

*имел
февраль
1992*

**МЕМОРАНДУМ
ОБ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

1. В течение последних примерно 60 лет экономика России как часть экономики СССР подчинялась жесткому централизованному планированию. С середины 80-х годов начался постепенный демонтаж этой системы, но она не была заменена каким-либо другим целостным экономическим механизмом. В течение того же периода накапливались макроэкономические диспропорции. В результате к началу нового десятилетия экономика подошла в состоянии острого кризиса, проявляющегося в падении производства, усилении инфляции, устаревании основных фондов, грубых искажениях ценовых соотношений, серьезных структурных диспропорциях, а также в тяжелых экологических проблемах. Переход в 1991 году к демократической форме правления создал предпосылки для устранения коренных причин этих негативных явлений. Главные экономические цели Правительства России изложены в речи Президента России Б.Ельцина 28 октября 1991 года: переход к рыночной экономике и достижение макроэкономической стабилизации. Ниже приводится краткое изложение экономической политики в первые месяцы 1992 года и основные положения программы, которую Правительство намерено осуществить в последние три квартала 1992 года. Российское руководство надеется, что эта смелая и комплексная программа получит соответствующую поддержку международного финансового сообщества.

А. ЭКОНОМИКА В НАЧАЛЕ 1992 ГОДА

2. В результате широкомасштабной либерализации цен, проведенной 2 января 1992 года, примерно 90% потребительских цен и 80% цен на продукцию производственного назначения (в стоимостном выражении и среднегодовых ценах 1991 года) теперь свободны от прямого административного регулирования. Эта ценовая акция, наряду с повышением остающихся регулируемых цен в 3-5 раз, привела к подъему среднего уровня цен в январе, оцениваемому в 3,5 раза, что в какой-то степени было связано с сокращением избыточной денежной массы у предприятий и населения. Однако есть признаки того, что основной рост цен пришелся на первые недели января, в то время как в феврале уровень инфляции был значительно меньше. В ряде случаев цены упали по сравнению с их пиковым январским уровнем, так как производители и торговые организации столкнулись с резким снижением спроса.

3. Однако ясно, что скачок цен в январе был бы значительно меньшим, если бы в экономике - как в производстве, так и в торговле - была достаточно развита конкуренция. Правительство уже предприняло шаги к поощрению конкуренции и

усилению восприимчивости предложения к изменению цен. Во-первых, в Указе Президента от 29 января 1992 года N 65 заявлено, что каждый имеет право торговать чем угодно и в любом месте, если такая торговля специально не запрещена. Во-вторых, на всех уровнях государственного управления мы стремимся как можно быстрее осуществить планы приватизации, изложенные в Указе Президента от 29 декабря 1991 года N 341. Программа на 1992 год предусматривает приватизацию 50% предприятий (организаций) промышленности строительных материалов, оптовой торговли и общественного питания; 60% предприятий пищевой промышленности, сельского хозяйства и розничной торговли, а также 70% предприятий легкой промышленности, строительства, автотранспорта и ремонта. Дальнейшая приватизация будет происходить в 1993-1995 годах. Очевидно, что ощутимого улучшения предложения товаров быстрее всего можно добиться за счет приватизации розничной и оптовой торговли и грузового автотранспорта.

4. В наши намерения входило совместить либерализацию цен с существенным ужесточением финансовой политики, для того чтобы не допустить превращения первоначального большого скачка цен в спираль "цены-зарплата" и гиперинфляцию и снизить инфляцию до низкого уровня. Наш подход включает в себя два основных элемента.

5. Во-первых, учитывая расчетный дефицит бюджета России в размере более 20% ВВП в 1991 году,¹⁾ Правительство планирует сократить дефицит консолидированного бюджета до 1% ВВП в первом квартале 1992 года. В основном укрепление бюджета обеспечивается существенным сокращением дотаций (обусловленным отмеченными выше ценовыми мерами), военных расходов и финансируемых из бюджета инвестиций. Одновременно доходы должны быть увеличены за счет замены налога с продаж и налога с оборота, унаследованных от централизованной плановой экономики, налогом на добавленную стоимость; экспорт энергоносителей и сырья будет также облагаться налогом. Если пересчитать бюджет в соответствии с международными нормами, то есть исключить внешнее финансирование из доходов и включить затраты по обслуживанию внутреннего государственного долга в расходы, то дефицит бюджета увеличивается до 4.4% ВВП. Хотя в январе проводилась политика жесткого секвестирования расходов, не исключено все же, что недополучение доходов и превышение расходов могут привести к росту дефицита бюджета до более 10% ВВП в первом квартале в целом.

6. Во-вторых, Центральный банк России (ЦБР) ужесточил монетарную политику. В частности, в первом квартале 1992 года планируется резко ограничить рост кредитов ЦБР, предоставляемых коммерческим банкам. ЦБР увеличил ставку по таким кредитам с 2-9% в 1991 году до 20% и освободил процентные ставки,

¹⁾ Дефицит бюджета в 1991 г. подсчитан на основе добавления к фактическому дефициту Российской Федерации в целом за год той же доли доходов и расходов союзного бюджета за первые 10 месяцев 1991 г., которую Россия приняла на себя в ноябре-декабре 1991 г.

которые могут устанавливать коммерческие банки. Резервные требования также будут постепенно увеличены до 20% в апреле, и их уровень будет одинаковым для всех коммерческих банков. Вероятно, в первом квартале в результате либерализации цен денежные сбережения в реальном выражении резко сократятся и избыточная денежная масса будет ликвидирована.

7. Либерализация большинства внутренних цен сопровождалась либерализацией системы внешней торговли и валютного обмена. В принципе, любая хозяйственная единица имеет право участвовать во внешней торговле. Импорт почти полностью либерализован, тогда как большая часть экспорта в первом квартале 1992 года по-прежнему подвергается квотированию и лицензированию. Это относится прежде всего к экспорту энергоносителей и других видов сырья (55% экспорта), а также вооружений (еще 15% экспорта). Экспорт всех остальных товаров свободен от количественных ограничений. Хотя система валютного обмена остается более сложной, чем нам хотелось бы, обменные курсы, по которым экспортеры обязаны продавать иностранную валюту, а импортеры приобретать ее, существенно понижены в реальном выражении по сравнению с коммерческим курсом конца 1991 года в 1.7 рубля за доллар США. Обменные курсы, которые в настоящее время используются во внешней торговле, значительно занижены. Мы ожидаем, что политика, описанная в этом меморандуме, приведет к повышению обменного курса по сравнению с существующим уровнем, что поможет сдерживать инфляционное давление.

8. Российская Федерация остается верной обязательствам по обслуживанию внешнего долга, принятым ею по отношению к официальным и коммерческим кредиторам в ноябре-декабре 1991 года и январе 1992 года. Правительство намерено выплатить долг. Однако в настоящее время отсутствует возможность обеспечить полное погашение процентных платежей. Мы обсуждаем с нашими кредиторами проблему выплаты внешних долгов. В феврале была введена система регулярных перечислений средств из Внешторгбанка России во Внешэкономбанк (ВЭБ). Через банковскую систему контроль за сделками с иностранной валютой будет усилен, а начиная с марта 1992 года банковские счета будут проверяться на основе таможенных документов. Это повысит возможности государства обеспечить поступление валюты.

9. Мы полагаем, что указанные выше меры осуществляются в правильном направлении и представляют собой коренной поворот от экономической системы прошлого к принципам рыночной экономики с низким уровнем инфляции и стабильным экономическим ростом. Однако мы признаем, что для успешного проведения преобразований и получения внешних финансовых ресурсов потребуются дополнительные меры. Поэтому мы стремимся к усилению и скорейшей реализации нашей программы реформ и стабилизации. Это предполагает осуществление долгосрочных и значительных преобразований в ряде

областей, а также разработку всесторонней и целостной программы стабилизации в рамках реформ на последние три квартала 1992 года.

Б. ПРОГРАММА ПРАВИТЕЛЬСТВА С 1 АПРЕЛЯ ПО 31 ДЕКАБРЯ 1992 ГОДА

1. ЦЕЛИ ПРОГРАММЫ

10. Целями программы являются резкое снижение темпов инфляции до низкого уровня к концу 1992 года и максимально возможное противодействие падению производства. Кроме того, предполагается добиться коренного улучшения внешнеэкономического положения. Это послужило бы основой для получения внешней помощи и притока прямых иностранных инвестиций, необходимых для перестройки экономики.

2. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ЦЕН И ИНФЛЯЦИЯ

11. В настоящее время по-прежнему административно регулируются цены на 12 видов основных продуктов питания, некоторые коммунальные услуги, ограниченный круг энергоносителей и полуфабрикатов. Наша цель состоит в том, чтобы снять до конца марта 1992 года все оставшиеся административные ограничения цен на потребительские товары и услуги (за исключением квартирной платы, коммунальных услуг и общественного транспорта). В результате лишь около 5% денежных расходов населения (в стоимостном выражении и в среднегодовых ценах 1991 года) будет приходиться на оплату товаров и услуг по регулируемым ценам. Местным органам власти будет предоставлено право регулировать цены на молоко и хлеб за счет средств местных бюджетов.

12. В производственном секторе было бы нереально сразу допустить повышение цен на топливо и некоторые другие ключевые виды ресурсов до уровня цен мирового рынка. Это привело бы к неприемлемо резкому падению производства. Однако признано важным немедленно осуществить либерализацию цен на топливо. К 20 апреля 1992 года взамен существующей системы будет введена новая система экспортных пошлин, которые будут охватывать всю разницу между внутренними и мировыми ценами на эти товары. В результате пересмотра этих экспортных пошлин в соответствии с заранее объявленным графиком цены достигнут уровня цен мирового рынка до конца 1993 года. Мы намерены при либерализации цен на топливо учитывать интересы других бывших республик СССР, заранее информировать их о наших намерениях и обеспечить единый уровень цен в рамках единого экономического пространства. Это поможет предотвратить ответные меры, которые, вероятно, привели бы к резкому сокращению межгосударственной торговли и только усугубили бы падение производства, которое ожидается в переходный период во время перестройки экономики на рыночных началах.

13. Мы намерены либерализовать все еще регулируемые цены на топливо и другие товары производственного назначения до 20 апреля 1992 года, что соответствует окончанию отопительного сезона. Временно будет сохранено регулирование цен на газ и электроэнергию. На сырую нефть цены повысятся с 350 руб/т в начале января до 2000-2500 руб/т, исключая налог на добавленную стоимость. При обменном курсе около 50 рублей за доллар США это означало бы повышение внутренней цены на сырую нефть до величины, составляющей более 1/3 цены мирового рынка, по сравнению с положением в январе, когда при средневзвешенном курсе для производителей нефти более 100 рублей за доллар США цена нефти составляла около 3% цены мирового рынка. Экспортные пошлины на топливо будут пересмотрены до 1 января 1993 года таким образом, что внутренние цены составят около 2/3 цен мирового рынка на тот период.

14. Решительное сближение цен на топливо и другие основные ресурсы с ценами мирового рынка внесет еще больший вклад в сокращение прямых бюджетных субсидий и уменьшение необходимости в особых налоговых льготах для этих секторов экономики. Резкое увеличение относительных цен на топливо будет стимулировать их производство, особенно в условиях осуществляемых организационных изменений в топливно-энергетическом секторе, и приведет к существенному сокращению их потерь.

15. В результате дальнейшей либерализации цен ожидается, что в апреле общий уровень цен дополнительно возрастет на 50-75%. Однако при последовательном осуществлении твердой финансовой политики и политики доходов среднемесячный уровень инфляции затем должен быстро снизиться до 1-3% в четвертом квартале 1992 года. В этом случае в последние три квартала 1992 года общий уровень инфляции составит 100-140% по сравнению со 145% в 1991 году и около 350 % в первом квартале 1992 года.

3. СИСТЕМА СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

16. Мы предполагаем обеспечить защиту наиболее уязвимых групп населения в течение переходного периода. Это потребует использования различных инструментов политики.

17. Во-первых, Правительство установит потолок бюджетных расходов на субсидии потребителям, а это означает, что те цены на услуги, которые останутся административно регулируемы в конце марта (см. раздел 2), должны повышаться вслед за дальнейшим увеличением затрат на производство. Сохраняющиеся субсидии в дальнейшем следует распределять, по возможности точно учитывая уровень доходов, в форме выплат наличных денег, для того чтобы компенсировать повышение цен гражданам, получающим социальные пособия (пенсии и семейные пособия).

18. Во-вторых, мы намерены как можно скорее ввести такую систему семейных пособий, которая будет в большей степени нацелена на группы населения с низкими доходами. Кроме того, эта система будет пересмотрена в целях ее упорядочения и исключения возможности двойной компенсации. Индексация пересмотренных пособий будет ограничена.

19. В-третьих, пособия по безработице должны быть сокращены с тем, чтобы облегчить бремя бюджетных расходов и обеспечить необходимые стимулы для продуктивной работы. Существующая система пособий по безработице, при которой пособие в первые три месяца составляет 100% от уровня средней заработной платы безработного в прошлом и постепенно понижается в течение 12 месяцев до уровня минимальной заработной платы, будет изменена. Нынешнее пособие, основанное на средней заработной плате в прошлом, будет заменено двумя альтернативными видами пособий - обычным пособием и повышенным пособием. Повышенное пособие будет выплачиваться тем безработным, которые уволены в связи с закрытием или крупной реорганизацией их предприятий. Все прочие безработные будут получать обычное пособие. Повышенное пособие будет превышать обычное, но составлять не более 90 % средней заработной платы в прошлом. Обычное пособие не будет превышать 75% величины минимальной заработной платы. После 6 месяцев все безработные будут получать только обычное пособие. Ожидается, что новая система будет введена не позднее 1 июня 1992 года.

20. Более точная целевая направленность таких пособий обеспечит значительную экономию бюджетных средств и средств Фонда занятости. Часть этой экономии позволит нам финансировать активную политику на рынке труда, включая программы переподготовки безработных и проекты стимулирования предпринимательства. В качестве крайнего средства мы будем готовы использовать проекты трудоемких общественных работ.

21. Наконец, выплата пенсий и пособий по социальному страхованию должна быть ограничена имеющимися в данный момент собственными средствами Пенсионного фонда и Фонда социального страхования. В 1992 году Правительство не будет субсидировать эти фонды. Оно также не будет ни увеличивать ставки отчислений на социальное страхование от их и так уже высокого уровня в 37% базовой заработной платы, ни далее снижать возраст выхода на пенсию. Правительство планирует предпринять меры по стимулированию развития частных пенсионных фондов и приватизации государственной пенсионной системы.

4. ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА

22. Для того чтобы добиться поставленной цели по снижению инфляции, необходимо ужесточение финансовой политики еще более значительное, чем в первом квартале 1992 года. Важные меры будут предприняты в области как фискальной политики, так и монетарной политики.

а) ФИСКАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

23. Правительство намерено быстро продвигаться к цели достижения сбалансированного бюджета. Учитывая то, что в первом квартале 1992 года ожидается большой дефицит бюджета, необходимо принять серьезные дополнительные меры.

24. Значительные сокращения расходов уже произошли в ряде областей, в частности на оборону. Они будут продолжаться в течение всего года, что позволит добиться общего сокращения расходов бюджета. Будет дополнительно сокращен общий объем дотаций, который в бюджете на первый квартал предполагается на уровне около 5% ВВП. Политика в области цен, рассмотренная в разделе 2, внесет наибольший вклад в этом отношении. Прямые субсидии предприятиям к четвертому кварталу 1992 года будут снижены на 1,5 процентного пункта ВВП. Дальнейший демонтаж системы централизованного планирования позволит значительно сократить расходы по управлению экономикой. Соответственно, численность государственных служащих центрального аппарата сократится на 5 процентов к середине 1992 года и дополнительно на 10 процентов к концу 1992 года. Кроме того, мы будем избегать жесткой индексации заработной платы в бюджетных организациях к уровню инфляции, и расходы на заработную плату в бюджетных организациях не будут расти более чем на 90% от роста фонда заработной платы в материальном секторе (см. также раздел 5).

25. Дополнительные меры будут приняты для увеличения доходной части бюджета. Они будут включать:

а) восстановление налога на добавленную стоимость на все товары, что будет предложено в проекте бюджета, который будет представлен в Верховный Совет в марте 1992 года;

б) замену действующей системы обязательной продажи части валютной выручки по завышенному обменному курсу и существующих экспортных пошлин единым режимом налогообложения экспорта топлива и сырья;

в) введение с 1 июля 1992 года единого таможенного тарифа со средним уровнем в 15% от заявленной цены;

г) дополнительное налогообложение (в форме рентных платежей и проч.) в размере в среднем около 50% внутренних цен на нефть и природный газ (без НДС) с момента либерализации этих цен в середине апреля 1992 года;

д) дальнейшее сокращение числа налоговых льгот, включая льготы, которые получают регионы на основе объемов их экспорта;

е) распространение налога на добавленную стоимость и акцизов на импорт к 1 июля 1992 года;

ж) предоставление местным органам власти права устанавливать дополнительные налоги.

Ожидается, что усилия по улучшению налоговой службы, которым приносит пользу техническое содействие МВФ, позволят повысить эффективность работы новой Государственной налоговой инспекции.

26. Бюджетный контроль будет укрепляться за счет трех основных мер. Во-первых, Правительство будет продолжать придерживаться принципов жесткого секвестирования, то есть расходы будут ограничены в зависимости от поступления доходов. К концу 1992 года в рамках Министерства финансов начнет действовать Казначейство; МВФ окажет техническое содействие в этой области. Во-вторых, Правительство будет воздерживаться от создания новых внебюджетных фондов, а некоторые существующие будут консолидированы в бюджет Федерации к концу 1992 года. В-третьих, Правительство совместно с ЦБР намерено ограничить возможности местных властей финансировать бюджетные дефициты за счет банковских кредитов.

27. Правительство полагает, что рассмотренные выше меры позволят ликвидировать бюджетный дефицит к четвертому кварталу 1992 года. Мы также намерены продолжать среднесрочные фискальные и бюджетные реформы. Они будут включать введение более эффективной системы налогов на природные ресурсы и жесткое ограничение всевозможных налоговых льгот и изъятий.

б) МОНЕТАРНАЯ ПОЛИТИКА

28. Кредитная и монетарная политика станут еще более жесткими по сравнению с подходом, принятым в первом квартале 1992 года. Кредитная политика на следующие три квартала года предусматривает рост номинального объема кредитов темпами, соответствующими предполагаемым темпам роста инфляции и приросту чистых валютных резервов. Это должно обеспечить умеренные темпы роста кредитования во второй половине года, что было бы достаточно - в период возможного снижения прибылей - для обеспечения предприятий необходимыми финансовыми средствами для приспособления к новой структуре цен и рыночным стимулам. Ввиду существующей неопределенности представляется невозможным установить количественные показатели монетарной политики до конца года. Положение дел в области монетарной политики будет внимательно анализироваться, и мы будем ежемесячно обсуждать его с сотрудниками МВФ.

29. Мы ожидаем, что решительное проведение жесткой финансовой политики позволит восстановить доверие к рублю как к средству накопления. В этом случае будет увеличиваться накопление и произойдет заметное укрепление номинального

обменного курса. Последний станет индикатором состояния денежного рынка и может быть использован для оценки правильности проводимой денежной политики.

30. ЦБР будет стремиться как можно скорее перейти к положительной ставке рефинансирования. Не будет использоваться субсидирование предприятий при помощи процентных ставок, за исключением тех случаев, когда субсидии предоставляются непосредственно из бюджетных и внебюджетных фондов. Процентные ставки коммерческих банков будут либерализованы, хотя в течение определенного времени может быть необходимо ограничивать разницу между ставками по депозитам и кредитам. В противном случае банки, имеющие большие портфели неисполненных обязательств, могут попытаться установить эту разницу чрезмерно высокой в целях рекапитализации. Кроме того, с 1 апреля 1992 года Правительство будет выплачивать более реалистичный процент по своему внутреннему долгу, и это, кроме всего прочего, позволит Сберегательному банку выплачивать более высокий процент мелким вкладчикам. Через какое-то время процентные ставки станут главным индикатором, регулирующим вложение финансовых ресурсов в экономику.

31. До этого рост кредитования будет в основном сдерживаться при помощи установления единых лимитов по кредитованию ЦБР коммерческих банков. Такой лимит в 15% установлен на первый квартал 1992 года, хотя в случае изменения обстоятельств он может быть пересмотрен. Другие потенциальные источники ликвидности для коммерческих банков будут ограничены введением в марте 1992 года соответствующих резервных требований для Сберегательного банка, применяемых к его срочным вкладам. Дополнительные меры принимаются для снижения излишних резервов ~~наличности~~ в банковской системе (см. раздел 6). Лимиты кредитования, возможно, придется использовать и во второй половине года, пока ЦБР не достигнет необходимого уровня квалификации, а банковская система не станет достаточно зрелой для того, чтобы перейти к монетарной политике, основанной преимущественно на косвенных методах регулирования. (В этой области мы рассчитываем на значительную техническую помощь МВФ). Кроме того, при появлении признаков того, что происходит чрезмерная кредитная экспансия, ЦБР будет готов ввести дополнительные меры для ограничения кредитования, осуществляемого коммерческими банками. Даже если придется применять лимиты кредитования ЦБР коммерческих банков в течение некоторого периода, мы намерены проводить недискриминационную политику в распределении кредитов между предприятиями и отраслями. Мы также рассчитываем на оказание нам технической помощи в разработке стратегии, касающейся долговых обязательств предприятий перед коммерческими банками, которые не могут быть выполнены.

32. ЦБР намерен ужесточить порядок лицензирования банковской деятельности, чтобы не допустить чрезмерный рост количества банков, улучшить нормативное регулирование и выработать приемлемый баланс между внутренними

и внешними ревизиями. Улучшение системы взаимозачетов является необходимым условием для обеспечения финансовой посреднической деятельности и создания межбанковского денежного и валютного рынка. Специальные меры будут приняты для обеспечения беспрепятственных межреспубликанских платежей. Мы обратились к МВФ за технической помощью для разработки новой системы, которая будет введена в третьем квартале 1992 года. Кроме того, Мировой банк оказывает нам помощь в перестройке системы коммерческих банков.

33. ЦБР будет кредитовать дефицит бюджета в размере, не превышающем 2% ВВП.

5. ПОЛИТИКА ДОХОДОВ

34. Правительство с самого начала своей деятельности остается приверженным политике либерализации заработной платы. Тем не менее, учитывая быстрый рост зарплаты в материальной сфере в конце 1991 года и начале 1992 года, который влечет за собой риск усиления инфляции и может привести к излишней безработице, Правительство готово в случае необходимости ввести меры, предотвращающие избыточный рост заработной платы. Такая необходимость возникнет, если руководители государственных предприятий, по-прежнему преобладающих в экономике России, не будут твердо противостоять требованиям работников об увеличении заработной платы, что, даже при условии достаточно жесткой кредитной политики, может сопровождаться истощением финансовых активов предприятий, тем самым ухудшая перспективы структурной перестройки и долгосрочного развития.

35. Если произойдет чрезмерный рост заработной платы, Правительство введет прогрессивный налог на сверхнормативный прирост заработной платы, выплачиваемой государственными предприятиями. Не будут установлены ограничения на заработную плату. Налог будет взиматься на основе фонда заработной платы, однако частные предприятия не будут облагаться этим налогом, чтобы создать стимулы для увеличения их числа и приватизации государственных предприятий. Эта система будет применяться без всяких исключений. Налоговые ставки будут высокими и достаточно прогрессивными для того, чтобы воспрепятствовать излишнему росту заработной платы; в результате мы не ожидаем увеличения бюджетных доходов. Налог будет составлять 100% на первый процент сверхнормативного прироста заработной платы, 200% на второй процент и 400% - на весь остальной прирост заработной платы. Предел, сверх которого рост заработной платы будет считаться сверхнормативным, будет единым для всех облагаемых налогом предприятий. Во втором квартале этот предел для каждого предприятия будет равен объему, выплаченному в феврале и увеличенному в 0,7 раза от предполагаемого роста цен в феврале-апреле. Аналогично в третьем квартале предел будет равен объему, выплаченному в феврале и увеличенному в 0,7 раза от

предполагаемого роста цен в феврале-июле, и т.д. Цифра 0,7 требует утверждения в процессе переговоров по общему соглашению по заработной плате. Налог будет выплачиваться ежемесячно. Если прогноз цен окажется ошибочным или станут известны новые данные о фонде потребления, пересмотр налога будет производиться в конце квартала. Налог будет выплачиваться из прибыли предприятий до уплаты налогов и не будет включаться в себестоимость продукции.

6. ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

36. Мы намерены как можно скорее ввести систему единого обменного курса с фиксированным курсом рубля для того, чтобы создать номинальный якорь, которому отводится существенная роль в наших усилиях по стабилизации. Введение и поддержание системы единого обменного курса со временем позволит повысить эффективность внешней торговли и обеспечить интеграцию России в мировую экономику. Успех этой политики будет зависеть от выполнения некоторых условий. Одним из главных условий является достижение макроэкономической стабилизации при помощи осуществления программы мер, рассмотренных в этом меморандуме. Кроме того, для того чтобы обеспечить устойчивость фиксированного курса, необходимо накопить достаточные валютные резервы, которые в настоящее время истощены. Для этого, а также для общей поддержки экономической программы требуется внешнее финансирование.

37. В качестве главного шага на пути к системе единого обменного курса мы намерены до 20 апреля 1992 года перейти от существующей системы с несколькими обменными курсами к системе двух обменных курсов с единым плавающим обменным курсом, применяемым по всем текущим операциям, включая перевод процентов и дивидендов, и отдельным постоянным обменным курсом по движению капиталов. Этот курс, который будет более высоким по сравнению с плавающим курсом, будет отменен одновременно с введением фиксированного обменного курса, и тем самым будет введена система единого обменного курса. Когда будет введена система двух обменных курсов, предприятия будут обязаны продавать по рыночному курсу постепенно увеличивающуюся часть своих валютных поступлений. В конечном итоге предполагается довести продажу валюты до 100% валютных поступлений предприятий. Экспортная пошлина, которая по выбору предприятий будет взиматься либо в рублях, либо в валюте, составит 20% валютных поступлений. Кроме того, будет обеспечен абсолютно свободный доступ к иностранной валюте импортеров товаров и услуг, а также иностранных инвесторов для перевода дивидендов и прибылей. Одновременно будут предприняты меры по унификации режима хозяйственной деятельности национальных предприятий и предприятий с иностранным участием.

38. Для повышения ликвидности и эффективности валютного рынка мы до 15 марта 1992 года осуществим следующие меры. Во-первых, уполномоченные банки

получат право проводить валютные аукционы; на всей территории страны можно будет открывать пункты по обмену валюты; мы предложим другим бывшим союзным республикам сделать то же самое. Во-вторых, межбанковские валютные торги будут проводиться два раза в неделю, с тем чтобы в последующем проводить их ежедневно. В-третьих, будут отменены ограничения по обменному курсу, который разрешено использовать банкам при проведении операций по поручению их клиентов. Как только это станет возможным, нерезидентам будет разрешено покупать и продавать иностранную валюту на межбанковском рынке для осуществления текущих операций. Банкам будет предоставлено, с определенными ограничениями, право открытой позиции по валютным счетам, так что им не придется, как сегодня, выступать лишь агентами конкретных предприятий и по конкретным операциям. Разрыв между наличными операциями, связанными в основном с туризмом, и безналичными операциями будет ликвидирован при помощи устранения существующих барьеров между двумя рынками. В соответствии с новой системой обменного курса в Верховном Совете России обсуждается новый закон о валютном регулировании и валютном контроле, который позволит обеспечить конвертируемость рубля по текущим операциям для резидентов и нерезидентов. Ожидается, что этот закон будет принят в марте и вступит в силу с 1 апреля 1992 года.

39. Плавающий обменный курс будет сохраняться до достижения макроэкономической стабилизации и накопления валютных резервов на уровне, достаточном для поддержания фиксированного обменного курса. Правительство и ЦБР будут стремиться укрепить рубль при помощи инструментов монетарной и фискальной политики. В течение этого периода экономический и политический риск будет оставаться высоким. Поэтому мы придаем важное значение обеспечению соответствующего внешнего финансирования экономической программы Правительства. Кроме того, создание стабилизационного фонда повысило бы надежность и шансы на успех политики фиксированного курса.

40. Все экспортные квоты и экспортные лицензии (в отличие от прямых экспортных пошлин, упомянутых в п.26) будут устранены до 1 июля 1992 года, за исключением квот на экспорт энергоносителей, которые будут постепенно отменены до конца 1993 года, и товаров, вывоз которых ограничивается по соображениям безопасности. Экспортные квоты на энергоносители будут установлены с учетом ожидаемого сокращения внутреннего потребления этих ресурсов, вызванного падением производства и энергосбережением, которое связывается с повышением относительных цен на энергоносители. Не будет возврата к количественным ограничениям на импорт.

41. Эти изменения в валютной и внешнеторговой системе, а также соответствующая макроэкономическая политика значительно улучшат перспективы укрепления платежного баланса России. Однако в 1992 году положение с платежным

балансом останется очень серьезным, главным образом из-за кризиса платежеспособности в 1991 году, и сбоев в экономической и финансовой системе. После развала торговли в рамках СЭВ и усиления внутренних макроэкономических диспропорций, экспорт сократился в прошлом году на одну треть. Как следствие резкого сокращения валютных доходов, осуществления крупных платежей по обслуживанию долга, которые производились своевременно, и отказа в краткосрочных кредитах импорт уменьшился более чем на 40%, а валютные резервы были истощены. В начале 1992 года, несмотря на отсрочку уплаты долгов, согласованную с официальными кредиторами и коммерческими банками, ситуация остается очень сложной. Ожидается дальнейшее сокращение экспорта, так как отсутствие ключевых производственных ресурсов - сырья и оборудования - нанесет большой ущерб как производству, так и экспорту. Даже при отсутствии какого-либо роста совокупного импорта потребность во внешнем финансировании будет значительной.

42. Мы обратимся с просьбой о предоставлении внешнего финансирования к международным организациям, официальным кредиторам, коммерческим банкам и внешним поставщикам. Такое финансирование требуется для поддержания необходимого уровня импорта и быстрого пополнения валютных резервов. Для оказания общей поддержки населению, включая систему социальной защиты его наиболее уязвимых слоев, потребуются продовольственная и гуманитарная помощь. Стабилизационный фонд повысил бы надежность политики фиксированного обменного курса. Кроме того, мы обсуждаем бремя внешней задолженности с нашими кредиторами.

7. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ

МЕЖДУ БЫВШИМИ РЕСПУБЛИКАМИ СССР

43. Правительство намерено развивать внешнеэкономические связи России на недискриминационной основе в соответствии с принципами многосторонней торговли, общепринятыми в мировой экономике. В этой связи Правительство признает необходимость сохранения тесных экономических отношений с другими бывшими республиками СССР. Оно стремится к расширению сотрудничества во всех областях межгосударственных экономических и финансовых отношений.

44. Правительство Российской Федерации намерено принимать возможные меры для сохранения общего экономического пространства, а также воздерживаться от односторонних шагов, которые повредят торговле. Оно стремится к устранению количественных ограничений в межгосударственной торговле, содействию прямой торговле между предприятиями и ограничению прямого участия государства в торговых связях. Не будут предприниматься шаги, которые противодействовали бы рыночному давлению, приводящему к выравниванию цен в разных государствах.

45. Количественные ограничения на поставки в другие бывшие республики будут сведены к тем товарам, экспорт которых подвергается количественным ограничениям в торговле между Российской Федерацией и третьими странами (после пересмотра этой системы - см. раздел 6). Будут предприняты все усилия для того, чтобы обеспечить соблюдение существующих двусторонних торговых соглашений по этим товарам. Кроме того, согласно договоренности, достигнутой в Минске 14 февраля 1992 года, до 1 июля 1992 года будет создан Арбитражный суд для разрешения торговых споров между бывшими республиками.

46. Что касается межгосударственных денежных отношений, то ЦБР договорился с центральными банками других бывших республик о четких правилах платежей и расчетов, включая ведение корреспондентских счетов в ЦБР и превышение лимитов технического кредитования по таким счетам. ЦБР будет стремиться к координации денежной политики с другими центральными банками в рамках рублевой зоны, включая установление близких показателей кредитной эмиссии, единых ставок рефинансирования центральных банков и единых резервных требований. ЦБР готов договориться с членами рублевой зоны о равномерном распределении денежной эмиссии. Он также договорится о проведении общей политики обменного курса рубля и механизме интеграции валютных рынков бывших республик. ЦБР использует практику заключения специальных соглашений об упорядоченном изъятии рублей с теми республиками, которые планируют ввести собственную валюту, с тем, чтобы намеченные показатели инфляции, рассмотренные ранее, оставались совместимыми с программой кредитования самого ЦБР.

47. Очевидно, что достижение упомянутых выше межгосударственных соглашений не может состояться за счет усилий одной России и потребует аналогичных действий от других бывших республик. Мы отмечаем, что в круг задач МВФ входит содействие государствам в том, чтобы избегать шагов, разрушительных для национального или интернационального благосостояния. Мы имеем в виду, что МВФ будет убеждать другие бывшие республики пойти на такие соглашения.

8. СИСТЕМНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ

48. Правительство рассчитывает предпринять целый ряд структурных и системных реформ в рамках перехода к более открытой экономике, ориентированной на рынок. Они предполагают изменения политического и институционального характера в ряде областей, включая либерализацию цен, реформу предприятий и развитие частного сектора, содействие развитию конкуренции и антимонопольные меры, развитие финансовой сферы, внешнюю торговлю и инвестиции, а также создание системы социальной защиты. Кроме того, будут проведены крупные системные реформы в области энергетики и сельского хозяйства.

49. Структурные и системные реформы необходимы для того, чтобы усилить макроэкономическое управление. Следовательно, для достижения наших целей понадобятся специальные системные меры. Правительство намерено завершить составление плана реформ во всех отмеченных выше областях в ближайшее время, но не позднее июня 1992 года, имея в виду их быстрое осуществление. Мы уже начали и рассчитываем продолжить дискуссии со Всемирным банком и другими внешними кредиторами по вопросам структурных и отраслевых реформ в этих областях. Правительство предлагает, чтобы сотрудники Всемирного банка предоставляли сотрудникам МВФ информацию о том, как проходит составление и выполнение этих программ. Это поможет сотрудникам МВФ при анализе хода выполнения экономической программы Правительства, изложенной в данном Меморандуме.

50. Как отмечалось выше, на масштабы роста цен в январе, безусловно, оказало существенное влияние отсутствие конкуренции в экономике - как в производстве, так и в торговле. Поэтому, Правительство намерено уделить особое внимание развитию более конкурентных рынков. Это предполагает комплекс мер, а именно: ликвидацию препятствий для создания новых предприятий (таких, как непоследовательное законодательство и отсутствие развитых рынков недвижимости); создание системы регулирования без ограничительных требований лицензирования производства и торговли; быстрое выявление и контроль за злоупотреблениями монопольным положением. За исключением естественных монополий, предварительное регулирование цен, назначаемых предприятиями - монополистами на отдельных рынках, будет прекращено с 1 июля 1992 года, а также будут сняты предельные нормативы рентабельности. Вместо этого мы сосредоточимся на позитивной программе содействия конкуренции в сочетании с реагированием на выявленные серьезные злоупотребления монопольным положением. Действующий сейчас предел в 25% торговой наценки для государственных торговых предприятий, который не применяется ни к частному сектору, ни к коммерциализированным государственным магазинам, будет временно сохранен, чтобы предотвратить монополистические злоупотребления и создать стимул для коммерциализации.

51. Как уже отмечалось, мы намерены как можно быстрее приступить к приватизации государственных предприятий. В первое время акцент будет сделан на быстрой продаже - при помощи открытых конкурсов или аукционов - мелких предприятий и магазинов. Приватизация крупных промышленных предприятий, безусловно, будет проходить медленнее, чем мелких предприятий и организаций торговли и сферы обслуживания. Корпоратизация всех предприятий с числом занятых свыше 200 человек будет проведена как можно быстрее; это заставит их подчиняться рыночной дисциплине и позволит укрепить управление в течение периода, пока будет решаться их дальнейшая судьба. Мы также намерены подготовить подробный проект программы массовой приватизации, которая может

быть осуществлена к началу 1993 года. Эта программа будет основана на следующих основных принципах:

а) будут широко распространяться бесплатные приватизационные купоны в целях обеспечения широкой поддержки программы приватизации;

б) рабочим будет предоставлена доля в собственности предприятия, но не контрольный пакет;

в) будут резко сокращены ограничения на приватизацию отдельных предприятий и отраслей;

г) будут в основном ликвидированы ограничения на участие иностранных инвесторов;

д) приватизированная собственность будет включать участок земли, на котором она находится;

е) объекты незавершенного строительства будут облагаться специальным налогом, чтобы создать стимул к их завершению или продаже. Образование коллективной (неделимой) формы собственности возможно только как исключение.

52. Для сокращения масштабов прямого государственного вмешательства в экономику были отменены обязательные госзаказы. Сохраняющиеся льготы предприятиям, поставляющим продукцию государству, будут значительно сокращены в течение 1992 года. Все прочие элементы централизованного распределения материальных ресурсов будут устранены к концу 1992 года.

53. С целью стимулирования сельскохозяйственного производства и распространения приватизации на экономическую деятельность в сельской местности, 29 декабря 1991 года были приняты указы Президента по земельной реформе в сельском хозяйстве и перестройке колхозных и совхозных предприятий. Мы намерены полностью выполнить эти указы в течение ближайших двух лет и в настоящее время принимаем для этого необходимые организационные меры. Мы надеемся завершить приватизацию системы распределения ресурсов для сельского хозяйства и пищевой промышленности к концу 1992 года. Будут также предприняты серьезные усилия по демополизации и приватизации как сферы переработки, так и оптовой торговли продовольствием.

9. АНАЛИЗ ВЫПОЛНЕНИЯ ПРОГРАММЫ

54. Экономическая программа, описанная в этом меморандуме, была разработана в обстановке большой неопределенности. Правительство России рассчитывает на дальнейшее содействие МВФ в адаптации и корректировке этой программы по мере развития событий и получения дополнительной информации. Если того потребуют обстоятельства, Правительство пойдет на усиление политики реформ. Существует также неопределенность относительно получения внешней

финансовой помощи для поддержки экономической программы. В зависимости от уровня внешнего финансирования будут пересматриваться основные параметры этой программы. Это будет делаться таким образом, чтобы обеспечить достижение стабилизации и других целей программы.

55. Правительство убеждено в том, что его политика и программа соответствуют поставленным целям, но будет по мере необходимости принимать дополнительные меры. В период осуществления программы руководство Российской Федерации будет поддерживать тесные связи с МВФ, который будет наблюдать за ее выполнением и достижением целей, определенных в этом меморандуме. Ожидается, что сотрудники МВФ будут анализировать выполнение программы в апреле, июле и октябре 1992 года. Особое внимание будет обращено на степень выполнения мероприятий, требуемых для достижения намеченных программой целей, а также на степень развития необходимых инструментов экономической политики.

Е.Гайдар
Заместитель Председателя
Правительства
Российской Федерации

Г.Матюхин
Председатель
Центрального банка
Российской Федерации

Приложение 1

Б Ю Д Ж Е Т

В таблице приводится оценка консолидированного бюджета Российской Федерации в 1992 году, включая бюджеты местных органов власти и внебюджетные фонды. Она учитывает последствия для бюджета тех мер, которые описаны в Меморандуме об экономической политике. Исходная оценка основных экономических показателей (то есть зарплата, процентные ставки) в целом соответствует программе, изложенной в Меморандуме.

Оценка сделана на основе применяемой МВФ методологии. Последняя отличается от методологии, используемой Правительством Российской Федерации, в следующем:

- доходы и расходы учитываются на основе имеющихся обязательств; Правительство учитывает некоторые статьи, включая обслуживание долга (как внешнего, так и внутреннего) и расходы на централизованный импорт, на основе фактических платежей;

- некоторые статьи рассматриваются как способы финансирования бюджета, а потому не приводятся в таблице, тогда как по методологии Правительства они учитываются как доходы (или расходы); основные статьи такого рода - чистые иностранные займы и доходы от приватизации.

Эти различия в методологии привели к различиям в оценке бюджетного дефицита в первом квартале 1992 года.

Консолидированный бюджет Российской Федерации в 1992 году

(в процентах к ВВП)

	январь март	апрель декабрь	год в целом
1. ДОХОДЫ	20.1	35.7	33.4
в том числе:			
НДС (исключая импорт)	7.0	10.3	9.9
налоги на нефть и газ	0.0	4.7	4.0
налог на прибыль	6.0	4.9	5.1
подходный налог	1.6	1.1	1.2
экспортные пошлины	2.8	9.1	8.2
импортные пошлины	0.0	1.5	1.3
2. РАСХОДЫ	34.3	31.2	33.4
в том числе:			
инвестиции	2.3	2.5	2.4
субсидии потребителям	2.6	0.6	0.9
заработная плата	4.7	6.3	6.1
социальные расходы	6.5	8.8	8.5
расходы по ВЭД	9.7	4.5	5.2
3. БАЛАНС ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ	0.0	-3.0	-2.6
4. ОБЩИЙ БАЛАНС	-14.2	1.4	-0.9
(1 - 2 + 3)			