



1. ЦЕЛИ ПОЛИТИКИ ПРАВИТЕЛЬСТВА. КОНЦЕПЦИЯ УГЛУБЛЕНИЯ РЕФОРМ.

Конечные цели реформ - экономическое возрождение России, рост и процветание отечественной экономики, обеспечение на этой основе благосостояния и свободы ее граждан. Необходимым условием их достижения является формирование полноценной рыночной экономики, предполагающее глубокие преобразования социальных институтов, образа жизни большинства населения.

Политика Правительства, направленная на достижение этих целей, будет строиться с учетом ограничений, обусловленных нынешним состоянием экономики и социально-политической обстановкой в России. Неизбежный в условиях радикальной реформы временный спад производства не должен превысить определенный уровень, должны быть сохранены основные системы жизнеобеспечения страны.

Рыночные реформы будут осуществляться таким образом, чтобы свести к минимуму угрозы самому процессу реформ, демократическим завоеваниям и целостности страны. Это накладывает определенные ограничения на темпы преобразований и ставит перед Правительством задачу достижения на каждом этапе позитивных результатов, которые обеспечивали бы 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 может лишь направлять естественно протекающие процессы, удерживая в определенных рамках их негативные последствия и ускоряя появление позитивных результатов.

Дальнейшие преобразования на пути к рыночной экономике предполагают 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, образующего основную предпосылку стимулирования деловой активности;

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

- 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;

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

Формирование эффективной рыночной экономики предполагает действия одновременно по всем указанным направлениям. Эти действия будут инициировать и регулировать соответствующие экономические и социальные процессы. Каждый из этих процессов объективно обусловлен и его предстоит пройти в обязательном порядке. Для каждого из них характерен свой естественный темп, разная длительность.

Либерализация экономики и стабилизация денежной системы являются первыми предпосылками деловой активности и правильной ее ориентации в интересах общества, институциональных преобразований и структурной перестройки экономики. Либерализация открывает дорогу предпринимательству и формированию механизмов рыночного саморегулирования. Устойчивая стабилизация финансов и денежной системы усиливает экономические стимулы и дает в руки государства эффективные и согласующиеся с рыночными законами рычаги воздействия на поведение хозяйственных субъектов.

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

Структурная перестройка экономики, связанная с 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 свертываемых 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.

Главным приоритетом экономической политики государства на этом этапе являются либерализация и финансовая стабилизация.

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.

Критерии завершения: доля госсектора в производстве не более 40%, в том числе в торговле - не более 10%; доля кредитов, выдаваемых частным предпринимателям и фирмам - не менее 70%;

доля частных инвестиций в фонде накопления - не менее 70%; оживление производственной активности, достижение докризисного уровня ВВП.

Этап III - экономический подъем.

Главным приоритетом на этом этапе является реконструкция экономики.

Критерии завершения: 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%.

2. ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ И СТАБИЛИЗАЦИЯ.

Политика либерализации и стабилизации является важнейшим элементом и пусковым механизмом для дальнейших институциональных преобразований и структурной перестройки экономики.

Основные задачи либерализации и стабилизации сводятся к следующим:

- отмена всех регулируемых цен, за исключением отраслей 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 прежде всего 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 их последующий контроль.

Финансовая политика.

Основным направлением бюджетной политики Правительства на среднесрочную перспективу будет существенное сокращение государственных расходов 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 всех видов. На первом этапе должны сохраняться 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 поддержания систем жизнеобеспечения. Предоставляться они будут, как и целевые дотации, 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;

- реструктуризация расходов на социальные цели: всё большая их часть будет последовательно перекладываться с госбюджета на негосударственные пенсионные, страховые и иные фонды, привлекающие средства населения и предприятий с учётом расширения платности социальных услуг. Процесс этот, хотя и достаточно длительный, не

позволяющий сразу существенно снизить бюджетные расходы, должен быть начат в ближайшее время.

Следует избегать автоматической индексации социальных пособий и доходов работников бюджетной сферы, поскольку она создаёт устойчивые инфляционные ожидания и подталкивает рост заработной платы во всех отраслях народного хозяйства, за которым следует новый виток роста цен. 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 необходимо 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 позволило бы взаимно активизировать и приватизацию, и становление финансового рынка.

В том, что касается налоговой политики в целом и ставок налогов в частности, 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, в том числе по неустранимым в короткое время по институциональным и структурным причинам.

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 по разным причинам запланированное увеличение нормы налоговых изъятий до 50-55% не удалось реализовать. Реальная величина налогового бремени даже сократилась.

В связи с этим Правительство намерено осуществить следующие меры:

- 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 22-25% 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 частично освобождены от налога частные инвестиции;

- для доходов, получаемых от долевого участия в деятельности других предприятий, дивидендов и процентов, установить общий режим налогообложения, исключающий их двойное обложение;

- повысить ставки налога на имущество юридических лиц и одновременно произвести индексацию амортизационных отчислений и соответствующую переоценку основных фондов, что увеличит финансовые ресурсы предприятий для инвестиций;

- в связи с развитием инфляционных процессов пересмотреть шкалу налогообложения доходов физических лиц, предоставлять льготы по расходам, направляемым на жилищное строительство и иные инвестиции.

В настоящее время в России существует и создаётся множество государственных внебюджетных фондов.

Создание этих фондов приводит к утрате контроля за расходованием государственных средств, накоплению излишних ресурсов в одних случаях при их дефиците на другие цели. 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 фондах 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.

Кредитно-денежная политика.

На этапе либерализации и стабилизации главной целью кредитно-денежной политики является сдерживание инфляции и доведение ее темпа в середине 1993 году до 3% в месяц.

Основными задачами кредитно-денежной политики в период кризисного развития 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 Центральному банку;

- 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.

Основным целевым индикатором кредитно-денежной политики станут устанавливаемые Верховным Советом РФ по представлению Центрального банка пределы роста различных показателей денежной массы с помесечной разбивкой. Расчетным путем будут определяться: прогнозируемый уровень процентных ставок, объем валютных интервенций, а также вытекающий из этих показателей расчетный темп инфляции.

На этом этапе Центральному Банку следует ограничить свою регламентирующую деятельность, затрагивающую конкретные банки или их группы. Его отношения с коммерческими банками будут строиться строго в рамках законов и его собственных полномочий, установленных Верховным Советом, касающихся регулирования ликвидности, рисков, состава учредителей, уставного капитала и т.п.

Утвержденные темпы роста совокупной 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 темпы роста денежной массы в обращении, на объемы кредитования, на уровень процентных ставок представляется целесообразным наделить Центральный Банк правом устанавливать:

а) дифференцированные нормативы отчислений в банковский резерв;

б) уровень ликвидных резервов банков в форме процентного отношения ликвидных активов к суммарным активам, в том числе на разном уровне для разных типов банков;

в) норматив депонирования банками на специальном счете в Центральном Банке РФ сумм в размере части прироста кредитования и покупок облигаций в рублях и иностранной валюте;

г) для банков, страховых компаний, пенсионных фондов, других финансово-кредитных учреждений - норматив обязательных инвестиций в государственные ценные бумаги;

д) прямые ограничения на объем кредитных операций и гарантий других финансово-кредитных учреждений, применяемые выборочно и

лишь в исключительных случаях, по отношению к отдельным типам банков, видам кредита, отрасли, региону.

Развитие торговли.

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.

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

- содействие развитию свободной торговли, обеспечивающей функционирование рыночных механизмов, 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 торгово-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 будет 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.

Для государственных закупок в переходный период предполагается создать Федеральную контрактную систему (ФКС). ФКС строится на принципах, исключающих воспроизведение в ее работе методов старой распределительной системы и обеспечивающих ее деятельность на принципах рыночных отношений:

- добровольность обращения к услугам ФКС: как предприятия, так и государственные организации вправе обращаться к ФКС или самостоятельно приобретать товары для своих нужд. Поставщики добровольно заключают контракты на государственные закупки на приемлемых для них условиях по договорным ценам, стимулируясь гарантиями оплаты и сбыта продукции, предоставляемыми ФКС;

- принцип "товары под деньги": объемы государственных закупок не определяются органами государственного управления, не доводятся до товаропроизводителей, как прежние государственных 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;

- 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.

Внешнеэкономическое регулирование.

Либерализация условий внешнеэкономической деятельности является одним из ключевых направлений экономической политики в

среднесрочной перспективе, обеспечивающих 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 поставки товаров на отдельные рынки, на которых установлены количественные ограничения на импорт. Одновременно существенно расширится практика конкурсной и аукционной продажи квот.

В 1993 году предусматривается дальнейшая отмена квот (за исключением нефти, нефтепродуктов и других энергоносителей). 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, осуществляемой 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.

Согласно новому порядку, внутренняя цена реализации импортных товаров будет определяться на основе рыночного курса рубля, котируемого Центральным Банком России. 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, также исходя из текущего рыночного курса рубля.

Аналогичные изменения будут внесены и в порядок распределения инвестиционных кредитов. Он 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 экспорта 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, сохранив 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.

Важную роль в стабилизации и наращивании внешнеторгового оборота играет конвертируемость рубля. Переход к 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 в целях импорта.

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

3. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В ЭКОНОМИКЕ - ПЕРЕДПОСЫЛКИ БУДУЩЕГО РОСТА.

Невозможность проведения в ближайшее время активной структурной политики выдвигает на первый план задачу осуществления институциональных преобразований, закладывающих основу для будущего экономического роста.

К числу таких институциональных преобразований относятся:

- проведение ускоренной корпоратизации и приватизации промышленности, торговли, других отраслей;

- формирование вторичного рынка капитальных товаров, 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.

Поддержка предпринимательства.

Ядро институциональных преобразований составляет меры по поддержке частного предпринимательства.

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

- создание благоприятных условий для скорейшего роста частного сектора в экономике;
- привлечение предпринимательства к решению наиболее острых и масштабных народнохозяйственных проблем;
- поддержка малого и среднего предпринимательства, облегчение условий для их входа на рынок;
- 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 должны использоваться:

- на предоставление индивидуальных ссуд отдельным категориям граждан в соответствии с программами, адресованными определенным социальным группам или направленными на ускорение развития некоторых сфер экономики;
- на гарантирование возврата ссуд коммерческих банков при кредитовании нового предпринимательства. Гарантии будут предоставляться единожды и лишь при соблюдении банком требований

Фонда по проверке экономической обоснованности кредитных заявок предпринимателей;

- страхование обязательств Фонда перед коммерческими банками в страховых организациях, что должно сократить 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.

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 и транспортных средств.

В законодательной сфере следует осуществить меры по ускорению принятия нового Гражданского кодекса РФ и согласования с ним всего комплекса законов, регулирующих сферу коммерческих операций.

Необходимо завершить оформление правового института собственности, включающего в себя конституционную декларацию права частной собственности, законы, регламентирующие основные позиции защиты и реализации права собственности, а также соответствующие положения в нормативных документах.

Будут ограничены возможности произвольного 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 деятельность последних.

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.

Приватизация.

Широкомасштабная приватизация - важнейшее институциональное преобразование, центральное звено экономической реформы. Ключевыми целями приватизации являются: формирование широкого слоя частных собственников, содействующих созданию социально ориентированной рыночной экономики, повышение эффективности производства путем образования новой эффективной структуры собственников; формирование в лице этих новых собственников мощной социальной базы рыночной экономики и демократического общества.

В основном задачи приватизации должны и могут быть решены в течение трех-четырех лет. Такая "интенсивная" приватизация основана на следующих принципах, положенных в основу Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий на 1992 год:

- сочетание приватизации в обязательном порядке (через установления 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, лиц, незанятых в материальном производстве;

- гибкое варьирование форм и подходов в зависимости от специфики 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, привлечение к реализации отдельных работ по приватизации частных консультационных фирм под методическим контролем Госкомимущества.

Деятельность Правительства в области приватизации в ближайшей перспективе будет сосредоточена на следующих направлениях:

- подготовка к "большой приватизации" - массовому преобразованию госпредприятий в открытые акционерные общества, наделению всех граждан России именными приватизационными счетами (чеками), разработка на всех крупных предприятиях инициативных проектов-планов приватизации;

- ускорение программы "малой приватизации" (приватизация предприятий торговли, сферы услуг и т.д.).

Акционирование большинства крупнейших предприятий России пройдет в основном в июле-сентябре 1992 года. Основная задача этого этапа - преобразовать эти предприятия (к ним относятся предприятия областного и федерального уровня собственности со стоимостью основных фондов свыше 50 млн.рублей) в открытые акционерные общества, обеспечив тем самым достаточное приватизационное "предложение" для продажи имущества за приватизационные чеки.

В соответствии с законом корпоратизация будет происходить исключительно в форме создания открытых акционерных обществ, что обусловлено необходимостью организации рынка свободной продажи акций лицам, не занятым на данном предприятии. При этом уже в ходе корпоратизации руководителям и работникам предприятий безвозмездно или на льготных условиях будет передана часть акций в соответствии с выбранным ими вариантом льгот.

Второй этап программы - выдача первой серии приватизационных чеков - намечается на конец 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. Все граждане получают чеки одинакового достоинства. В дальнейшем будут выпущены дополнительные серии приватизационных чеков.

На третьем этапе, который начнется в 1993 году, будет осуществляться продажа акций предприятий за чеки на специальных аукционах. Важнейшая задача этого этапа - обеспечить своевременное поступление достаточного количества акций приватизируемых предприятий на рынок и обеспечить их продажу гражданам.

В 1993-94 гг. для ускорения приватизации намечается:

- выпуск новых серий приватизационных чеков;
- создание преимуществ для приватизированных предприятий по отношению к государственным, в том числе при распределении кредитов и иностранной помощи;

- широкое использование в целях приватизации процедуры банкротства государственных предприятий;

Особое место в стратегии продажи акций каждого конкретного предприятия займет план приватизации.

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

- льготная продажа акций членам трудового коллектива;
- поиск стратегического инвестора, желающего купить контрольный пакет акций (через аукцион, конкурс или инвестиционные торги);
- продажа "остатков" акций через тендер, в первую очередь - небольших пакетов акций, что позволяет привлечь большое количество мелких инвесторов.

Основным способом приватизации в 1993-1994 гг. будет продажа акций приватизированных предприятий. В то же время резко возрастет значение коммерческих конкурсов. Основным условием продажи станет сохранение определенного уровня занятости, а также инвестиционных торгов (последние будут применяться при продаже неконкурентоспособных предприятий или предприятий-банкротов).

Приватизация в 1993-1994 гг. затронет большинство предприятий России. К концу 1993 года будет приватизировано до одной трети совокупной стоимости производственных фондов России, а к концу 1994 г. около половины этих фондов.

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

Важнейшим условием успешного осуществления приватизации в России явится обеспечение приоритета нарождающегося частного бизнеса по отношению к государственным предприятиям, а также стимулирование участия в приватизации самых широких масс населения. Это будет осуществляться через:

1) ограничение прав государственных предприятий по отношению к частным (в том числе ограничение прав по распоряжению отдельными видами имущества, по получению бюджетных субвенций и кредитов и т.д.)

2) предоставление бюджетных субвенций и кредитов (в т.ч. в рамках западной помощи) преимущественно регионам, выполняющим задания по приватизации и требования российского законодательства по приватизации.

3) подталкивание приватизации "снизу", прежде всего за счет периодического выпуска новых серий приватизационных чеков, распределяемых среди граждан России.

Финансовый рынок.

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, мобилизации и свободного перелива капиталов. Без активно функционирующего финансового рынка будут затруднены создание и концентрация внутренних накоплений, необходимых для крупных инвестиций в активной фазе структурной перестройки и для скорейшей реализации новой модели экономического роста.

В рамках усилий по развитию банковской системы 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 должны действовать и другие кредитные учреждения разнообразных форм, такие как траст-фонды, общества взаимного кредита, ссудные кассы, ориентированные на специфическую клиентуру.

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

- 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, эти доли продавать отдельно, через фондовые институты;

- 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 ответственность ЦБР перед коммерческими банками за причинение им ущерба.

В настоящее время рынок ценных бумаг, который должен дополнять кредитный рынок и создавать конкурентные для него формы вложений, в России едва зарождается и нуждается в серьезной государственной поддержке, которая должна 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 могут 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 лиц, работающих со средствами населения;
- законодательное обеспечение ответственности участников рынка ценных бумаг и специалистов за недобросовестное информирование инвесторов, совершение недобросовестных сделок и нанесение материального ущерба инвесторам.

Помимо совершенствования нормативно-правовой базы, государственная поддержка развития финансового рынка должна 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.

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 послужить 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 права их владельцам досрочной продажи или обмену 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.

Аграрная реформа.

Главная цель аграрной реформы - воссоздать основные институты эффективного рыночного хозяйства в аграрном секторе, подвергшемся наиболее сильной деградации в условиях командной системы. 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, развитии предпринимательства в аграрном секторе, создании условий для привлечения в него иностранных инвестиций.

Основными направлениями аграрной реформы являются:

- земельная реформа;
- институциональные изменения в сельском хозяйстве на основе развития частного сектора в сельском хозяйстве;

- 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 аграрной реформы, который будет охватывать 1993-1995 гг. предполагается решать следующие задачи:

- приступить к глубокому преобразованию отраслевой и территориальной структуры АПК имея в виду обеспечить его высокую товарность;
- завершить реорганизацию колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий, имея в виду изменение форм хозяйствования, создание на их базе системы крестьянских хозяйств и других частных предприятий, акционерных обществ, производственных и сервисных кооперативов;
- сформировать систему частных и кооперативных предприятий, осуществляющих снабжение сельскохозяйственных предприятий средствами производства, их обслуживание, переработку и реализацию их продукции;
- обеспечить население земельными участками для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, строительства индивидуальных домов.

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

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.

Разработка и освоение правового и экономического механизма регулирования земельных отношений в качестве первоочередных мер 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, подготовка 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 на экологические нарушения в сфере землепользования и материального поощрения за повышение уровня плодородия земли;
- осуществление государственных программ по охране земель.

Реформа государственных предприятий.

Учитывая, что в экономике России государственный сектор ещё долгое время будет играть значительную роль, а также то, что государственные предприятия должны будут осуществлять свою деятельность в условиях рыночной экономики, конкурируя с частным сектором, необходимо осуществить реформу государственных предприятий.

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

Начавшиеся процессы корпоратизации и приватизации открывают возможности для изменения статуса предприятий, остающихся в

государственной собственности в направлении, обеспечивающем их эффективную работу в условиях рыночной экономики. Реформа государственных предприятий будет касаться тех из них, которые не подлежат приватизации или приватизируются по решениям Правительства Российской Федерации до момента их приватизации.

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. В эту категорию войдет небольшое число предприятий оборонной промышленности, транспорта, связи, а также организации непромышленных отраслей, работа которых не может ориентироваться на коммерческие критерии. Работники таких предприятий и организаций должны иметь статус государственных служащих.

Вторая категория - предприятия, работающие на принципах полного коммерческого расчета. К их числу будут относиться остальные предприятия, остающиеся в государственной собственности. Они подлежат корпоратизации, то есть преобразованию в акционерные общества или общества с ограниченной ответственностью, в которых либо 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, помощью им в рамках государственной промышленной политики, заключением контрактов с руководителями предприятий.

Антимонопольная политика.

Основным фактором, под воздействием которого будет формироваться антимонопольная политика ближайших нескольких лет, является открытие экономики для иностранной конкуренции и установления единого курса рубля по отношению к доллару. Поэтому целесообразно выделить комплекс первоочередных мероприятий антимонопольной политики и среднесрочную стратегию в условиях открытой экономики.

Первоочередные мероприятия 1992-1993 гг. включают в себя:

- 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 открытия 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, конкурентноспособные либо могущие стать конкурентноспособными на мировом рынке. Им необходимо дать широкую свободу в перестройке собственной внутренней структуры, сняв ограничения на рост концентрации производства. Нет необходи-

мости преследовать экспортные картели, создаваемые для совместного выступления на мировом рынке. Вместе с тем нужно ужесточить санкции за незаконные соглашения, в первую очередь о разделе рынка, регулировании цен, затруднении доступа на рынок новых конкурентов.

Второй сектор: предприятия, которые не выдерживают конкуренции импортных товаров. Здесь необходимо обращать особое внимание на факты недобросовестной конкуренции, которая может получить широкое распространение.

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

Третий сектор: естественные монополии. Здесь придётся применять 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 необходимо будет принять 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.

В целом открытие экономики создаёт наиболее благоприятные условия для активизации конкуренции в экономике. Любая оттяжка этого процесса либо непоследовательное его проведение ставит под вопрос эффективность любого варианта антимонопольной политики, во всяком случае в среднесрочной перспективе.

4. СТРУКТУРНАЯ ПОЛИТИКА

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. Возможно и нарушение функционирования основных систем жизнеобеспечения страны.

В настоящее время в обществе осознана необходимость проведения активной, целенаправленной структурной политики, которая, не препятствуя развитию рыночных отношений, в то же время придала бы реконструкции народного хозяйства управляемый характер, соразмеряла бы темпы свертывания нежизнеспособных производств с институциональными изменениями, с возможностями привлечения инвестиций, создания новых рабочих мест и обеспечения социально-политической стабильности.

Особенность первой фазы структурной перестройки - фазы адаптации состоит в том, что она будет протекать в условиях крайней ограниченности инвестиционных ресурсов. Накопления в настоящее время минимальны. В связи с массовым обесценением активов предприятий и сбережений населения на этапе кризисного развития будет ощущаться острый недостаток инвестиций. Незрелость финансового рынка, отсутствие эффективных институциональных инвесторов обуславливают низкую мобильность капиталов и препятствуют повышению эффективности даже тех ограниченных инвестиционных ресурсов, которые существуют в стране.

По этим причинам ограничены потенциальные возможности структурного маневра, связанные:

- с межотраслевым перераспределением ресурсов, высвобождающихся вследствие изменения структуры спроса;
- с внутриотраслевым перераспределением ресурсов от предприятий с низкой эффективностью к более эффективным;
- с передачей технологий из военно-промышленного комплекса в гражданское производство.

С учетом изложенного на первой фазе структурной перестройки - в фазе адаптации должны решаться следующие задачи:

- поддержание производства на жизнеспособных действующих

предприятиях для сохранения приемлемых уровней предложения потребительских товаров и занятости, предотвращения социальных конфликтов;

- обеспечение регулируемого свертывания экономически бесперспективных производств;

- организация работы по санации предприятий, включая реорганизацию на определенных условиях тех из них, которые могут приспособиться к рыночной среде;

- восстановление или компенсация по возможности хозяйственных связей, разрыв которых вызван распадом СССР;

- обеспечение минимума поддерживающих инвестиций, необходимого 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", на которых возможен прорыв в кратчайшие сроки, с тем чтобы заложить основу будущего подъема и продемонстрировать промежуточные позитивные результаты.

С решением этих задач должны быть соразмерены жесткость и сроки проведения стабилизационной политики, объемы кредитования, уровень налогового бремени, таможенная политика.

В целях решения этих задач и обеспечения управляемости структурной перестройки в фазе адаптации будут использоваться следующие меры и средства, с учетом их возможностей и действенности в различных сферах народного хозяйства:

- поддержка частных инвестиций, с этой целью расходы на инвестиции из прибыли облагаются налогом по пониженной (50%) ставке, осуществляется индексация амортизационных отчислений;

- поддержка банковского инвестиционного кредита, прежде всего по проектам инвестиций, соответствующих принятым приоритетам с использованием гарантий государства;
- государственные капиталовложения в отраслях не подлежащих приватизации;
- отработка механизма и создание благоприятных условий для привлечения прямых иностранных инвестиций;
- таможенная политика, политика субсидирования импорта и валютного курса, обеспечивающие управляемость процесса открытия экономики и адаптации отечественной промышленности к условиям мирового рынка;
- временная финансовая помощь государства на условиях, обеспечивающих оздоровление предприятий;
- санация государственных предприятий в случаях их убыточности и неплатежеспособности, подготовка их к приватизации;
- применение антимонопольных мер в случаях использования предприятиями своего доминирующего положения на рынке;
- административное вмешательство в чрезвычайных ситуациях с целью 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.

Анализ наиболее острых текущих проблем в сочетании с долговременными целями показывают, что основными приоритетами структурной политики на нынешнем этапе должны стать следующие:

Топливо и энергетика. Главные задачи - поддержка важнейшей системы жизнеобеспечения, энергосбережение и развитие экспортного потенциала, поскольку энергоносители в ближайшей перспективе останутся важным его элементом.

Продовольствие. Речь идет не только об общем подъеме сельского хозяйства, который при нынешнем уровне деградации этого сектора экономики потребует многих лет, но и о решении комплекса первоочередных задач увеличения продовольственных ресурсов и снижения их себестоимости, в том числе за счет институциональных преобразований, развития рыночной инфраструктуры на селе, создания

мощностей по хранению, переработке и распределению сельскохозяйственной продукции с целью сокращения ее потерь, сокращения импорта ресурсов для производства продовольствия и более рационального его использования.

Жилище. Главные задачи - удовлетворение экономически обоснованных общественных потребностей в жилье, осуществление жилищной реформы с целью перевода жилищно-коммунального хозяйства на рыночные условия, стимулирование инвестиций населения в жилищное строительство, сохранение строительного потенциала в условиях инвестиционного кризиса и повышение его эффективности, создание пускового импульса для будущего подъема.

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 - крупномасштабная модернизация и развитие с учетом наиболее настоятельных требований и имеющегося потенциала на основе как частных, так и государственных инвестиций.

Важно подчеркнуть, что реализация всех этих приоритетов не будет базироваться на массивных государственных инвестициях и централизованном перераспределении материальных ресурсов, а должна ориентироваться на методы экономического регулирования, активизацию предпринимательской деятельности, повышение экономической активности населения, привлечение 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 секторы экономики (обрабатывающая промышленность, строительство, транспорт, связь), а затем и в третичные (сфера преимущественно интеллектуальной деятельности и сферы услуг);

- 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;

- опережающее развитие отраслей и производств новых технологических укладов;

- снижение техногенной нагрузки на окружающую среду в экологически неблагоприятных районах.

5. 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 технологии, 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, развитие новых, технически передовых отраслей и производств;
- формирование конкурентной рыночной среды и эффективная борьба с монополизмом;

- увеличение экспорта и сокращение импорта.

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".

Весьма эффективной формой привлечения иностранных инвестиций и ускорения на этой основе развития экономики и повышения ее эффективности 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 экономики-географическое положение и условия. Эти зоны получают экстерриториальный 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.

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.

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.

6. СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА.

Для углубления рыночной реформы социальная политика должна приобрести активный характер. Она не может рассматриваться только с точки зрения социальной защиты населения, страдающего от преобразований. Такой подход, закрепляющий пассивную роль населения в экономике, противоречит целям и стратегии рыночной реформы.

Главная цель социальной политики - повышение трудовой и хозяйственной активности населения, предоставление каждому трудоспособному человеку условий, позволяющих ему своим трудом и предприимчивостью обеспечивать благосостояние семьи, формирование сбережений и их эффективное инвестирование. Социальная поддержка должна оказываться только тем, кто без нее не может обойтись и носить целевой, адресный характер.

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

- регулирование доходов населения;
- целевую помощь наиболее социально уязвимым группам населения;

- обеспечение занятости и поддержку работников, высвобождающихся в ходе структурной перестройки;
- реформу организационных структур и источников финансирования здравоохранения, образования, пенсионного обеспечения, жилищную реформу.

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 непродуцирующей сферы, недопущение массовой безработицы и появления зон социального бедствия.

На этапе восстановления на передний план должно выйти создание предпосылок для устойчивого функционирования рынка труда и социальной сферы, 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 необходимы действия по следующим направлениям:

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

На этапе экономического подъема при условии стабилизации экономики, роста производства происходит увеличение частных накоплений, что в свою очередь позволит расширить применение принципа платности в социальной сфере.

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

- сосредоточить государственную поддержку на действительно нуждающихся слоях населения, ликвидировав существующую сейчас уравнительную систему;

- сделать частные сбережения граждан существенным источником внутренних инвестиций;

- снизить долю налоговых изъятий из доходов предприятий, увеличив тем самым внутривозвратное накопление.

Одним из основных направлений социальной политики является пенсионная реформа. Основными принципами среднесрочной пенсионной политики должны стать:

- дополнение перераспределительной системы выплат пенсий системы, базирующейся на капитализации индивидуальных пенсионных сбережений граждан;

- частичная приватизация системы пенсионного обеспечения путем создания сети частных пенсионных фондов;

- постепенный отказ от льготного пенсионного обеспечения в отдельных отраслях народного хозяйства и внедрение взамен обязательного страхования ответственности предпринимателей;

- рационализация функционирования Пенсионного фонда России.

На первом этапе пенсионной реформы (1992-1993 гг.) должны быть подготовлены условия для создания частных пенсионных фондов, ускорено принятие уже разработанного законодательства, строго квалифицирующего частные пенсионные фонды и регулирующего условия их деятельности, в том числе обеспечивающие контроль за рисковостью их инвестиционных операций.

Далее, для частичного перехода на принцип капитализации индивидуальных пенсионных сбережений необходимо реструктурировать государственный пенсионный долг, т.е. рассчитать капитализованную пенсионную задолженность государства существующим пенсионерам и ныне работающим гражданам и выпустить индексированные государственные облигации пенсионного долга. Облигации должны быть распределены между всеми гражданами, имеющими пенсионные права, и переданы в ПФР. Погашение облигаций должно производиться по мере предъявления гражданами своих пенсионных прав. Реструктурирование государственного пенсионного долга необходимо для реальной оценки пенсионных обязательств государства, а также для того, чтобы создать основу для дальнейшего накопления пенсионных сбережений граждан в индивидуальном порядке. Одновременно должен быть произведен расчет и принято законодательство о минимальных государственных пенсиях.

На втором этапе (1994-1995 гг.) при условии 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. Реструктуризация пенсионного

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.

8. ОЖИДАЕМЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ВЫПОЛНЕНИЯ 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 в сторону возврата к административному контролю над экономикой, что означало бы свертывание реформ, или в сторону ее излишней мягкости, чреватой неконтролируемой гиперинфляцией, ведет к окончательному 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 середины 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, но Правительство намерено обеспечить их решение с помощью развития частного предпринимательства, поощрения частных отечественных и иностранных инвестиций.

Намеченная социальная политика должна усилить трудовые и хозяйственные 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 остановить рост цен, 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 достигнет 5% к 1992 году. Но уже в 1994 году можно рассчитывать на прекращение снижения общего объема производства и даже некоторый его рост.

Правительство считает важной задачей не допустить большого сокращения производства и именно на это нацелена его умеренно жесткая стабилизационная политика. Оно исходит из того, что, хотя большая часть производственного аппарата устарела и серьезные структурные деформации препятствуют повышению эффективности экономики, структурная перестройка не должна сопровождаться более тяжелым спадом, разрушением ключевых элементов производственной и научно-технической инфраструктуры, застойной безработицей.

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, который будет ощущаться весь переходный период.

Преодолению этих трудностей будет 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

потребительских 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, представленная 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 г. 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 гг. она начнет расти; в 1995 году ожидается численность занятых на уровне 1992 г. при этом, однако, значительные величины 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 более высокую 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 которого 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 труда;
- 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 возможность добиться их при последовательном и энергичном осуществлении экономической реформы, упорной работе и сплоченности народа.

III. НЕОТЛОЖНЫЕ МЕРЫ В ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Занятость населения

Существенным фактором социально-экономической ситуации в России становится растущая безработица. В начале года в России, были зарегистрированы как безработные 70 тысяч трудоспособных граждан, к началу ноября - примерно 400 тысяч, из которых 6% не имеют работы свыше 8 месяцев. Более жесткой и избирательной стала позиция работодателей при найме на работу. Формируется конкуренция за рабочие места. Ощутимой становится частичная безработица, оцениваемая 5-10% занятого населения. Снижаются возможности трудоустройства инвалидов, молодежи и граждан старших возрастов, в первую очередь не имеющих специальности либо имеющих профессии, не пользующиеся спросом.

Накопление новых социальных проблем очевидно. Однако резкого неуправляемого расширения числа вынужденно незанятых удалось избежать. Уровень безработицы в России сегодня - менее одного процента.

Возможности трудоустройства ухудшаются во всех экономических регионах России. Существенно обострились они в Северо-Западном районе, где число граждан, признанных безработными, превысило наличие свободных рабочих мест и вакантных должностей, зарегистрированных в службе занятости, в 4.7 раза, в Волго-Вятском районе - 2.3. В более худшем положении находятся южные регионы России. Наиболее высок риск сокращения численности работающих в отраслях оборонного производства (Удмуртия, Екатеринбургская, Челябинская, Нижегородская и др. области), строительном комплексе, а также тесно связанных с импортным сырьем и комплектующими изделиями - легкой, текстильной, на некоторых химических и машиностроительных производствах.

Стабилизация и расширение возможностей для занятости не может быть достигнута в течение нескольких месяцев. По прогнозам местных органов, в 1993г. возможно увеличение безработицы в Карельской республике по сравнению с 1992 годом в 5 раз, в Волгоградской области - в 3.9 раза, в г.Москве - в 3.3 раза, Омской области - в

2.8, в Калужской - в 2.7, Тамбовской - в 2.6, Брянской - в 2.5, Московской - в 2.2 раза.

Основная задача ближайших месяцев в этой связи - максимально смягчить негативные последствия расширяющейся безработицы, минимизировать период поиска работы гражданами, сдержать расширение массовой долговременной безработицы.

Сокращение оборонного заказа поставило под угрозу высвобождения до 1.5 миллионов человек. Для предотвращения массовой безработицы и переориентации освобождаемых мощностей на выпуск гражданской продукции уже выделено более 120 млрд. рублей дотаций и кредитов. На 1993г. программой "Конверсия" предусмотрено продолжение льготного кредитования конвертируемых предприятий в размере 250 млрд. рублей и 94 млрд. рублей дотаций. Это позволит сохранить рабочие места для 80% занятых на конверсионных производствах.

Для поддержки особо важных строек и стабилизации занятости в строительном комплексе Правительство предполагает заключить кредитное соглашение с Центральным банком России. Целевая программа "Жилище" позволит поддержать спад жилищного строительства и сохранит рабочие места основной части работающих. В сентябре была утверждена специальная отраслевая Программа занятости работников строительного комплекса. Для организации совместных действий сформирован Координационный Совет в составе представителей профсоюзов, Минстроя и Федеральной службы занятости России.

Одна из трудноразрешимых задач - создание новой занятости для работников закрывающихся нерентабельных шахт. В соответствии с решением Правительства ведется разработка специальной программы, которая будет обеспечена финансовыми и материальными ресурсами. К ее реализации предполагается подключить зарубежных специалистов, имеющих опыт решения аналогичных проблем.

В тяжелом положении оказались работники научных учреждений. По оценке Миннауки России среднегодовая численность работников научных учреждений, финансируемых из госбюджета, может уменьшится на 175 тыс. человек или на 12.5%. Для сохранения научного потенциала страны и продолжения формирования перспективного задела предусматривается срочная поддержка наиболее перспективных НИОКР из республиканского бюджета.

Одна из наиболее перспективных форм поддержания занятости

населения - развитие малого предпринимательства. Предполагается уже в ближайшее время создать условия для формирования 2,5-3 миллионов малых и средних предприятий, что может обеспечить рабочими местами до 30 миллионов человек. Государственная служба занятости в экспериментальном порядке опробует механизмы предоставления субсидий и единовременной выплаты пособий по безработице за длительный срок безработным, способным и желающим начать собственное дело. Только из государственного фонда занятости на эти цели будет выделено около 10 млрд. рублей. Будет реализован дополнительный пакет мер, включающий создание специализированных лизинговых и снабженческих фирм, предоставляющих оборудование, сырье и материалы на условиях аренды и кредита, предоставление налоговых льгот в первую очередь для предприятий, использующих труд лиц с пониженной конкурентоспособностью на рынке труда (многодетным семьям, родителям, осуществляющим уход за ребенком-инвалидом, одиноким матерям с малолетними детьми).

Особая проблема - поддержание трудовой занятости инвалидов. За последние два года численность инвалидов возросла на 791 тыс. человек, а число работающих инвалидов уменьшилось на 420 тысяч. Главная причина - сокращение сети специализированных предприятий, реальная угроза их ликвидации. Правительством рассматриваются предложения о предоставлении права приватизации специализированных предприятий только их трудовыми коллективами, на льготных либо безвозмездных условиях. На кризисный период необходимо четко закрепить законодательно квоту на прием на работу инвалидов в размере 5% от общей численности работающих на предприятии.

В первом квартале 1993г., после определения финансовых возможностей, предполагается ввести в практику субсидирование предприятий, принимающих на работу инвалидов. Будет утвержден специальный перечень занятий по которым при найме на работу приоритет будет отдаваться инвалидам. Для ряда специализированных предприятий, использующих труд инвалидов, будет предусмотрен специальный "государственный заказ" по перечню технически несложной продукции и товаров, закрытых от конкуренции.

В условиях экономического спада часть неконкурентоспособных предприятий неизбежно произведут увольнения работников, а некоторые объявят себя банкротами и будут закрыты. Правительство предполагает расширить систему социальной поддержки безработных и находящихся под угрозой увольнения.

В 1992г. уже создан задел для организации массированных программ обучения для целей трудоустройства. Создана сеть специализированных региональных учебных центров службы занятости, отобрано около 3000 других учебных заведений, которые готовы, при необходимости, принять более одного миллиона безработных и высвобождаемых. На эти цели (включая выплату стипендий) предусматривается резервирование в Государственном фонде занятости до 25 млрд. рублей на первое полугодие 1993 г.

При возникновении кризисных ситуаций на рынке труда в отдельных регионах будут организованы широкомасштабные общественные трудоемкие работы по строительству дорог, благоустройству территорий. Для этого будут подключены дополнительные ресурсы и строительные мощности. Общие финансовые затраты только из фонда занятости составят в первом полугодии 1993г. ориентировочно 15 млрд. рублей. Временную работу смогут получить, при необходимости, до 300 тысяч человек.

Правительством приняты решения по организации превентивных действий при угрозе массовых увольнений. Помимо средств экономической поддержки, санации предприятий, рекомендовано создание на предприятиях трехсторонних комитетов из представителей работодателя, трудовых коллективов и местной службы занятости. Будут подготовлены рекомендации по организации трехсторонних переговоров, по переводу работников внутри предприятий, формированию специальных страховых фондов, использованию практики "разделенного рабочего времени" и т.д.

Для социальной поддержки частично безработных начиная с 1993г. будут введены компенсационные выплаты работникам, вынужденно отработывающим неполное, по сравнению с обычным, рабочее время либо находящихся в вынужденных отпусках.

Ожидается, что в течение первого полугодия в органы Государственной службы занятости обратятся до 3-х миллионов граждан - почти вдвое больше, чем за весь 1992г. Предполагается существенно усилить возможности служб занятости, ввести в действие новые программы и услуги, направленные на скорейший подбор рабочих мест, обучение методам самостоятельного поиска работы и т.д.

Для реализации всех направлений политики занятости населения финансовых средств, поступающих в Государственный фонд занятости населения по действующим нормативам, будет недостаточно.

Правительство рассмотрит и внесет в Верховный совет Российской Федерации предложения о дополнительных источниках, включая возможность перераспределения части внебюджетных средств.

Оплата труда

Особую остроту в настоящее время приобрела проблема установления минимального уровня оплаты труда. Его фактический размер (1350 рублей в месяц) чрезмерно отстал от прожиточного минимума, кроме того уже с 1 ноября т.г. он будет существенно ниже уровня минимальной пенсии (2250 рублей в месяц), что не может быть признано нормальным ни с социальной, ни с экономической точек зрения. В этих условиях Правительство подготовило предложения по установлению уже с 1 декабря 1992 года месячной тарифной ставки (оклада) первого разряда Единой тарифной сетки по оплате труда на уровне 1800 рублей и выходит с предложением к Верховному Совету России о повышении в течении I квартала 1993 года минимального размера оплаты труда до 2250 рублей в месяц за счет средств соответствующих бюджетов по мере подготовки условий и изыскания необходимых ресурсов .

Одновременно Правительство считает, что Верховный Совет должен, во-первых, исключить из Закона " О государственных пенсиях в РСФСР" положение, предусматривающее обязательность установления минимального размера пенсии на уровне минимальной оплаты труда и, во-вторых, принять специальный законодательный акт, предусматривающий процедуру согласования изменений минимумов оплаты труда и пенсий.

В отраслях бюджетной сферы основными проблемами, требующими неотлагательного решения, являются:

- повышение уровня оплаты труда;
- установление обоснованных соотношений в оплате труда различных категорий работников как внутри отдельных отраслей, так и на межотраслевом уровне.

Для решения этих проблем Правительство вводит Единую тарифную сетку оплаты труда. Даже при сохранении ставки I разряда на уровне 1350 рублей в месяц это обеспечит примерно двукратный рост ставок и окладов по основным категориям работников по сравнению с уровнем сентября 1992 года. Для профессорско-преподавательского состава ВУЗов и научных работников повышение составит в среднем 2,3 раза, врачей - 2,4, учителей и других педагогических работников - 2,7 раза.

Единая тарифная сетка, предусматривающая 18 разрядов, увязанных со сложностью выполняемых работникам функций и их квалификацией, позволит устранить необоснованные внутриотраслевые и межотраслевые перекосы в уровнях оплаты труда работников.

Особенно остро сегодня стоит вопрос об оплате труда в народном образовании. Законом Российской Федерации "Об образовании" (статья 54) предусмотрена прямая зависимость размеров ставок и должностных окладов профессорско-преподавательского состава ВУЗов, учителей и других педагогических работников от уровня оплаты труда в промышленности и народном хозяйстве в целом. Однако принятие подобного подхода неизбежно вызовет его распространение и на такие отрасли как здравоохранение, культура, наука, что связано с выделением огромных дополнительных бюджетных ассигнований. Так, исходя из уровня средней заработной платы, сложившейся в августе 1992 года в промышленности и народном хозяйстве, это потребует дополнительных расходов из бюджета в размере 1 трлн. рублей в расчете на год.

В этой связи Правительство предлагает Верховному Совету России внести изменения в статью 54 Закона "Об образовании", имея в виду отмену жесткой увязки оплаты труда работников образования со средней оплатой труда в промышленности и народном хозяйстве. При этом Правительство предполагает в рамках Единой тарифной сетки повысить тарификацию учителей и других педагогических работников на 1 разряд (с 7 по 14 вместо с 6 по 13). В аналогичном порядке будет изменена тарификация и профессорско-преподавательского состава.

Социальная защита пенсионеров, инвалидов и семей с детьми

В целях адаптации пенсионной системы к сложившейся социально-экономической ситуации должна быть, прежде всего, решена задача поддержания жизненного уровня пенсионеров.

Правительством будут подготовлены предложения о введении постоянно действующего механизма осовременивания заработка для исчисления пенсий в зависимости от изменения средней заработной платы, что позволит обеспечивать соответствие ранее назначенных пенсий современному уровню пенсионного обеспечения.

Следует перестроить также механизм финансирования пенсионного обеспечения. Не может быть признана нормальной ситуации, когда в

бюджете отсутствуют средства на поддержку наиболее уязвимых слоев населения, а в Пенсионном фонде скапливаются резервы, исчисляемые сотнями миллиардов рублей. Поэтому уже в самое ближайшее время необходимо принять решение о снижении размера отчислений в Пенсионный фонд. Расчеты показывают, что страховые взносы в Пенсионный фонд достаточны в размере около 20-22 процентов от фонда оплаты труда, вместо 32,6 процентов, действующих в настоящее время. Уменьшение страховых тарифов до указанной нормы позволит направить высвободившуюся часть средств на укрепление финансовой основы других видов социального страхования (по безработице, по болезни и т.д.), социальной помощи и поддержки или просто облегчить налоговое бремя на производителей, что снизит себестоимость производства и будет косвенно способствовать падению темпов инфляции.

Проводимая с начала 1992 года либерализация цен резко обострила проблемы инвалидов, связанные с обеспечением специальными транспортными средствами, лекарствами, путевками на санаторно-курортное лечение, пользованием льготами по проезду на междугородном транспорте.

В связи с повышением цен на бензин, запчасти, техническое обслуживание и специальные транспортные средства уже осуществлен ряд мер, направленных на социальную защиту инвалидов, нуждающихся в специальных транспортных средствах. Принятыми Правительством России постановлениями предусмотрено расширение категорий инвалидов, которым выдаются бесплатно мотоколяски, а также продаются с зачетом стоимости мотоколяски автомобили с ручным и с обычным управлением. Увеличены почти в 20 раз размеры выплачиваемых инвалидам компенсаций расходов, связанных с эксплуатацией транспортных средств и на транспортное обслуживание. Эти расходы в настоящее время составляют 5 тыс.рублей в год для владельцев автомобилей и 2080 рублей - для владельцев мотоколясок. Указанные меры в определенной степени позволили смягчить отрицательное воздействие на инвалидов роста цен на транспортные средства и энергоносители.

Дальнейший отпуск цен на энергоносители требует дополнительного повышения размеров компенсаций инвалидам расходов, связанных с эксплуатацией транспортных средств и на транспортное обслуживание примерно в 2-2,5 раза. Местным органам власти надо предусмотреть дотации на эти цели для отдельных инвалидов из местных бюджетов.

Для улучшения обеспечения инвалидов транспортными средствами Правительство предполагает уже в начале 1993 г. решить вопроса о выдаче инвалидам на льготных условиях ссуд для приобретения автомобилей. Реализация данного мероприятия потребует 2 млрд.рублей, из которых 1 млрд.рублей будет выделен Республиканским (федеральным) фондом социальной поддержки населения.

Для снятия остроты проблемы надомного обслуживания нетрудоспособных граждан в течении IV квартала 1992 года и I квартала 1993 г. будет принято на надомное обслуживание до 40 тыс. одиноких престарелых. За этот же период времени будут введены в действие не менее 100 территориальных центров социального обслуживания пенсионеров и дополнительно сформированы 700 служб срочной социальной помощи. Ассигнования на эту программу (в основном за счет местных бюджетов) составят 460-500 млн.рублей.

В условиях кризисного периода все большее распространение получит предоставление малоимущим пенсионерам и инвалидам различных видов натуральной помощи: бесплатного питания, наборов продуктов, обеспечение одеждой, обувью, бельем и т.д. В настоящее время примерно 1 млн.человек получает бесплатные обеды, но этого явно недостаточно. С целью развития этого вида помощи Правительство считает необходимым освободить предприятия общественного питания, осуществляющие бесплатное питание малоимущих граждан по направлениям органов социальной защиты населения, от налога на добавленную стоимость.

Правительство считает необходимым использовать часть страхового тарифа в размере 3% от прогнозируемого фонда оплаты труда на финансирование мероприятий и содержание учреждений социальной защиты населения Российской Федерации. Из них 1% следует направлять в Республиканский (федеральный) фонд социальной поддержки населения, который использует эти средства на финансирование программ, связанных с улучшением положения социально уязвимых слоев населения. В частности, начиная с IV квартала 1992 года и в течение 1993 года планируется финансирование в сумме 500 млн рублей программ по поддержке пенсионеров и инвалидов, разрабатываемых совместно со Всероссийским советом ветеранов войны, труда, вооруженных сил и правоохранительных органов.

Одновременно с этим Правительство внесет на утверждение в Верховный Совет Российской Федерации в декабре с.г. Федеральную программу "Дети России", включающую в себя шесть подпрограмм: "Дети-инвалиды", "Дети-сироты", "Дети Севера", "Дети Чернобыля", "Планирование семьи", "Детское питание". Предполагаемая стоимость реализации мер в 1993 году - более 10 млрд.рублей.

В условиях продолжающегося снижения уровня жизни и распространения бедности в качестве новых форм помощи остро нуждающимся будет создаваться сеть социальных приютов (убежищ, гостиниц, столовых) для безнадзорных детей и подростков. На создание таких пунктов в 90 регионах России потребуются выделить (с учетом роста цен) в IV квартале 1992 г. - I квартале 1993 г. до 500 млн.рублей из средств федерального и местных бюджетов.

В целом по программам помощи поддержки семьи и детей выделяется из средств Республиканского (федерального) фонда социальной поддержки населения в IV кв. 1992 г. и в течение 1993 г. 500 млн рублей.

Комплексные мероприятия по социальной защите граждан в процессе приватизации предусмотрены Указом Президента Российской Федерации "Об использовании приватизационных чеков в целях социальной защиты населения". Будет проведена практическая работа по реализации этих мероприятий, которая включает:

- создание в сжатые сроки чековых инвестиционных фондов социальной защиты, в которых более 50% акций будут принадлежать гражданам, нуждающимся в поддержке государства (одиноким пенсионерам, инвалидам всех групп, детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, детям, находящимся на полном государственном обеспечении, одиноким нетрудоспособным гражданам, постоянно проживающим в домах для престарелых и инвалидов);

- организацию консультационных пунктов по вопросам использования приватизационных чеков;

- оказание содействия гражданам в заключении ими договоров страхования под залог акций инвестиционных фондов и других акций, принадлежащих этим гражданам;

- привлечение страховых компаний к страхованию деятельности чековых инвестиционных фондов социальной защиты;

- создание негосударственных пенсионных фондов, в которых в качестве паев принимаются приватизационные чеки.

В Верховный Совет Российской Федерации будут внесены предложения по предоставлению льгот по налогообложению чековых и инвестиционных фондов социальной защиты, а также пакет нормативных актов, регулирующих деятельность этих фондов.

Социальное партнерство

Одним из важнейших инструментов установления социального согласия в обществе, так необходимого для выхода России из кризиса является социальное партнерство. В настоящее время создана правовая база обеспечивающая его нормальную деятельность. Наряду с Законом "О коллективных договорах и соглашениях" разработан пакет законодательных актов, регулирующих организационные формы социального партнерства. Создана вертикальная система, от федерального уровня до предприятий, заключения соглашений и коллективных договоров между работниками и работодателями. Нарботана практика подготовки и заключения генерального и отраслевых (тарифных) соглашений, определены уязвимые места и выявлены направления повышения эффективности мер по трехстороннему сотрудничеству.

В настоящее время ведется подготовка Генерального соглашения между Правительством Российской Федерации, российскими объединениями профессиональных союзов и объединениями предпринимателей на 1993 год.

Основной задачей его является стабилизация экономики, создание реальных экономических предпосылок для приватизации государственной собственности, включая жилье и землю, обеспечение инвестиционных программ по важнейшим направлениям структурной перестройки, стимулирование предприятий, создающих новые рабочие места, содействующих занятости населения и развитию рынка труда, разработка мероприятий, направленных на снятие социальной напряженности за счет поддержки малоимущих и малообеспеченных слоев граждан, регулирование минимальных размеров оплаты труда по отраслям и обеспечение контроля за правильным введением в установленные сроки Единой тарифной сетки.

В процессе заключения отраслевых (тарифных) соглашений сторонами намечается определение перечня показателей и критериев, предусматривающих увязку роста реальных доходов с ростом производства и производительности труда, корректировку оплаты труда с учетом инфляции, соотношение их с территориальными

соглашениями с целью исключения грубых перекосов заработной платы и социальных гарантий по отраслям.

Миграция

За последние 3 года в Россию из бывших республик Союза уже прибыло свыше 1 млн.мигрантов, в том числе 460 тыс.человек официально зарегистрированных как беженцы. И прибытие их продолжается.

Основными принципами миграционной политики России и путями ее реализации являются: свобода выбора мигрантами места жительства и видов занятости; недопустимость дискриминации мигрантов по любым признакам; предоставление мигрантам прав и свобод, которыми пользуются граждане России; непосредственное личное участие мигрантов в обустройстве на новом месте жительства при государственной поддержке их инициативы и самостоятельности и оказание им помощи; недопустимость создания для мигрантов льгот и преимуществ, которые ставили бы их в привилегированное положение по сравнению с местным населением и другие.

В связи с необходимостью защиты прав мигрантов при переезде их в Россию в IV квартале 1992 г. - I квартале 1993 г. будут заключены двусторонние соглашения с государствами - бывшими республиками Союза по вопросам регулирования процесса миграции и защите прав мигрантов.

Разработана долгосрочная программа "Миграция", которая содержит конкретные практические меры по расселению мигрантов, их хозяйственному обустройству и оказанию им помощи. Наряду с расселением отдельных семей мигрантов программой предусматривается и их компактное поселение с участием финансовой помощи за счет республиканского бюджета. В настоящее время такие поселения уже создаются в 35 территориях, в том числе в Воронежской, Калужской, Псковской и других областях. Для реализации Программы выделены средства из республиканского бюджета. В соответствии с решением правительства особо нуждающимся мигрантам выплачивается единовременное денежное пособие. В ноябре начнется выдача мигрантам беспроцентной возвратной ссуды до 200 тыс. рублей на семью с последующей индексацией.

В ближайшее время из Таджикистана будет вывезено свыше 100 тыс. русскоязычных граждан.

Разработан правительственный план мероприятий по приему беженцев в условиях чрезвычайной ситуации. Согласно этому плану будут созданы центры приема и временного размещения беженцев в Барнауле, Омске, Кургане, Оренбурге, Волгограде, Астрахани, Саратове, Тамбове, Курске, Твери, Пскове. В местах наибольшего притока мигрантов в ноябре-декабре 1992 г. будут созданы территориальные органы Федеральной миграционной службы. Их задачей является практическая работа на местах по приему и размещению мигрантов и оказание помощи в их обустройстве и обеспечение занятости.

В составе посольств Российской Федерации учрежден институт советников по межнациональным отношениям. На них возложена работа с соотечественниками в "ближнем" зарубежье, рассмотрение вопросов, связанных с их миграцией в Россию. До конца 1992 года такие советники начнут работать в Прибалтике, Таджикистане, Узбекистане, Молдове, на Украине.

Отсутствие охраняемых границ, контрольно-пропускных пунктов, визового режима с большинством государств - бывших республик Союза создает напряженную миграционную ситуацию, усугубляет криминогенную обстановку, экономически ослабляет страну.

Это требует создания действующего миграционного контроля. Такой контроль в I квартале 1993 года будет наложен, включая выдачу вида на жительство лицам, не являющимся гражданами России.

Наряду с принятием Верховным Советом Российской Федерации Законов о беженцах и вынужденных переселенцах, будут подготовлены и внесены в Верховный Совет проекты Законов "О миграции", "О трудящихся - мигрантах", "О правовом положении иностранцев на территории России".

IV. ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА

Характеристика ситуации

Активная антиинфляционная финансовая политика является в настоящее время определяющим фактором дальнейшего осуществления экономической реформы. Это связано прежде всего с тем, что падение покупательной способности рубля становится основным дестабилизирующим фактором социальной и экономической политики Правительства.

Проводимая в течение текущего года жесткая финансовая, бюджетная и кредитная политика, особенно в первом полугодии, в определенной мере ограничила рост инфляции, последовавшей за либерализацией цен. В первом квартале 1992 года в условиях адаптации народного хозяйства к новой налоговой системе, высоким темпам роста цен и изменению их структуры величину дефицита республиканского бюджета на уровне 3,8% ВВП удалось удержать лишь за счет исполнения расходов бюджета в меру поступления доходов.

По сравнению с первым кварталом расходы бюджета на народное хозяйство в первом полугодии увеличились с 7,8 процента до 9,6 процента ВВП, за 7 месяцев они составили 11,8 процента, за 8 месяцев - 23,3 процента. Аналогично расходы социального характера выросли с 7,4 процента ВВП в первом квартале до 9,2 процента ВВП за 8 месяцев 1992 года, оборонные расходы с 4,2 процента ВВП до 6,2 процента ВВП, расходы на содержание органов государственного управления и правоохранительных органов с 1,9 процента ВВП до 2,5 процента ВВП.

В результате дефицит республиканского бюджета в первом полугодии составил 301,3 млрд.руб. или около 7,5 процента ВВП, увеличившись по сравнению с периодом январь-май почти в 2,5 раза. В июле дефицит федерального бюджета составил 9,9 процента ВВП, в августе достиг примерно 13,5 процента ВВП - 820 млрд.руб. (без оценки расходов на субсидирование импорта, профинансированных за счет внешних кредитов).

В то же время жесткое лимитирование расходования бюджетных средств и кредитной эмиссии в начале 1992 года стало наряду со

значительным замедлением расчетов одним из факторов роста взаимных неплатежей в народном хозяйстве. На 1 июля 1992 года взаимные неплатежи предприятий составили 3,2 трлн. рублей. Рост неплатежей значительно осложнил финансовое положение многих предприятий, что отразилось на поступлениях доходов в бюджет. По оценкам, по этой причине в бюджет недопоступило более 200 млрд. руб. налога на добавленную стоимость.

Следует отметить, что одной из причин несвоевременного поступления платежей в бюджет является также отсутствие контроля Центрального банка России, его главных управлений и расчетно-кассовых центров на местах за деятельностью коммерческих и кооперативных банков по своевременному и полному перечислению платежей в бюджеты.

Экономическая ситуация в мае - августе 1992 года позволила несколько ослабить жесткость проводимой бюджетной политики, в результате чего был осуществлен ряд мероприятий по усилению социальной защиты населения, профинансированы расходы, обусловленные сезонностью эконоомической активности, в том числе сельскохозяйственное производство, досрочный завоз товаров в районы Крайнего Севера и др. Вместе с тем эти меры, также увеличение кредитов привели к росту цен и усилению инфляции, поставив Правительство перед необходимостью перехода к более жесткой антиинфляционной политике.

Основные направления финансовой политики на ближайшую перспективу

Исходя из необходимости сочетать в ближайшие шесть месяцев сдерживание инфляции с обеспечением в дальнейшем финансовой стабилизации и обеспечение финансированием наиболее важных нужд народного хозяйства и социальную сферу, Правительство будет придерживаться следующих основных направлений финансовой политики:

- ограничение дефицита бюджета на основе сокращения расходов и укрепления доходной базы бюджета за счет совершенствования налогового законодательства и усиления контроля за полнотой уплаты налогов сокращения расходов бюджета на дотации отдельным отраслям сферы материального производства и обслуживания, военных и других расходов. Бюджетный дефицит требуется удержать в I квартале 1993 года на уровне до 6% ВВП и до 5,5% ВВП в первом полугодии 1993 года;

- безэмиссионное финансирование бюджетного дефицита. Обеспечить финансирование дефицита бюджета 1993 года в размере не менее 30% от его суммы за счет выпуска краткосрочных казначейских обязательств и других инструментов финансового рынка на условиях, привлекательных для предприятий и населения;

- усиление адресного характера социальной защиты населения и предоставление целевой помощи социально уязвимым группам населения;

- осуществление финансирования расходов по незащищенным статьям бюджета в меру поступления доходов;

- регулирование доходов трудящихся, главным образом налоговыми методами, и активизация сбережений населения за счет процентной политики.

В целях осуществления структурной перестройки народного хозяйства и стабилизации производства Правительство намерено:

- активизировать инвестиционную деятельность в народном хозяйстве за счет средств государства и за счет средств предприятий, используя дополнительные финансовые ресурсы в виде амортизационных отчислений, полученных в результате переоценки основных фондов. Предусмотреть в бюджете 1993 года увеличение лимита централизованных капитальных вложений не менее чем на 30 процентов против уровня 1992 года (в сопоставимых ценах);

- усилить государственную поддержку приоритетных направлений структурной перестройки народного хозяйства, как за счет прямого финансирования затрат, так и льготного кредитования;

- сконцентрировать в консолидированном бюджете основные финансовые ресурсы (бюджетные, внебюджетные фонды) с использованием их на приоритетных направлениях развития экономики и социальных программ;

- совершенствовать формы и методы валютно-финансового регулирования на основе единого курса рубля и поэтапного перехода к его конвертируемости;

- расширить права субъектов федерации, местных органов власти в проведении финансово-бюджетной политики при сохранении единых ее основополагающих принципов, вытекающих из Федерального договора, и повысить их ответственность за финансовую сбалансированность на подведомственной территории и исполнение бюджета;

- проводить согласованную финансовую, бюджетную и кредитную

политику государств рублевой зоны. Упорядочить взаимные расчеты между Россией и странами рублевой зоны за поставляемую продукцию и услуги. Повысить ответственность Центрального банка России за состояние этих расчетов и предоставление технических кредитов другим странам;

- ужесточить таможенный контроль в отношении движения товаров между бывшими республиками СССР (на взаимной основе).

Политика расходов государства

а) финансирование социальной сферы

В условиях ограниченности финансовых ресурсов государства и необходимости достижения максимальной их отдачи при решении задач социальной защиты населения в условиях рынка Правительство при выделении средств на решение вопросов социальной политики исходит из требований адресного характера социальной защиты населения и предоставления целевой помощи социально уязвимым группам населения.

При этом учитывается необходимость обеспечения приоритетов, определяемых Программой углубления экономических реформ, государственной финансовой поддержки образования, культуры и науки, обеспечения социальных гарантий в сфере здравоохранения, охраны материнства и детства, воспитания детей и молодежи, отдыха и занятия физкультурой и спортом.

Всего с учетом социальной направленности отдельных статей бюджета Правительство планирует направить на цели социальной защиты населения более двух третей всех расходов бюджета в 1993 году.

Так, более четверти расходов бюджета составляют расходы на содержание социально-культурных учреждений и мероприятий. Они возрастут по сравнению с 1992 годом более чем в 2 раза. Минимально необходимая потребность финансового обеспечения принятых федеральных программ и Правительственных решений о государственной поддержке отраслей социально-культурной сферы за счет средств республиканского бюджета оценивается на 1993 год в 827 млрд.руб., т.е. возрастает по сравнению с 1992 годом (в сопоставимых условиях) на 81.1 процента.

В общей сумме расходов на финансирование народного хозяйства (2147.4 млрд.руб) почти 64%, или 1372 млрд.руб. составляют ассигнования в различные отрасли народного хозяйства с целью поддержания необходимого уровня цен по социально-значимым товарам и услугам.

Расходы на образование будут осуществляться с учетом действия Закона Российской Федерации "Об образовании". На эти расходы в 1993 году прогнозируются выделить 1084.4 млрд.руб., в том числе по республиканскому бюджету 426.1 млрд.руб., что в целом составляет порядка 9% к прогнозируемому объему национального дохода.

По сравнению с 1992 годом средства на образование возрастают более чем в 2 раза, в том числе по республиканскому бюджету - в 1.9 раза.

Предусматриваемые ассигнования позволят обеспечить функционирование действующей в настоящее время сети образовательных учреждений и содержания детей в дошкольных учреждениях (свыше 3.0 млн.человек), обучение учащихся в общеобразовательных школах (19.9 млн.человек), средних специальных учебных заведениях (1.7 млн.человек).

Компенсация расходов на питание школьникам, учащимся ПТУ и техникумов, студентам вузов, питающимся в столовых учебных заведений проектируется в сумме 14.2 млрд.рублей, из них по республиканскому бюджету 4.4 млрд.рублей.

Ассигнования в размере 42.2 млрд.руб., предусматриваемые для формирования стипендиального фонда, обеспечивают выплату стипендий в размерах, установленных Указом Президента Российской Федерации от 21.05.92 г. N 515 "О повышении размеров социальных пособий и компенсационных выплат в 1992 году", и оказание материальной помощи нуждающимся студентам, как это предусмотрено постановлением Правительства РФ от 18.01.92 г. N33 "О дополнительных мерах по социальной защите учащейся молодежи".

Исходя из прогнозной оценки расходов на образование средний норматив финансового обеспечения в год из федерального бюджета определяется в размере 38 тыс.руб. на 1 ребенка в дошкольных учреждениях, 17.2 тыс.руб. на 1 учащегося в общеобразовательных школах, 100.7 тыс.руб. на 1 учащегося в профтехучилищах, 68.4 тыс.руб. на 1 учащегося в средних специальных учебных заведениях и 115.6 тыс.руб. на 1 студента в высших учебных заведениях.

На финансирование учреждений культуры и средств массовой информации прогнозируется выделить в 1993 году по

консолидированному бюджету 212.3 млрд.руб., т.е. с ростом против текущего года в 2.2 раза, по республиканскому бюджету соответственно 134.8 млрд.рублей и 2.1 раза.

В целях обеспечения государственной экономической и социальной защиты здравоохранения, стабилизации и дальнейшего его развития в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 26.09.92 г. N 1137 "О мерах по развитию здравоохранения в Российской Федерации" на содержание учреждений здравоохранения проектируется выделить 708.9 млрд.руб., в том числе из республиканского бюджета 126.1 млрд.рублей.

Расходы государства на оказание медицинской помощи населению возрастут по консолидированному бюджету по сравнению с уровнем расходов 1992 года на 367.7 млрд.рублей, в том числе по федеральному бюджету на 58.7 млрд.рублей и составят в расчете на одного жителя 4.8 тыс. рублей, против 2,6 тыс. рублей в 1992 году.

Средний расход на одного больного в день, находящегося в стационаре, прогнозируется: на питание - 184 рубля, на приобретение медикаментов - 136.6 рубля.

В соответствии с постановлением Верховного Совета РСФСР от 28.06.91 г. "О порядке введения в действие Закона о медицинском страховании граждан в РСФСР" Правительство Российской Федерации, постановлением от 23.01.92. N41 "О мерах по выполнению Закона РСФСР "О медицинском страховании граждан в РСФСР" утвердило базовую программу обязательного медицинского страхования.

По прогнозным расчетам, норматив затрат на здравоохранение в расчете на одного жителя составит в 1993 году 10.4 тыс.руб., из них на образование страхового взноса на обязательное медицинское страхование граждан 6.8 тыс.руб. и обеспечение общереспубликанских мероприятий и целевых программ 3.6 тыс.рублей.

В этих условиях в целом объем расходов на здравоохранение планируется в сумме 1546.4 млрд.рублей. Из них средства, подлежащие отчислению предприятиями агропромышленного комплекса составят 56 млрд.руб. (6.3% к фонду оплаты труда работников АПК, планируемому в размере 891 млрд.руб.), остальными промышленными предприятиями - 456 млрд.руб. (8,7% к фонду оплаты труда в размере 5265 млрд.рублей), или в среднем 8.3% к прогнозируемому фонду оплаты труда в сфере материального производства 6156 млрд.рублей.

Затраты из бюджета при этом определяются в размере 1034.4 млрд.рублей, в том числе 545.8 млрд.руб. на образование страховых

взносов неработающего населения и работающих в бюджетных учреждениях, и 488.6 млрд.руб. на финансирование общереспубликанских мероприятий и целевых программ.

При условии перехода к обязательному медицинскому страхованию как составной части системы социальной защиты граждан в новых экономических отношениях необходимо рассмотреть вопрос об изменении размера страховых взносов, отчисляемых предприятиями и организациями в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования и другие фонды, а также перераспределении этих взносов с учетом государственного фонда медицинского страхования.

Правительство считает целесообразным вводить в действие Закон о медицинском страховании граждан по мере готовности территорий и с учетом стабильности экономической ситуации в регионах и в целом в стране.

При этом в качестве возможного варианта финансового обеспечения отрасли здравоохранения в условиях медицинского страхования может быть организация двух фондов: фонда государственного обязательного медицинского страхования и фонда здравоохранения.

Фонды государственного обязательного медицинского страхования предлагается создавать на федеральном и территориальном уровнях, как самостоятельные финансово-кредитные учреждения.

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования создается при Правительстве РФ и предназначен для решения общегосударственных задач в области медицинского страхования, формируется за счет отчислений территориальных фондов.

Территориальные фонды аккумулируют бюджетные средства, перечисляемые финансовыми органами за неработающее население и работающих в бюджетных учреждениях, и средства предприятий и других хозяйствующих субъектов - за граждан, работающих в сфере материального производства.

Фонды здравоохранения предлагается создавать при Минздраве РФ, министерствах здравоохранения республик в составе РФ, краевых областных отделах здравоохранения для реализации государственной политики в области охраны и укрепления здоровья, финансирования целевых программ, социально значимых видов медицинской помощи и типов учреждений, выравнивания уровня медицинского обеспечения населения и других мероприятий, конкретный перечень которых определяется соответствующими органами исполнительной власти.

На образование указанных фондов здравоохранения потребуется 25-30% от общего объема расходов на здравоохранение, или примерно 488 млрд.рублей.

Расходы на социальное обеспечение (содержание домов-интернатов для престарелых и инвалидов, врачебно-трудовых экспертных комиссий, протезирование, приобретение транспортных средств для инвалидов и прочие мероприятия социального обеспечения) на 1993 год Правительство планирует осуществить в сумме 71.9 млрд.рублей, в т.ч. по республиканскому бюджету Российской Федерации в сумме 3.9 млрд. рублей.

Во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 28.05.92 N 356 "О мерах по социальной защите инвалидов, нуждающихся в специальных транспортных средствах" в целях улучшения обеспечения инвалидов специальными транспортными средствами в условиях либерализации цен в бюджетах национально-государственных и административно-территориальных образований будут учтены расходы на приобретение специального автотранспорта для инвалидов в сумме 3.9 млрд.рублей.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 02.10.92 N 1157 "О дополнительных мерах государственной поддержки инвалидов" Правительство предусматривает выделить дополнительные ассигнования в сумме 308.6 млн.рублей для финансирования расходов по бесплатному санаторно-курортному лечению лиц, впервые признанных инвалидами I группы, и обеспечения родителей детей-инвалидов бесплатной путевкой и билетами на проезд с 50% скидкой в случае сопровождения детей на лечение.

В настоящее время в социальной сфере функционируют внебюджетные фонды: Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Государственный Фонд занятости населения Республиканский (федеральный) фонд социальной поддержки населения, деятельность которых должна быть направлена на финансовое обеспечение системы социальной защиты населения.

Доходы Пенсионного фонда в настоящее время формируются за счет страховых взносов работодателей и граждан, в счет которых уплачиваются трудовые пенсии. Другие же выплаты, осуществляемые Пенсионным фондом (социальные пенсии, пенсии и пособия военнослужащим срочной службы, пособия на детей одиноким матерям, на детей от 1.5 до 6 лет и др.) производятся за счет ассигнований, передаваемых из республиканского бюджета в Пенсионный фонд России.

На 1993 год ассигнования из республиканского бюджета в Пенсионный фонд Правительство планирует определить в сумме 126.1 млрд.рублей. Расходы Пенсионного фонда на выплату и доставку трудовых пенсий, содержание органов Пенсионного фонда Российской Федерации оцениваются в 723.4 млрд.рублей, что составляет, примерно, 9% к прогнозируемому фонду оплаты труда (8100 млрд.рублей).

Учитывая, что доходы Пенсионного фонда в 1992 году значительно превысят расходы на выплату пенсий, считаем необходимым снижение размера страхового тарифа для работодателей до 20.6 процентов.

При принятии указанного предложения страховые взносы работодателей и граждан в 1993 году составят 1750 млрд.руб., в то время как расходы, производимые за счет этих средств, оцениваются в 723.4 млрд.рублей. В 1992 году предприятия, организации и учреждения независимо от форм собственности уплачивали в Фонд социального страхования взносы в размере 5.4% от начисленной оплаты труда по всем основаниям. При условии сохранения указанного тарифа на 1993 год доходы Фонда социального страхования оцениваются в сумме 439 млрд.рублей. Расходы на выплату пособий составят, примерно, 253 млрд.рублей.

Общий объем расходов Фонда социального страхования оценивается Правительством в 337 млрд.рублей, или 4.2% к фонду оплаты труда, что дает основания ставить вопрос об уточнении установленной ставки отчислений в этот фонд.

В 1992 году Фонд занятости в основном формировался за счет обязательных страховых взносов работодателей в размере 1% от фонда оплаты труда. При условии сохранения указанного тарифа на 1993 год доходы Фонда оцениваются в сумме 85 млрд.руб., расходы при уровне безработицы 2.5% от трудоспособного населения (при численности безработных 2.1 млн.человек) оцениваются в сумме 165.9 млрд.рублей. Недостаток средств Фонда - 800.9 млрд.рублей. Федеральной службой занятости объем расходов Фонда на 1993 год оценивается в 642.7 млрд.руб. при уровне безработицы 7% от численности трудоспособного населения (при численности безработных 9 млн.человек).

В связи с этим считаем целесообразным увеличение тарифа отчислений с 1% до 2% за счет перераспределения страхового тарифа между Фондом социального страхования и этим фондом.

В 1993 году, расходы государства, связанные с реабилитацией репрессированных народов и граждан, по экспертной оценке составят около 55 млрд.рублей. Предполагается, что за возмещением единовременной денежной компенсации обратятся 315 тыс.человек и на эти цели потребуется 26,8 млрд.рублей.

С принятием Закона РФ "О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О реабилитации жертв политических репрессий" от 26.06.92 г. N3130-1 увеличился размер денежной компенсации со 180 руб. до 675 руб., выплачиваемой реабилитированным лицам за каждый месяц лишения свободы, а максимальный размер единовременных выплат вырос с 25 тысяч (с рассрочкой на 3 года) до 90 тыс.руб. (100 минимальных размеров оплаты труда).

Расходы на возмещение конфискованного имущества реабилитированным лицам и их наследникам, в отношении которых имеются решения судебных органов, расчетно составят 27.6 млрд.рублей.

В связи с тем, что введение в действие п.3 ст.30 Закона "О собственности в РСФСР", устанавливающего материальную ответственность государства перед собственником, ущерб которому нанесен преступлением, требует пересмотра законодательства, и имея в виду, что даже в случае принятия подготавливаемых по распоряжению Президента Российской Федерации от 16.09.92 N509-рп Министерством финансов России предложений, предусматривающих ограничение предельного размера некомпенсированной государственной ответственности в данных случаях 100 минимальными размерами заработной платы по каждому иску, выплаты по всем уровням бюджетной системы прогнозно оцениваются в расчете на 1993 год суммой около 600 млрд.руб. (исходя из минимальной заработной платы 2250 руб. в месяц), было бы целесообразно, исходя из реальных экономических возможностей общества, приостановить в 1993 году действие п.3 ст.30 Закона "О собственности в РСФСР".

б) финансирование науки

В условиях перехода к рыночной экономике финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ за счет средств бюджета остается важнейшей составной частью государственного управления научно-техническим прогрессом.

Ассигнования на науку прогнозируются в сумме 210.8 млрд.руб., или в 2.2 раза более уровня 1992 года.

В 1993 году будет обеспечиваться программно-целевой подход в планировании и финансировании научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ. Ассигнования республиканского бюджета из-за ограниченности средств предполагается сосредоточить, в основном, на выполнении федеральных целевых научно-технических программ. На эти цели проектируется направить 65% от планируемого объема или 119.4 млрд.рублей. Из этих средств будут профинансированы государственные научно-технические программы, государственная космическая программа и государственная программа развития гражданской авиации, программы исследований Российской и отраслевых академий наук, высшей школы, министерств и ведомств РФ, а также международные проекты и программы. Бюджетные средства, предусматриваемые на финансирование проектов, реализуемых в рамках перечисленных программ, будут направляться непосредственным исполнителям, определяемым на конкурсной основе, творческим коллективам, группам отдельных ученых. Это позволит обеспечить повышенный уровень заработной платы наиболее квалифицированной части научных работников и улучшить материально-техническое оснащение исследований, имеющих первостепенное значение для развития науки и экономики страны.

Эксплуатационные и другие текущие расходы научных учреждений и организаций, оплата минимального уровня заработной платы остальной категории работников будут производиться за счет средств Программы сохранения научно-технического потенциала России, имеющей приоритетное значение.

в) финансирование расходов на народное хозяйство

Правительство считает целесообразным в расходах на народное хозяйство сохранить преобладание дотаций, поскольку сохраняется ценовое регулирование со стороны государства, а, значит, и порядок дотирования отдельных видов продукции. Расходы на возмещение разницы в ценах, как и в настоящее время, будут в 1993 году основными в общем объеме расходов на народное хозяйство.

В целях поддержания уровня жизни населения дотации будут сохранены на отдельные виды энергоресурсов и продовольственные товары, а также в отрасли народного хозяйства, нерентабельная работа которых возникла в результате использования регулируемых

государством цен и тарифов (жилищно-коммунальное хозяйство, транспорт).

Постепенный отпуск цен на энергоресурсы, дотируемых в настоящее время из бюджета (уголь, топливо, отпускаемое населению) позволит снижать долю бюджетных средств, направляемых на возмещение разницы в ценах, и, соответственно, размера расходов на народное хозяйство.

Выделение дотаций товаропроизводителям, в том числе и сельским, должно быть жестко увязано с государственным регулированием механизма ценообразования.

Предполагаемые расходы по возмещению разницы в ценах в сумме 415.2 млрд.руб. складываются из:

- дотации на возмещение разницы в ценах на уголь по угольной промышленности Минтопэнерго РФ в сумме 325.5 млрд.рублей;

- дотации на выплату разницы в ценах на топливо, отпускаемое населению, которая составит по прогнозным оценкам на 1993 год 89.7 млрд.рублей. Она определена исходя из повышения закупочных цен на уголь на 50% и других видов топлива - на 30%, роста материальных затрат в 1,9 раза (поскольку основу материальных затрат топливоснабжающих организаций составляют транспортные расходы), а также с учетом повышения действующих розничных цен на уголь в 1.5 раза.

Предусматривается также выделение дотаций из бюджета на покрытие убытков от реализации газа, рассчитанных с учетом повышения цен на энергоносители, которые в целом определились в сумме 18.8 млрд.рублей.

Значительные бюджетные средства предусматриваются на покрытие убытков жилищно-коммунального хозяйства. Расходы бюджета по жилищно-коммунальному хозяйству определены исходя из сохранения в 1993 году убыточности предприятий горэлектротранспорта, жилищного хозяйства, предприятий жилищно-коммунального хозяйства райсельцентров и рабочих поселков. Ассигнования из бюджета по жилищно-коммунальному хозяйству определены в сумме 194.7 млрд.руб., в том числе на возмещение разницы в ценах на топливо, реализуемое населению, - 60.7 млрд.руб., государственная дотация - 97.2 млрд.руб., расходы на благоустройство - 22.3 млрд.руб., капремонт жилфонда местных Советов - 12.1 млрд.рублей.

В 1992 году досрочный завоз в северные регионы осуществлялся под кредит, оплачиваемый получателями по ставке 10%, а разницу

между складывающейся на рынке кредитов ставкой и данной ставкой компенсировал бюджет. Как показала практика, такая форма кредитования крайне неэффективна. Многие торговые организации нарушают установленный порядок и закладывают в цену затраты под ставку 83%, в ряде случаев средства, выделявшиеся через коммерческие банки, использовались бесконтрольно и не по целевому назначению, при этом ни Правительство, ни Министерство финансов по существующему Закону "О банках и банковской деятельности" не имеют возможности проконтролировать расходование этих средств в коммерческих банках.

В связи с этим Правительство РФ приняло решение о создании Фонда социальной защиты северян, расходование которого по таким направлениям использования, как компенсация разницы в процентных ставках, пособия низкодоходным семьям, компенсация 50% транспортных расходов и т.д. будет находиться в компетенции местных органов власти. Расходы на эти цели предусматриваются в размере 170 млрд.рублей.

г) финансирование агропромышленного комплекса

Предусматривается оказание дальнейшей финансовой поддержки по комплексному переустройству аграрного сектора на основе перехода к частной собственности на землю и средства производства.

Основными направлениями бюджетной поддержки АПК являются следующие:

- финансирование проведения земельной реформы;
- финансовая поддержка развития фермерства;
- создание рыночных отношений в АПК;
- поддержка социальной инфраструктуры села, жилищного строительства, возведение объектов здравоохранения, школ и дошкольных учреждений, строительство дорог;
- мелиорация земель и содержание мелиоративных систем;
- улучшение земель, связанное с повышением плодородия;
- строительство и реконструкция предприятий пищевой и перерабатывающей промышленности и рыболовецкого флота;
- поддержка развития местных баз строительной индустрии и строительных материалов;
- финансовая помощь по землеустройству, противоэпизоотическим мероприятиям и мероприятиям по защите растений от вредителей и болезней, содержанию ветеринарной и санитарной служб.

В 1992 году в связи с резким сокращением реальной денежной массы в АПК дважды резко увеличивался объем выделяемых кредитных ресурсов: весной - для закупки горючего, материальных ресурсов и т.п. и в августе - для закупки урожая. В ряде случаев кредитные ресурсы использовались неэффективно, большая их часть использована коммерческими банками на цели, не имеющие ничего общего с теми, под достижение которых они выделялись.

Правительство считает необходимым изменить льготный порядок кредитования производителей сельхозпродукции и других сезонных затрат.

В настоящее время из федерального бюджета коммерческим банкам возмещается разница между учетными процентными ставками Центрального банка России и процентными ставками, оплачиваемыми заемщиками. При таком порядке отсутствует надлежащий контроль за правильностью исчисления коммерческими банками причитающихся им средств, а также задерживаются расчеты между бюджетом и банками.

Требуется установить, что целевые льготные кредиты на основе соглашений между Правительством России и Центральным банком России предоставляются по льготным учетным ставкам (10-25%), а коммерческие банки сверх этих ставок взимают маржу 3-5 процентов.

Для более эффективного использования денежных ресурсов в 1993 году предполагается перейти к закупкам осеннего урожая зимой и весной, а также продолжать закупать урожай 1992 года, оставленный в хозяйствах.

Для этих целей будут использоваться имеющиеся кредитные ресурсы, что позволит сразу же обеспечить селян денежными средствами для посевных работ, а кроме того, лучше планировать объем зерна, поступающего в госресурсы. В целом это должно привести к снижению закупок зерна за границей.

Сохраняется дотирование стоимости средств производства, приобретаемых для села, как один из способов регулирования розничных цен на сельскохозяйственную продукцию. Дотирование будет осуществляться на конечной стадии производственного цикла.

В 1993 году предусматривается дальнейшая реализация Закона Российской Федерации "О крестьянском (фермерском) хозяйстве". Предполагается, что за этот период будет создано 300 тыс. крестьянских хозяйств, на обустройство и развитие которых планируется выделить из бюджета 90.3 млрд.руб., что в 2.6 раза превышает уровень текущего года.

Во исполнение Указа Президента России от 4.04.92 N 360 запланированы ассигнования на содержание объектов социальной инфраструктуры на селе в сумме 34.8 млрд.рублей. Предусмотрены средства в сумме 1.6 млрд.руб. на улучшение положения женщин на селе в низкорентабельных и убыточных хозяйствах системы Минсельхоза России.

Указом Президента Российской Федерации от 04.04.92 N 360 и принятыми в его исполнение постановлениями Правительства России от 8 мая 1992 года N 289 и от 24 июля N 513 для всех товаропроизводителей введены дотации на животноводческую продукцию, реализуемую в государственные ресурсы. В соответствии с этим в 1993 году предусматриваются средства в сумме 344.6 млрд.руб., что в 2.1 раза больше плана 1992 года.

При этом ликвидированы дотации на компенсацию затрат сельскохозяйственным производителям за используемые энергоресурсы, которые стимулировали, по-существу, рост затрат на производство сельскохозяйственной продукции. Они в значительной мере перенесены на конечную продукцию животноводства (замыкающей отрасли, находящейся в наиболее критическом положении).

Это позволит существенно повысить ставки дотаций на мясо, молоко, яйцо, и другие продукты животноводства, что в большей степени будет способствовать стимулированию производства именно этой продукции, сокращение объемов производства которой опасно в силу большой инерционности цикла и ощутимо уже сейчас.

Кроме того, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1992 года N 582 запроектированы средства в сумме 17.6 млрд.руб. на компенсацию предприятиям и организациям рыбного хозяйства, занятым добычей, переработкой и транспортировкой рыбы и морепродуктов 30% расходов на приобретение топливно-энергетических ресурсов.

В целях оказания помощи хозяйствам, страдающим от стихийных бедствий с 01.01.93 вводится обязательное страхование урожая сельскохозяйственных культур. На эти цели в 1993 году будет выделено 10 млрд.рублей.

Для реализации проектируемой федеральной целевой программы по племенному животноводству и семеноводству в проекте бюджета на 1993 год зарезервированы средства в сумме 15.0 млрд.рублей.

д) финансирование инвестиций

Финансовая политика Правительства в сфере финансирования федеральных целевых программ и инвестиций планируется на ближайшую перспективу и 1993 год с учетом действия следующих факторов:

- необходимости поддержания перспективных государственных предприятий и организаций;
- важности поддержания производства на действующих предприятиях для сохранения приемлемого уровня предложения товаров и занятости, предотвращения социальных конфликтов;
- свертывания бесперспективных производств, санации предприятий, включая реорганизацию производства;
- обеспечения минимального размера инвестиций, необходимого для бесперебойного функционирования основных систем жизнеобеспечения;
- поддержки предпринимательства, особенно малого и среднего бизнеса, создающего рабочие места и увеличивающего производство товаров и услуг;
- организации эффективного использования иностранных кредитов, создание благоприятного климата для иностранных инвестиций;
- конверсии военного производства, поддержания предприятий ВПК, выпускающих гражданскую продукцию;
- поддержание АПК, включая создание финансовой поддержки развитию фермерства;
- обеспечение финансовыми ресурсами топливно-энергетического и строительного комплекса.

Составленные федеральные целевые программы исходили из приоритетов в развитии:

- топливно-энергетического комплекса;
- агропромышленного комплекса;
- конверсии оборонного производства;
- транспорта и связи;
- жилья.

Кроме того они учитывали такие жизненно важные направления, требующие государственной поддержки, как ликвидация последствий Чернобыльской катастрофы, выживания и развития малочисленных народов Севера, поддержки социальной сферы, науки и ряда других.

Общий объем финансирования этих программ за счет всех

источников определен на 1993 год в 9.4 трлн.руб., из которых инвестируется 3.9 трлн.рублей. Из республиканского бюджета на инвестиционные цели предусматривается направить почти 900 млрд.рублей, что дает реальную возможность завершить переходящие объекты строительства и обеспечить первый этап реализации целевых инвестиционных программ.

Решаемая в результате реализации федеральной программы структурной перестройки экономики задача вывода экономики России из кризиса, безусловно требует увеличения инвестирования в народное хозяйство. Однако при падении объемов ВВП это приведет к резкому снижению объемов потребления. Отсюда возникает необходимость привлечения инвестиций за счет внешних источников (кредитов, совместных производств, прямых иностранных инвестиций), а также привлечения средств предпринимательского сектора и населения.

Одновременно в целях обеспечения объемов капитальных вложений финансовыми ресурсами предусматривается получение на эти цели инвестиционного кредита в сумме 200 млрд.рублей.

Основной объем средств предполагается направить на решение продовольственных программ - 42.9% от общего объема, кредитные вложения осуществляются также в жилье - 11.7%, Чернобыль - 17%, топливно-энергетические отрасли - 6%, транспорт и связь - 8.7% всех централизованных капитальных вложений.

В новых условиях происходит замена приоритетов в инвестиционном процессе с бюджетного финансирования на собственные средства государственных предприятий, коммерческих структур и населения. Государственная политика по привлечению в экономику капиталов будет строиться на основе использования экономических рычагов - налоговой и амортизационной политики.

С учетом проведенной переоценки основных фондов основным источником финансирования нецентрализованных капвложений стала амортизация. В то же время с учетом предлагаемой частичной централизации этих средств выпадающие собственные источники инвестиций должны быть компенсированы за счет предоставленных льгот по налогообложению прибыли, направляемой на инвестиции.

В соответствии с постановлением Правительства от 06.03.92 N140 "О государственной поддержке кооперативного жилищного строительства" предусматривается 70-процентная компенсация удорожания стоимости строительства малоимущим и состоящим на учете

по улучшению жилищных условий гражданам по начатому до 1 января 1992 г. кооперативному жилищному строительству. В 1993 году Правительство намерено направить на эти цели 18.6 млрд.руб., в том числе по республиканскому бюджету - 10.3 млрд.рублей.

Кроме того, в расходах республиканского бюджета на 1993 год будут учтены средства на возмещение затрат по кредитам банков, предоставляемых на строительство жилых домов для ЖСК согласно постановлению Правительства от 06.03.92 N 140 в сумме 0.6 млрд.рублей.

В 1992 году значительно увеличился поток беженцев и переселенцев из районов Средней Азии и Кавказа. Такое положение требует увеличения количества строящихся и создаваемых пунктов приема и временного размещения беженцев и вынужденных переселенцев.

В соответствии с Республиканской долговременной программой "Миграция", утвержденной постановлением Правительства РФ 18.05.92 N 327, определены расходы на реализацию этой программы в сумме 24.5 млрд.рублей.

В 1993 году будет продолжаться строительство компактных поселков, пунктов приема и временного размещения беженцев и вынужденных переселенцев, начатых в 1992 году, а также предусматривается строительство новых поселков, в связи со значительным увеличением вынужденных мигрантов в 1992-1993 годах.

е) финансирование конверсии военного производства

В 1993 году расходы на конверсию военного производства будут финансироваться за счет трех основных источников: бюджетных ассигнований, целевого льготного кредита на перепрофилирование оборонных предприятий на выпуск гражданской продукции и возможно за счет внебюджетных источников, а также средства отечественных и зарубежных инвесторов, кредиты Европейского банка реконструкции и развития.

Показатели бюджета на 1993 год в части конверсии военного производства сформированы главным образом исходя из размеров военного заказа, данных о реализации конверсионных программ, проверок обоснованности определения и эффективности использования бюджетных дотаций и льготных кредитов, выделенных на цели конверсии в 1992 году.

Бюджетные ассигнования на конверсию военного производства на 1993 год предусматриваются в размерах, необходимых для завершения мероприятий по глубокой конверсии 1992 года, в том числе - на социальную поддержку работников, высвободившихся из военного производства, на период до ввода новых гражданских мощностей в соответствии с программами перепрофилирования оборонных предприятий, на содержание объектов социальной инфраструктуры до передачи их местным органам управления, на содержание уникальных стендов и полигонов.

Потребность в бюджетной поддержке конверсии определена на 1993 год в 91 млрд.руб., в том числе по фонду оплаты труда - 36 млрд.рублей, с сокращением против уровня 1992 года в сопоставимых ценах и условиях на 30 процентов. Это объясняется тем, что согласно программам перепрофилирования конверсируемых предприятий в 1993 году ожидается ввод гражданских мощностей на сумму около 200 млрд.рублей, что даст возможность вовлечь в гражданское производство около 300 тыс.человек, ранее занятых на оборонном заказе. Одновременно в этих дотациях учтено повышение минимальной зарплаты, численности условно высвобождаемых в связи с конверсией работников (750 тыс.человек) и установленных районных коэффициентов к зарплате.

Ассигнования на содержание объектов социальной сферы планируются на уровне 33.9 млрд.рублей. При этом учтены дополнительные расходы на содержание объектов соцсферы конверсируемых предприятий в сумме 20 млрд.руб., в соответствии с распоряжением Правительства от 17 июля 1992 года N1328-р (п.10) и принятым Верховным Советом решением об увеличении в 1992 году дотаций по фонду конверсии на 35.6 млрд.рублей. В то же время ассигнования уменьшены на 10 млрд.руб. за счет направления на эти цели прибыли, полученной от прироста гражданской продукции вследствие реализации программ конверсии.

Перепрофилирование оборонных предприятий с военных на гражданские цели должно быть продолжено до полного завершения конверсионных программ за счет льготных кредитов на конверсию. Размер льготного кредита на перепрофилирование конверсируемых предприятий намечается в размере 180 млрд.рублей.

В 1993 году расходы по уплате процентов за пользование этим кредитом составят 30 млрд.руб. и будут финансироваться за счет собственных средств предприятий.

ж) выполнение финансовых обязательств по внутреннему государственному долгу

Удельный вес расходов на обслуживание государственного внутреннего долга Российской Федерации в 1993 году существенно возрастает в связи с наступлением сроков погашения задолженности бывшего СССР по целевому беспроцентному займу 1990 года, конверсией займа 1982 года, а также уплатой процентов по задолженности Центральному банку Российской Федерации. Вопросы выполнения обязательств государства по размещенным среди населения займам, особенно по товарным займам, принимают в последнее время острый социальный характер.

Обслуживание государственного долга Российской Федерации в 1993 году предполагается производить исходя из полного и безусловного выполнения всех обязательств России перед населением, институциональными структурами и банками. Весь государственный долг 1993 года оформлен в виде государственных ценных бумаг, а также кредитных соглашений с банками, которые частично конверсируются в ценные бумаги по мере стабилизации финансового рынка.

В целях укрепления доверия инвесторов, особенно населения, к государственным ценным бумагам с 1 октября 1992 года осуществляется обмен и выкуп облигаций государственного займа 1982 года, подготовлено решение о выкупе с индексацией процентов казначейских обязательств бывшего СССР, об обслуживании целевого беспроцентного займа 1990 года бывшего СССР. Обслуживается задолженность перед владельцами целевых расчетных чеков и вкладов на автомобили, полностью или частично, в зависимости от срока открытия вклада, компенсируется удорожание автомобилей.

Общая сумма средств, необходимая на обслуживание государственного долга, составит 561,7 млрд.руб., что является крайне обременительным для бюджета в условиях неразвитого рынка государственных заимствований, но должно быть принято к исполнению в целях изыскания безинфляционных источников финансирования дефицита бюджета.

Учитывая продолжающуюся нестабильность рубля в 1993 году не предполагается выпуск долгосрочных государственных ценных бумаг, обладающих низкой ликвидностью. В целях рефинансирования

государственного долга предполагается выпуск краткосрочных, до 6 месяцев, казначейских обязательств, продаваемых по рыночному курсу на сумму 200 млрд. рублей. Инвестиционные кредиты по мере стабилизации ситуации на денежном рынке будут конвертироваться в краткосрочные и среднесрочные ценные бумаги.

В 1993 году будет продолжено погашение долгов бывшего СССР перед населением. На эти цели потребуется 400 млрд.руб. и соответствующие товарные ресурсы. Однако несмотря на наличие целого ряда проблем, все условия заимствований у населения Правительство принимает к исполнению.

Политика доходов

Верховным Советом Российской Федерации в июле т.г. был принят ряд решений, повлекших заметное уменьшение доходов бюджета. Их отрицательное влияние на доходную базу бюджета в текущем году было смягчено тем, что по наиболее серьезным из них, и, прежде всего, по снижению ставки налога на добавленную стоимость предусмотрена определенная отсрочка их введения в действие. Однако, с 1 января 1993 года все льготы вступают в полную силу, что может привести к снижению доходов консолидированного бюджета на сумму около 1,7 трлн.рублей в расчете на год.

В этих условиях на первый план встает задача изыскать дополнительные доходные источники для обеспечения ранее принятых решений по расходам в социальной сфере и в сфере производства, соблюдения уровня расходов в сложившейся структуре бюджета и при условии сохранения нынешнего уровня бюджетного дефицита. Для этого в законы, сформировавшие налоговую систему Российской Федерации, следует внести следующие изменения:

- распространить на импортные товары действующий порядок взимания налога на добавленную стоимость и акцизов по ставкам, установленным для отечественных товаров. Это даст бюджету дополнительно около 130 млрд.рублей;

- уточнить перечень продовольственных товаров, подлежащих налогообложению по ставке 10 процентов, имея в виду введение ее только по жизненно важным продуктам питания, входящим в минимальную потребительскую корзину. Принятие такого предложения позволит увеличить доходы бюджета примерно на 300 млрд.рублей;

- упразднить некоторые из льгот по налогу на добавленную

стоимость, ставших лишь эффективным средством для уклонения от налогообложения (по уступке патентов и авторских прав, услугам переводчиков и некоторые другие). Это позволит получить дополнительно около 30 млрд.рублей;

- расширить круг облагаемых акцизами товаров, что позволит увеличить доходы бюджета на 50 млрд.рублей;

- при сохранении действующего порядка налогового регулирования расходов на оплату труда ввести норму, в соответствии с которой суммы превышения против предельного уровня фактических расходов на эти цели подлежали бы обложению по ставке в размере 50 процентов. Одновременно, распространить указанный порядок на предприятия, освобожденные в соответствии с действующим законодательством от уплаты налога на прибыль. Реализация этих мер помимо антиинфляционного эффекта позволит увеличить доходы бюджета на 140 млрд.рублей.

- применение действующей льготы по выведению из под налогообложения прибыли, направляемой на инвестиции, только после использования в полном размере на эти цели начисленного износа (амортизации) по имеющимся у предприятий основным средствам. Эта мера без ущерба для инвестиционного процесса предприятий даст дополнительно бюджету 50-60 млрд.рублей.

Одновременно, для минимизации потерь налога на прибыль в результате резкого увеличения амортизационных отчислений в связи с переоценкой основных средств, следовало бы установить порядок, в соответствии с которым начисленная, но не использованная по целевому назначению амортизация временно резервировалась бы как расходы будущих периодов без отнесения ее на себестоимость продукции. По оценке эта мера позволит увеличить поступления в бюджет налога на прибыль в размере порядка 70-100 млрд. рублей.

- установить порядок, при котором на суммы превышения платежей в бюджет исходя из фактически полученной прибыли над авансовыми платежами, определяемыми самими предприятиями, начисляются проценты в пользу бюджета по учетной ставке, установленной Центральным банком России.

Наряду с этим в действующее налоговое законодательство следует внести поправки, связанные с совершенствованием порядка изъятия налоговых платежей, устранением возможностей плательщиков по уклонению от уплаты налогов, адаптацией налоговой системы к высокому уровню инфляции, усилением ответственности плательщиков и

банков за полное и своевременное перечисление в бюджет налоговых платежей. По оценке, реализация этих и некоторых иных подобных мер могла привлечь дополнительно в бюджет не менее 200-300 млрд.рублей.

Кроме того, Правительство повысит ставки акцизных сборов по нефти, газу и некоторым другим минеральным ресурсам. Так, только введение ставки акцизного сбора на нефть в размере 35 процентов против ныне действующего среднего уровня в 18 процентов, а также установление на том же уровне ставки акцизного сбора по природному газу позволили бы получить дополнительно в федеральный бюджет около 900 млрд.рублей в расчете на год.

Для укрепления материально-технической базы и социальной защиты работников социально-культурной сферы, формирования фонда государственного медицинского страхования необходимо установить отчисления в доход бюджета в размере 11% от фонда оплаты труда за счет соответствующего сокращения отчислений в Пенсионный фонд.

Платежные отношения, кредит и другие неотложные меры в финансовой сфере

В настоящее время одной из наиболее острых проблем продолжают оставаться взаимные неплатежи предприятий, обусловленные отсутствием на их счетах свободных средств из-за длительного прохождения платежных документов через расчетно-кассовы центры Центрального банка и коммерческие банки, которым экономически выгодно растягивать сроки обработки документов. Кроме того, нередки случаи, когда и при наличии свободных средств предприятия не рассчитываются со своими долгами.

В сложившейся обстановке Правительство считает необходимым, наряду с наведением порядка в работе банковской системы, безотлагательно принять меры по усилению ответственности коммерческих банков и предприятий за своевременность расчетов по платежам. В связи с этим правительство совместно с Центральным банком рассмотрит в ближайшее время следующие меры:

- введение в законодательном порядке выплаты коммерческими банками пени за каждый день просрочки документов в размерах, превышающих ставку процента по ссудам Центрального банка;

- ограничение выдачи средств на оплату труда суммой базового месяца для предприятий, задерживающих платежи при наличии свободных средств;

- ужесточение административных санкций к должностным лицам, ответственным за эти нарушения.

Вместе с тем, следует признать, что в целом в финансовой сфере сложилось крайне неблагоприятное положение, обусловленное прежде всего сохранением в ней множества административных ограничений и наличием многочисленных каналов скрытого субсидирования предприятий. Помимо прямых бюджетных дотаций, осуществляются субсидии через ставку процента Центрального банка, отрицательную в реальном исчислении, через льготные кредиты по ставкам ниже ставки Центрального банка, через списание кредитов, в том числе для сельского хозяйства и приватизируемых предприятий; через ценовые коэффициенты к валютному курсу по централизованному импорту и т.д.

Такую финансовую систему невозможно стабилизировать. Отчетные показатели, в том числе по бюджетному дефициту приобретают условный характер. затруднительным оказывается использование нормального для сложившихся условий процента по вкладам и депозитам, а это ведет к обесценению сбережений и бегству от рубля.

В результате падение курса рубля опережает инфляцию, а с ним вместе растут рублевые расходы бюджета по обслуживанию внешнего долга.

Субсидированные цены централизованного импорта создают неограниченный спрос на него со стороны предприятий. Их давление не сможет сдержать никакое правительство. Объемы импорта растут, требуются дополнительные иностранные кредиты на его финансирование, растут доходы по обслуживанию внешнего долга.

Кредитные субсидии разрушают банковскую систему, превращая банки в распределители дешевого кредита. Свободный кредитный рынок практически не растет, предприятия предпочитают выбивать централизованный кредит, банки не заинтересованы в привлечении депозитов.

В связи с этим назревает необходимость в принятии в ближайшем будущем крупных мер по нормализации финансовых потоков. В числе этих мер:

- существенное повышение процентных ставок по вкладам населения, а затем - депозитам предприятий. Сбербанк должен будет открыть новые виды вкладов, в том числе инвестиционных, с повышенным процентом. Можно ожидать, что определенная часть

сбережений населения, а также мелких и средних коммерческих структур, переключится при этом с валютных на рублевые активы, что будет способствовать стабилизации курса рубля. Вместе с тем потребуется провести соответствующие изменения в активных операциях Сбербанка, прежде всего в части кредитования бюджета;

- повышение ставок процента по кредитам, отмена большинства льготных ставок за исключением эффективных инвестиционных кредитов. Компенсация потерь предприятий бюджетными субсидиями с одновременным законодательным принятием графика их сокращения.

Указанные меры вызвали бы увеличение номинальных размеров бюджетного дефицита до уровня, соответствующего международно признанным методам его исчисления. Однако, вместе с тем в дальнейшем появилась бы возможность точно знать размеры субсидий, рационализировать политику их применения и сокращения.

Правительство совместно с Центральным банком немедленно приступит к планированию реализации этих мер. В связке с ними будут рассмотрены также возможности укрепления доходной части бюджета.