторонних институтов	0,0	0,0	-0,1	-0,3
- МБРР				
- ЕБРР				
- ЕС			-0,1	-0,3
Коммерческие банки				
Прочие				
Долг СССР	-9,0	-10,7	-9,4	-8,4
I. Прочий приток капитала	3,5	8,0	4,0	0,3
1. Краткосрочные кредиты (нетто)	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Прочие потоки капитала	3,5	8,0	4,0	0,3
а. Полученное погашение	0,2	0,3	0,3	0,3
б. Отсрочка амортизации	7,6	7,7	3,7	0,0
с. Изменения просроченных платежей	-4,3	0,0	0,0	0,0
3. Ошибки и пропуски				
4. Потребность в финансировании	-2,1	-3,8	-6,5	-4,3
J. Резервы (нетто)	-0,8	-1,9	-3,3	0,0
1. Резервы Правительства и ВЭБ	-2,5	-3,1	-2,9	0,0
2. Обязательства перед МВФ	2,3	1,2	-	-
3. Частные резервы				
4. Прочие обязательства	-0,6	0,0	-0,4	0,0
K. Сальдо требований к другим странам				

II. Потребность в дополнительном внешнем финансировании.

Рассматриваемые выше варианты экспорта и импорта позволяют оценить потребность в дополнительном внешнем финансировании (строка I.4 Таблицы 3), необходимом для сбалансирования платежного баланса.

Отрицательная потребность во внешнем финансировании означает возможность увеличения выплат по обслуживанию внешнего долга по сравнению с Таблицей 3.

Таблица 4.

Потребность во внешнем финансировании при различных вариантах торгового баланса (млрд. долларов США)

	<u>1 9 9 2 год</u>		
	Экспорт 1	Экспорт 2	Экспорт 3
И м п о р т 1	6,5	12,7	16,0
И м п о р т 2	0,0	5,6	12,3
	<u>1 9 9 3 год</u>		
	Экспорт 1	Экспорт 2	Экспорт 3
И м п о р т 1	3,2	11,4	14,2
И м п о р т 2	-5,1	3,1	5,8

III. Базовые стратегии привлечения долго- и среднесрочных иностранных кредитов.

Перспективные расчеты платежного баланса России позволили проанализировать две возможные стратегии привлечения иностранных кредитов. Их показатели представлены в таблице 5*).

Таблица 5.

Базовые стратегии привлечения долго- и среднесрочных иностранных кредитов. (*)

млрд. долларов США

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<hr/>									
Стратегия 1									
Использование кредитов	10,6	7,6	8,9	10,9	12,9	14,5	15,6	16,6	14,6
Чистый трансфер (**)	7,8	-0,2	-3,3	-3,6	-6,7	-6,3	-6,4	-6,3	-6,5
Задолженность	64,7	69,2	71,4	72,9	73,1	73,3	73,4	73,7	73,6
Стратегия 2									
Использование кредитов	10,6	7,6	5,9	4,9	5,9	6,5	6,6	6,6	6,6
Чистый трансфер (**)	7,8	-0,2	-6,2	-9,1	-12,3	-11,2	-10,2	-8,6	-4,8
Задолженность	64,7	69,2	68,4	63,9	57,5	51,2	45,4	40,7	39,4

(*) Стратегии рассчитаны исходя из благоприятного варианта достижения договоренностей по обслуживанию внешнего долга СССР.
(**) Чистый трансфер рассчитан как кредиты полученные минус погашение кредитов минус выплаты процента.

Стратегии I придется придерживаться в том случае, если ресурсный баланс на ближайшие 5-10 лет не позволит покрывать расходы по обслуживанию внешнего долга. Тогда выход состоит в том, чтобы усиленно привлекать иностранные кредиты и добиваться их эффективного использования в расчете на то, что стабилизация или снижение задолженности будут отложены до 2000 года и дальше.

Стратегия II может быть реализована, если сальдо ресурсного баланса уже в 1992-95 годах позволит покрывать расходы по обслуживанию долга. Тогда стабилизации задолженности и даже ее снижения можно было бы добиться уже в 1994 году.

Возможно частичное замещение иностранных кредитов прямыми инвестициями, но при этом их эффект для российской экономики будет зависеть от того, будет ли преобладать тенденция к репатриации прибыли или же к ее реинвестированию в России.

Возможные оценки притока иностранных инвестиций в зависимости от экономических и политических условий, создаваемых для инвесторов, приведены в таблице 6. Они показывают, что, вероятней всего, в ближайшие годы приток иностранных инвестиций будет достаточно скромным, а в случае репатриации значительной доли прибыли и не очень выгодным для России.

Таблица 6.

Возможные сценарии притока прямых иностранных инвестиций.				
млрд. долларов США				
	1992	1993	1994	1995
<hr/>				
Благоприятный сценарий:				
инвестиции	0,3	0,6	1,1	1,5
репатриация				
прибыли (10%)	-0,02	-0,06	-0,15	-0,28
Неблагоприятный сценарий:				
инвестиции	0,2	0,2	0,3	0,6
репатриация				
прибыли (20%)	-0,02	-0,06	-0,11	-0,20

Вместе с тем, приведенные прогнозные оценки относятся к тенденциям, складывающимся в весьма неопределенной ситуации. При активной политике и благоприятном стечении обстоятельств приток иностранных инвестиций может значительно превысить ожидаемые величины.

П Р И Л О Ж Е Н И Е № 6

СХЕМА ФИНАНСОВЫХ ПОТОКОВ РОССИИ

ПРИЛОЖЕНИЕ 6.

СХЕМА ФИНАНСОВЫХ ПОТОКОВ НА 1992-1993 гг.

Схема составлена на основе модели финансовых потоков, традиционно используемой в деятельности Международного Банка Реконструкции и развития для оценки степени согласованности бюджетной, кредитно-денежной и внешнеторговой политики.

В основе схемы лежат простейшие балансовые соотношения для каждого из секторов народного хозяйства. Рассматривалось пять секторов: бюджетный, внутренняя экономика (предприятия+населения), финансовая система, внешнеэкономический (платежный баланс), национальные счета (содержит интегральные оценки потребления, накопления и инвестиций в народном хозяйстве). Для каждого из секторов сумма источников финансирования (по строке равна сумме расходов (по столбцу). Так, например, прирост денежной массы (финансовая система) равен сумме прироста валютных активов, приростов кредитов бюджету и сектору внутренней экономики. Бюджетные инвестиции финансируются за счет кредитов (зарубежных, внутренних и из финансовой системы и бюджетных накоплений. Под накоплениями всюду в схеме понимается сальдо по всем текущим операциям (потребление, экспорт-импорт, обслуживание ранее взятых кредитов, вывоз прибыли, налоги, субсидии).

Поскольку одни и те же переменные входят в разные соотношения (являясь доходами одних и расходами других секторов), это позволяет выявить и показать в наглядной форме потенциально возможные несогласования в частных финансовых прогнозах.

Представленные в таблицах 1,2 схемы отражают движение финансовых потоков по долгосрочным операциям (инвестиции, кредиты, прирост денежной массы). Текущие операции учтены по их сальдо в столбце "национальные счета".

Расчеты ориентировались на бюджетный вариант II (неполный сбор налогов и жесткий вариант бюджетных расходов). В частности, обслуживание внутреннего долга осуществлялось (для 1993 г.) по ставке, составляющей половину (а не 100%) ставки рефинансирования Центрального банка.

Как видно из схемы, в целом финансовые потоки оказываются сбалансированными при дефиците госбюджета в 7,8% для 1993 г. и 9,9% ВВП - для 1992 г., который покрывается за счет внутренних и внешних кредитов. Одновременно происходит относительное увеличение кредитов внутреннему сектору экономики. Суммарные инвестиции (бюджета и предприятий) покрываются накоплениями внутренних и внешних хозяйственных субъектов. Прирост денежной массы и частные инвестиции балансируются с их внутренними и внешними источниками финансирования и т.д.

Таблица 1.

Схема финансовых потоков на 1992 год,
в % ВВП.

	Предприятия Бюджет и население	Финансовая система	Платежный баланс	Националь- ные счета	Всего
Бюджет	Кредиты (ПБ) - 1,7	Кредиты (ФБ) 7,9	Кредиты (ЗБ) 3,7	Накопления в бюджете - 5,9	4,0
Предприятия и население		Кредиты (ФП) 21,0	Зарубежные инвестиции 0,1	Накопления предприятий и населения 15,4	36,5
Финансовая система	Прирост де- нежной массы 29,7				29,7
Платежный баланс		Прирост ва- лютных акти- вов 0,8		Накопления нерезиден- тов 3,0	3,8
Националь- ные счета	Бюджетные инвестиции И (Б) 4,0	Частные инвести- ции И(П) 8,5			12,5
Всего	4,0	36,5	29,7	3,8	12,5

Таблица 2.

Схема финансовых потоков на 1993 год,
в % ВВП.

	Предприятия Бюджет и население	финансовая система	Платежный баланс	Националь- ные счета	Всего
Бюджет	Кредиты (ПБ) 1,3	Кредиты (ФБ) 5,3	Кредиты (ЗБ) 1,2	Накопления в бюджете - 3,8	4,0
Предприятия и население		Кредиты (ФП) 8,4	Зарубежные инвестиции 0,1	Накопления предприятий и населения 15,8	24,3
финансовая система	Прирост де- нежной массы 14,5				14,5
Платежный баланс		Прирост ва- лютных акти- вов 0,8		Накопления нерезиден- тов 0,5	1,3
Националь- ные счета	Бюджетные инвестиции и (Б) 4,0	Частные инвести- ции и (П) 8,5			12,5
Всего	4,0	24,3	1,3	12,5	

Обозначения:

Кредиты (ПБ) - кредитование бюджета из средств предприятий и населения.

Кредиты (ФБ) - кредитование бюджета из финансовой системы.

Кредиты (ЗБ) - зарубежные кредиты правительству.

Кредиты (ФП) - кредиты предприятиям из финансовой системы.

В подготовке проекта Программы принимали участие министерства и ведомства Российской Федерации, Рабочий центр экономических реформ, Экспертный институт Российского союза промышленников и предпринимателей, Центр экономической конъюнктуры и прогнозирования при Министерстве экономики, Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН, Центр информационных и социальных технологий при Правительстве РФ, Институт экономической политики АНХ и РАН, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Московское представительство Международного банка реконструкции и развития.