

7

ПРОГРАММА УГЛУБЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕФОРМ

(концепция)

7

М о с к в а

1992 г.

Май

О Г Л А В Л Е Н И Е

	<u>стр.</u>
1. Цели и ограничения.	3
2. Основные направления.	4
3. Логика развития и этапы преобразований.	5-6
4. Сценарии развития.	6-11
5. Либерализация и стабилизация.	11-19
6. Создание предпосылок для будущего роста: институциональные изменения в экономике.	20-25
7. Структурная политика.	25-30
8. Социальная политика.	30-38
9. Региональный аспект экономической политика	38-41
10. Развитие экономических отношений России с государствами - бывшими республиками Союза ССР.	41-44
11. Стратегия внешнеэкономической деятельности.	44-48

1. Цели и ограничения.

Главная цель реформ - повышение жизненного уровня граждан России на основе экономического возрождения страны, роста и процветания отечественной экономики. Необходимым условием достижения этой цели является формирование полноценной рыночной экономики, предполагающее глубокие преобразования социальных институтов, образа жизни большинства населения.

От граждан потребуются больше самостоятельности и инициативы, ответственности, дисциплины и бережливости. Они будут лишены значительной части привычных ныне форм государственной опеки. Но зато смогут воспользоваться преимуществами свободы, собственности, гражданских прав, возможностью гораздо полнее проявлять свои способности. Именно эти изменения в конечном счёте только и могут привести к возрождению страны и ее процветанию.

Политика Правительства, направленная на достижение этих целей, будет строиться с учетом ограничений, обусловленных нынешним состоянием экономики и социально-политической обстановкой в России. Практика осуществления реформ показывает, что текущие трудности, с которыми сталкивается российское общество, являются вынужденным следствием переходного периода к экономике качественно иного типа, а не результатом сегодняшней политики Правительства, и носят временный характер. Накапливавшиеся десятилетиями экономические и социальные проблемы лишь вскрылись со снятием жесткого административного и идеологического контроля и наложились друг на друга, обусловив особую остроту кризиса. Он существенно усугубился также вследствие серьезных просчетов в экономической политике последних лет, распада СССР.

Вместе с тем, неизбежный в условиях радикальной реформы временный спад производства и уровня жизни не должен перейти определенный рубеж, необходимо сохранить основные системы жизнеобеспечения и наиболее ценные элементы производственного и научно-технического потенциала. Рыночные реформы должны осуществляться таким образом, чтобы свести к минимуму угрозы

самому процессу реформации, 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 и поэтапное продвижение вперед.

Вместе с тем либерализация экономики означает ограничение возможностей вмешательства государства в процессы ее функционирования. Ставка делается на саморегулирование и самоорганизацию. Правительство имеющимися в его распоряжении средствами будет лишь направлять естественно протекающие процессы, удерживая в определенных рамках их негативные последствия и ускоряя появление позитивных результатов.

2. Основные направления.

Дальнейшие преобразования на пути к рыночной экономике предполагают действия в следующих основных взаимосвязанных направлениях:

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

- стабилизация финансов и денежной системы, укрепление рубля, как решающий фактор стимулирования деловой активности и увеличения возможностей государства неадминистративно влиять на развитие экономических и социально-политических процессов;

- приватизация, развитие предпринимательства, создание 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 сферы: только с достижением достаточно сильной конкуренции возможно реальное повышение эффективности, качества, увеличения 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, создания предпосылок экономического роста на основе повышения роли деловой активности частных сбережений граждан.

3. Логика развития и этапы преобразований.

Становление эффективной рыночной экономики требует активных действий одновременно по всем перечисленным направлениям. Вместе с тем, этот процесс пройдет ряд последовательных и взаимно обусловленных этапов.

На этапе кризисного развития главным приоритетом экономической политики государства являются либерализация и финансовая стабилизация. Либерализация откроет дорогу предпринимательству и формированию механизмов рыночного саморегулирования. Устойчивая стабилизация финансов и денежной системы усилит экономические стимулы и дает в руки государства эффективные и согласующиеся с рыночными законами рычаги воздействия на поведение хозяйственных субъектов.

Критерии завершения этого этапа: доля регулируемых цен составит не более 2-3% от объема ВВП, доля государственных закупок - не более 20% ВВП, будет достигнута устойчивая сбалансированность государственного бюджета (дефицит не более 3% ВВП, покрываемый за счёт экономически оправданных источников). Темп инфляции не должен превышать 3-5% в месяц. Будет введена конвертируемость рубля по текущим операциям, обеспечено поддержание его стабильного курса. Прекратится спад производства.

Вместе с тем эти процессы не являются сами по себе движущими силами рыночной экономики, образуя лишь необходимые условия для ее становления и здорового развития. Дальнейшая либерализация и повышение эффективности экономики будут возможны только в меру успехов приватизации, предпринимательства и торговли, которые должны вытеснить государственные институты управления экономикой и распределения ресурсов.

Эти задачи будут решаться на этапе восстановления народного хозяйства.

Главными приоритетами здесь являются институциональные изменения, направленные на создание условий для развития предпринимательства и конкуренции на основе частных и иных негосударственных форм собственности.

Критерии завершения этого этапа: доля госсектора в производстве должна составлять 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%. Должно произойти оживление производственной активности, достигнут докризисный уровень ВВП.

На этом этапе начнется первая фаза структурной перестройки экономики, связанная с необходимостью преодоления деформаций, сложившихся в условиях плановой системы. Эта фаза структурной перестройки будет приводить, главным образом, к выявлению и свертыванию неэффективных производств, расчистке почвы для эффективных капиталовложений и создания предпосылок дальнейшего экономического роста. На этом этапе будет образован необходимый уровень накоплений, создан благоприятный инвестиционный климат.

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, поддержка основных систем жизнеобеспечения, сохранения наиболее ценных элементов производственного и инновационного потенциала для перехода к реконструкции экономики, которая будет сопровождаться повышением темпов экономического роста.

Реконструкция экономики явится главным приоритетом этапа экономического подъема.

Задачи государственной политики в этой фазе - стимулирование накоплений и долгосрочных инвестиций, активные действия по созданию современной производственной инфраструктуры, содействие развитию прогрессивных производств посредством политики государственных закупок, финансирования передовых научно-исследовательских разработок и т.п.

Критерии завершения этого этапа: 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%.

4. Сценарии развития.

Продолжительность переходного периода в существенной мере зависит от того, каким образом будут решаться ключевые для каждого этапа проблемы, по каким альтернативным вариантам будут развиваться события.

Для этапа кризисного развития ключевой проблемой является инфляция. Альтернативные варианты развития событий можно определить следующим образом:

Иа - гиперинфляция: уступая различным социальным слоям и группам давления правительство проводит слабую финансово-кредитную политику, вследствие чего темпы инфляции превышают критические отметки. Аналогичные последствия будет иметь неспособность Правительства и Центрального банка поставить под контроль кредитную эмиссию рублей за пределами России - в других государствах рублевой зоны. Развиваются устойчивые инфляционные ожидания, подрываются кредит и сбережения. Правительство лишается каких-либо инструментов воздействия на течение экономических процессов. Результат - дальнейшая дезинтеграция производства и спад экономической активности, переходящие в длительную рецессию, которая сопровождается интенсивным вывозом капитала и утечкой умов.

Иб - административный контроль: при слабой финансово-кредитной политике правительство пытается сдерживать инфляцию административными мерами - замораживание цен и доходов. Вследствие этого приходится регламентировать производство и распределение продукции прежними командными методами. Если это удаётся, открытая инфляция снова переводится в подавленную, усиливается товарный дефицит с крайним обострением всех присущих ему негативных последствий. Производство и хозяйственные связи могут быть отчасти поддержаны, но только на время и в незначительной степени.

Если восстановить административный контроль над экономикой не удастся, то гиперинфляция и спад производства развиваются с ещё большей силой, выход из кризиса оттягивается в любом случае.

Ив - дефляционный спад: правительство проводит предельно жёсткую финансово-кредитную политику, игнорируя любые формы давления. Инфляция в относительно короткие сроки сводится к показателям, характерным для завершения этапа стабилизации. Но при этом усиливается спад производства и социальная напряженность, возможно обвальное разрушение существующих производственных структур.

Иг - управляемая инфляция: проводится финансово-кредитная политика умеренной жёсткости. Нарращивание усилий по сокращению государственных расходов и субсидий сочетается с поддержкой предпринимательства, отдельными уступками в социальной сфере. Темпы инфляции достигают требуемых значений к концу более продолжительного этапа стабилизации. Процесс структурной перестройки, свёртывание ненужных и неэффективных производств контролируются.

Очевидно, что вариант "управляемой инфляции" является предпочтительным. Однако множество внешних факторов будут отклонять развитие реальных процессов в сторону других вариантов. Наиболее сильные негативные факторы - взаимоотношения со странами-членами СНГ и между федеральным правительством и регионами. Наиболее важный позитивный фактор - поддержка развитых стран, международных финансовых институтов.

Для этапа восстановления народного хозяйства (институциональных изменений) ключевой проблемой является усиление хозяйственных мотиваций и их ориентация на производство, создание активного предпринимательства и слоя эффективных собственников. При решении этой проблемы события могут развиваться по следующим альтернативным вариантам:

Па - предпринимательство развивается слабо как в силу сохранения государственных регламентаций, так и вследствие недостатка собственной активности, неблагоприятной социальной среды. Приватизация происходит медленно и меняет хозяйственные мотивации несущественно. Собственность распределяется преимущественно исходя из социальных критериев, а её перераспределение в пользу собственников, способных эффективно распорядиться своими капиталами, задерживается. Запоздывает формирование финансового рынка и становление институциональных инвесторов, институты накопления сбережений и их инвестирования остаются неразвитыми.

В этом случае на этапах восстановления народного хозяйства и экономического подъема оказывается необходимым увеличение государственных инвестиций. Следствием будет низкая эффективность инвестиций и высокие налоги, угнетающие деловую активность. Усилятся протекционистские тенденции, противодействие привлечению иностранного капитала.

Выход из кризиса, подъём и реконструкция экономики в этом случае затянутся надолго. Вероятность варианта Па увеличивается, если на этапе либерализации и стабилизации события будут развиваться по вариантам "гиперинфляции", "административного контроля" или "дефляционного спада".

Пб - предпринимательство развивается активно на основе как частных накоплений, так и всесторонней поддержки государства. Приватизация создаёт сильные хозяйственные мотивации и приводит к формированию слоя эффективных собственников и институциональных инвесторов в относительно спокойной социальной обстановке. Возможно, что в начальной фазе происходит широкая диффузия собственности, но затем она сравнительно быстро перераспределяется, концентрируясь у наиболее эффективных инвесторов, возрастает уровень накоплений. Быстро создаётся финансовый рынок, обеспечивающий высокую мобильность капиталов.

При таком варианте иностранные инвестиции будут играть весьма позитивную роль, поощряя отечественное предпринимательство.

В этом случае время выхода из кризиса может быть существенно сокращено, подъём экономики начнётся раньше. Быстрее развернётся и структурная перестройка.

Вероятность реализации варианта Пб возрастает, если на этапе либерализации и стабилизации события будут развиваться по варианту "управляемой инфляции". При вариантах Ia, Ib, Iv вероятность того, что на этапе восстановления народного хозяйства развитие пойдёт по этому благоприятному сценарию весьма невелика, поскольку для него не будет создано необходимых предпосылок.

Для этапа экономического роста ключевой проблемой является проблема инвестиций. Альтернативные варианты здесь таковы.

IIIa - недостаток накоплений и низкая инвестиционная активность. Если на предыдущих этапах события будут развиваться по неблагоприятным вариантам, то слабое развитие предпринимательства и отсутствие эффективных собственников, низкий уровень потребления не обеспечат необходимую склонность к сбережениям. В этом случае будут очень медленно возникать эффективные механизмы трансформации

сбережений в инвестиции. Если к тому же экономическая и политическая нестабильность будут отпугивать иностранных инвесторов, то структурная перестройка затянется надолго, в ней будут преобладать негативные, разрушительные моменты, компенсируемые государственными инвестициями. Будет продолжаться консервация старых неэффективных производственных структур, ограждение их от иностранной конкуренции, что обусловит дальнейшее отставание экономического развития России, ещё большее снижение жизненного уровня населения.

ШБ - образование необходимых накоплений и высокая инвестиционная активность. Развитие предпринимательства и приватизация создают для этого необходимые предпосылки. Стабилизация потребительского рынка и достижение равновесия между ценами и доходами населения, хотя бы на относительно низком уровне, позволяет увеличивать сбережения и вкладывать их в развитие производства с помощью эффективных институциональных инвесторов. Благоприятные экономические и политические условия привлекают иностранные инвестиции в масштабах, позволяющих увеличить внутренние накопления в целях ускорения реконструкции российской экономики.

На основе изложенных вариантов можно построить два сценария, характеризующих крайние альтернативы развития - пессимистический и оптимистический, очерчивающие границы того, что можно ожидать.

Первый сценарий сводится к тому, что, если на этапе кризисного развития будут допущены варианты, связанные с раскруткой гиперинфляции, попытками установления жесткого административного контроля или усилением дефляционного спада, на следующем этапе неизбежным окажется слабое развитие предпринимательства, что повлечет за собой недостаток накоплений и низкую инвестиционную активность, подрывающие возможность экономического подъема.

Второй сценарий предполагает оптимальный вариант: "управляемая инфляция" - активное развитие предпринимательства - образование необходимых накоплений и обеспечение высокой инвестиционной активности.

Естественно, что реально события будут развиваться, вероятней всего, между этими крайностями.

Политика Правительства, естественно, должна быть нацелена на приближение к оптимистическому сценарию, но также и на подготовку

решений на тот случай, если события будут отклоняться от оптимальной траектории, чтобы быть на каждом этапе готовым к корректировке программы для приближения к желаемому сценарию.

Ниже характеризуются меры по каждому из основных направлений экономических преобразований.

5. Либерализация и стабилизация.

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

Эта политика включает несколько элементов:

- либерализация цен и заработной платы;
- дерегулирование товарных потоков;
- отказ от нетарифных методов внешнеэкономического регулирования;
- конвертируемость национальной валюты;
- сбалансированность государственных доходов и расходов, бездефицитный бюджет, активная финансовая политика;
- ограничение темпов роста денежной массы, переход к реальной положительной ставке процента.

Значительная часть мероприятий по либерализации и стабилизации была осуществлена в первые месяцы 1992 года. Однако политика в этой области не была достаточно последовательной.

Во-первых, сохранены регулируемые цены на ряд важнейших продуктов.

Во-вторых, сохранилось фондовое распределение части ресурсов фактически по регулируемым ценам (до 40%), что в сочетании с широким распространением бартера сужает сферу нормальной свободной торговли. Биржевая торговля охватывает не более 2-3% товарооборота.

В-третьих, наряду с полной либерализацией экспорта товаров высокой степени переработки сохранилось квотирование экспорта значительной части сырьевых товаров. 40% валютной выручки от их экспорта подлежит обязательной продаже по завышенному специальному курсу рубля.

Развитию свободной торговли препятствуют также соглашения о взаимных поставках со странами СНГ, для выполнения которых установлены квоты. По продукции, не включенной в соглашения, также широко применяются ограничения в торговле.

Что касается стабилизационных мероприятий, то их жесткость в январе-феврале, доказав самую возможность их применения, способствовала возникновению платежного кризиса. Сегодня дальнейшие стабилизационные меры частично блокируются решениями о дополнительных социальных расходах и налоговых льготах, а также целевыми кредитами, предоставляемым агрокомплексу, оборонным предприятиям, а также на расшивку неплатежей.

Выход на спокойный курс стабилизации требует исключения резких колебаний и учета необходимости поддержки производства.

Процесс либерализации и стабилизации на первых порах неизбежно подталкивает спад производства, начавшийся раньше.

Стабилизационные меры угнетают стимулы производства и накоплений. Поэтому необходима большая гибкость финансовой политики. Но если ее жесткость ослабляется сверх известной степени, то усиление инфляции снижает стимулы производства и дезориентирует предприятия еще в большей степени.

Существует весьма узкий диапазон значений параметров стабилизационной политики, при которых возможно поддержать стимулы производства и предпринимательства даже в фазе либерализации и стабилизации за счёт того, что умеренный недостаток денег не позволяет повышать цены из-за ограничений по спросу, побуждает предприятия увеличивать объёмы реализации продукции, а также излишних материальных запасов и оборудования, способствуя насыщению рынка при относительно невысоком темпе инфляции. Попасть в этот диапазон и удерживать экономику в его пределах - одна из важных задач текущей политики Правительства и Центрального Банка на этапе либерализации и стабилизации.

Основные меры, которые необходимо провести в ближайшем будущем в сфере либерализации и стабилизации сводятся к следующему:

- 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;
- практически немедленное 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 ближайшие задачи связаны 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 поэтапным снижением этого налога. Сохраняющийся при этом последний блок регулируемых цен и тарифов в жилищно-коммунальном хозяйстве (квартирная плата и проч.) будет дерегулирован по мере коммерциализации и приватизации этой сферы. Не менее важной является отмена любых ограничений цен и рентабельности для предприятий-монополистов, осуществляемых в предварительном порядке.

После либерализации цен на энергоносители следует ожидать нового обострения платёжного кризиса и кризиса наличности. В связи с этим должны быть предприняты предупреждающие меры. Необходимо добиться того, чтобы началась отбраковка неэффективных предприятий. С этой целью должен быть срочно принят Закон о банкротстве и организована работа по санации государственных предприятий, попавших в сложное финансовое положение.

Вслед за либерализацией цен на энергоносители и вызванным ею общим повышением цен неизбежен также рост номинальных доходов населения, в том числе в бюджетной сфере, пенсий, пособий, вследствие чего в ближайшей перспективе повысится темп инфляции. Это вполне предвидимое следствие либерализации. Важно, чтобы инфляция носила корректирующий характер (способствовала установлению новых соотношений цен на основе спроса и предложения) и чтобы в целом номинальные доходы росли медленнее роста цен.

Дальнейшая финансовая стабилизация должна достигаться прежде всего за счёт опережающего роста доходов бюджета над его расходами с использованием средств НДС и подоходного налога, поступления от которых должны расти в меру роста цен и доходов населения. Поддержка предпринимательства должна укрепить налоговую базу, а некоторое снижение ставок налогов может быть хотя бы отчасти компенсировано увеличением массы поступлений от налогов.

Либерализация внешнеэкономической деятельности будет достигнута прежде всего последовательным сокращением нетарифных ограничений с заменой квотирования таможенным регулированием

экспорта. С окончательной либерализацией цен экспортный тариф станет основным регулятором внутренних цен на энергоносители и сырье и средством изъятия дифференциальной ренты с вывозимых сырьевых товаров. Импортный тариф станет, наряду с курсом рубля, основным фактором ценообразования на импортную продукцию.

Ключевой вопрос либерализации внешнеэкономической деятельности - переход к единому курсу рубля. В ближайшее время будут отменены специальный коммерческий курс рубля, применяемый при обязательной продаже части валютной выручки в республиканский валютный резерв, а также искусственные курсы рубля, используемые для централизованного импорта. Одновременно будет осуществлен переход от практики административного наполнения иностранных кредитов к их конкурсному распределению среди импортеров, продаже централизованно импортируемых товаров по рыночным ценам и ликвидации скрытого дотирования их потребителей через применение завышенных курсов рубля при формировании внутренних цен на импортную продукцию. Эти меры позволят направить доходы от привлечения иностранных кредитов на финансирование реконструкции народного хозяйства и развития производств, ориентированных на экспорт, что обеспечит своевременный возврат привлекаемых кредитов.

В целях расширения валютного рынка и обеспечения внутренней конвертируемости рубля по текущим операциям со второго полугодия 1992 г. будет введена обязательная продажа 50% валютной выручки экспортеров по рыночному курсу. В дальнейшем сближение структуры внутренних и мировых цен будет содействовать стабилизации рубля и создаст предпосылки для перехода к обязательной продаже за рубли всей валютной выручки предприятий по рыночному курсу и введения конвертируемости рубля по текущим операциям. Это позволит повысить доступность иностранной валюты для юридических и физических лиц и обеспечить предпосылки стабилизации курса рубля, что существенно улучшит условия внешнеэкономической деятельности и имеет особое значение для привлечения прямых иностранных инвестиций.

В целях демонополизации потребительского рынка будет продолжаться процесс разгосударствления торговли. С упразднением торгов и трестов ликвидируется среднее звено управления, в

результате предприятий-магазины, столовые, кафе и др. становятся полностью самостоятельными хозяйственными субъектами. Предприятиям розничной торговли предоставлена свобода выбора организационных форм добровольного объединения.

Большинство органов управления торговлей на местах трансформированы в новые коммерческие структуры, призванные оказывать новым самостоятельным предприятиям услуги на договорных условиях по закупке и завозу товаров, организации бухгалтерского учета, правовому обеспечению и др.

Крайне важно, чтобы процесс разгосударствления и приватизации предприятий торговли и общественного питания был скоординирован с аналогичной работой, проводимой на предприятиях, производящих товары народного потребления.

Реформа в системе общественного питания предполагает наряду с переходом на рыночных механизм регулирования экономики коммерческих предприятий, сохранение государственного регулирования деятельности общепита, обслуживающего социально слабые группы населения.

В целом политика государственной поддержки торговой деятельности в новых условиях должна быть направлена на:

- создание правовой базы эффективного функционирования различных видов торговых организаций, основывающихся на частной, муниципальной и сманных формах собственности;

- создание мотивационного механизма, направленного на товарное насыщение рынка на основе кооперирования торговых и производственных структур (слияние производственного и торгового капитала), ускорение оборачиваемости товаров, оптимизации товарных запасов;

- создание условий для развития конкуренции торговых предприятий, предотвращение их монополизма в торговой деятельности;

- создание условий для свободного формирования и развития горизонтальных связей и непосредственного взаимодействия между товаропроизводителями и торговыми предприятиями;

- оказание содействия в развитии торговой инфраструктуры складских мощностей, средств связи, транспорта, технических средств и методическом обеспечении обработки информации;

- обеспечение правовой защиты интересов малых предприятий в сфере торговли;

- создание фонда финансовой поддержки малого бизнеса в период его становления в оптовой торговле, особенно для осуществления инвестиций в развитие складской сети и применении передовой технологии товаропродвижения;

- оказание содействия по созданию информационных банков данных о конъюнктуре рынка со свободным доступом к этой информации предпринимательским структурам с частичным возмещением затрат за счет средств государственного бюджета и небюджетных источников, формируемых на добровольной основе пользователями информации;

- финансовые льготы (льготное кредитование предпринимательских структур с использованием дифференциации в зависимости от размеров ссуд, процентных ставок, сроков и условий кредитования, снижение ставок налогов и т.д.);

- оказание содействия в создании специализированных фондов коммерческого риска для предприятий оптово-посреднической сети, а также в развитии страхования оплаты продукции по поставкам для государственных нужд.

Развитие налоговой реформы.

Продолжится процесс совершенствования налоговой системы:

- все предприятия и организации становятся плательщиками налога на прибыль;

- стимулирование накопления в народном хозяйстве, усиливающееся по мере достижения финансовой стабилизации; основные инструменты в данной области - амортизационная политика, включающая внедрение механизма ускоренной амортизации, переоценку стоимости материальных активов, использование механизма инвестиционного налогового кредита (уменьшение налога на величину, равную определенной доле инвестиций);

- стимулирование вложения населением средств в жилищное строительство и малый бизнес;

- восстановление единой ставки налога на добавленную стоимость на продукты питания и его распространение на импорта, поэтапное снижение ставки налога на добавленную стоимость;

- совершенствование системы налогообложения дивидендов и процентов на вложенный капитал, внедрение системы, позволяющей избегать двойного налогообложения таких доходов;

- индексация шкалы налогообложения доходов физических лиц, в связи с развитием инфляционных процессов;

- повышение ставки налога на имущество предприятий и организаций.

Основное направление налоговой политики по мере завершения периода стабилизации заключается в постепенном уменьшении налогового пресса. Норма обязательных налоговых изъятий должна снизиться до уровня приблизительно 45% ВВП. Это будет осуществляться за счет уменьшения ставок экспортных пошлин и ставки налога на добавленную стоимость при повышении налогов за пользование природными ресурсами.

По мере комплексных изменений системы бухгалтерского учета, становления аудиторской службы, роста квалификации кадров налоговой администрации будут осуществляться совершенствование принципов определения базы налогообложения, позволяющих корректировать прибыль предприятий и доходов физических лиц с учетом изменения стоимости активов, оценки запасов, формирования резервов и т.п.

Политика бюджетных расходов.

В 1992 году процесс сокращения расходов бюджета будет продолжаться. Затраты на народное хозяйство (государственные капитальные вложения и дотации) снизились с 20,1% ВВП в 1991 году до 7,1% ВВП в I-ом квартале 1992 года, в целом за 1992 год они составят 5,5% ВВП. Тенденции некоторого увеличения расходов на оборону, на управление и содержание правоохранительных органов будут последовательно преодолены к концу 1992 года.

В 1992-1993 годах общее сокращение расходов бюджета будет происходить за счет сокращения дотаций предприятиям, оборонных расходов. Этим же целям должна служить реструктуризация социальных выплат. Важнейшей среднесрочной задачей является создание институциональных механизмов частичного внебюджетного финансирования отраслей непродуцированной сферы, традиционно полностью содержавшейся за счет бюджета. Для этого предусматривается стимулирование развития негосударственного медицинского страхования, создание частных пенсионных фондов. Будет вводиться платность ряда медицинских услуг, частичная платность среднего и высшего образования и т.д.

При этом на этапе стабилизации экономики будет наблюдаться достаточно высокий удельный вес республиканского бюджета в объеме консолидированного бюджета России. Децентрализация бюджетной системы будет проводиться по мере осуществления стабилизации.

В республиканском бюджете будет происходить концентрация доходов, необходимых для финансирования расходов, имеющих общегосударственное значение (оборона, безопасность, управление, федеральные программы и др.) при делегировании решения вопросов финансирования остальных расходов местным бюджетам. Доля трансфертов в финансировании местных бюджетов будет снижаться.

Важнейшей задачей является дальнейшее усиление бюджетного контроля за счет строгого ограничения расходов поступлениями доходов. В 1993 году все внебюджетные фонды будут консолидированы в бюджет Федерации (за исключением Пенсионного фонда и Фонда социального страхования). Будет введено законодательное ограничение возможностей местных властей финансировать бюджетные дефициты за счет банковских кредитов.

Указанные меры позволят иметь устойчиво малодефицитный бюджет. Объем дефицита не будет превышать 2-2,5% ВВП и полностью будет покрываться за счет неинфляционных источников (размещение государственных обязательств на рынке ценных бумаг).

Кредитно-денежная политика.

На этапе либерализации и стабилизации главной задачей кредитно-денежной политики является сдерживание инфляции и доведение ее темпа к середине 1993 года не более чем до 3-5% в месяц. Вместе с тем кредит должен обеспечить поддержание производства и развития предпринимательства в пределах, допускаемых политикой управляемой инфляции.

Ключевым фактором оздоровления кредитно-денежной системы и антиинфляционной политики является сокращение кредитов правительству на покрытие бюджетных расходов. К началу 1992 года общая масса денежных средств в экономике России на 49% сформирована за счет кредитов, предоставленных бюджету и только на 51% путем кредитования предприятий, хозяйственных организаций и населения. Это соотношение будет кардинально изменено. Кредитование бюджета в течение 1993 года должно быть сведено к 2-3% ВВП.

Стабилизация денежного обращения в России может и должна быть достигнута без проведения каких-либо денежных реформ, имеющих дискриминационный для населения характер, и без введения параллельной рублю валюты или же других денежных суррогатов.

В регулировании объема денежной массы придется считаться с корректирующим характером инфляции, а также ее немонетарными

факторами, в том числе со структурными особенностями экономики, монополизмом, дальнейшей либерализацией цен, способностью трудовых коллективов и профсоюзов оказывать давление на рост заработной платы и др. С учетом этих обстоятельств понадобится определенное увеличение денежной массы. В целом же будет проводиться жесткая кредитно-денежная политика, нацеленная на то, чтобы ограничивать возможности производителей и торговых посредников накапливать и финансировать избыточные материальные запасы, стимулировать предложение товаров на рынке и противодействовать росту товарных цен.

Для ограничения кредитной экспансии ставится цель достижения на рынке положительного уровня реальных (за вычетом ожидаемых темпов инфляции) процентных ставок. В этом случае, однако, всё бремя субсидирования льготных кредитов по пониженным процентным ставкам как инструмента структурной политики ляжет на бюджет.

В течение 1992 года отрыв ставки по кредитам ЦБР от рыночного уровня процентных ставок будет снижаться и не сможет превышать определённой величины (10-15 процентных пунктов), а не позднее второй половины 1993 года должен быть обеспечен переход к положительной процентной ставке, что будет вполне реально в случае планируемого снижения уровня инфляции.

В течение этого периода ЦБР будет выдавать кредиты строго в пределах количественных лимитов прироста задолженности коммерческих банков ЦБР, устанавливаемых ежеквартально.

Кроме того, необходимо добиваться снижения уровня процентной маржи по операциям коммерческих банков. Это будет достигаться повышением процента по привлечённым средствам, которое стимулирует рост накоплений, снижает само инфляционное давление, а также хотя бы частично, предохраняет привлеченные средства от инфляции, что означает перераспределение доходов из сектора финансовых услуг в производство. Для этого необходимо поощрение конкуренции между коммерческими банками.

ЦБР будет воздерживаться от прямых ограничений на процентные ставки, устанавливаемые коммерческими банками по активным и пассивным операциям (за исключением кредитов, предоставляемых коммерческими банками за счёт рефинансирования через ЦБР).

6. Создание предпосылок для будущего роста: институциональные изменения в экономике.

Продвижение в процессе либерализации и стабилизации связано со спадом производства во многих отраслях народного хозяйства, которые столкнутся с кризисом сбыта и опережающим

ростом издержек производства. На этапе кризисного развития будут действовать существенные ограничения в отношении политики экономического роста.

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

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

В-третьих, государственные инвестиции остаются неэффективными из-за бюрократических процедур их распределения, подверженных сильному ведомственному и политическому давлению. Но даже при рациональном выборе направлений их использования, сам процесс инвестирования в рамках существующих институтов низкоэффективен, в том числе из-за слабости централизованного контроля. Увеличение государственных инвестиций в этих условиях способно в лучшем случае вызвать краткосрочное и локальное оживление экономики, которое может завершиться дальнейшим углублением спада.

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

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

Наконец, практически полностью отсутствует система, трансформирующая сбережения в инвестиции, а именно, рынок ценных бумаг, негосударственные пенсионные фонды, инвестиционные банки, страховые компании. Недостаточна также правовая основа для частного предпринимательства и частных инвестиций. Важнейшим фактором здесь является отсутствие частной собственности на землю, неразвитость залогового права, неустойчивость налоговой системы. Общий политический и психологический климат также не способствует долгосрочным инвестициям.

В связи с этим основной упор на этапе кризисного развития должен быть сделан прежде всего на институциональные изменения, создающие предпосылки будущего экономического роста.

Ключевыми институциональными преобразованиями обеспечивающими предпосылки, являются:

- 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.

Развертывание широкомасштабной приватизации тесно связано с реализацией других направлений экономической политики Правительства. Социально-политические и экономические особенности России требуют приватизационной политики, основанной на сочетании возмездного и безвозмездного подходов. Темпы приватизации будут в значительной мере зависеть от состояния экономики в целом. Признавая ключевой целью приватизации формирование новой эффективной структуры собственников, Правительство осознает, что в тактике приватизации необходим разумный баланс интересов всех социальных групп и политических сил общества.

В настоящее время формируются условия для осуществления "большой" приватизации (приватизации крупных и средних предприятий), продолжается также "малая" приватизация, начинаются санация и приватизация предприятий-банкротов.

"Большая" приватизация затронет большинство средних и крупных предприятий за исключением ряда естественных монополий и ограниченного числа объектов, имеющих стратегическое значение для экономики России. Первым необходимым шагом станет корпоратизация: преобразование государственных предприятий в открытые акционерные общества, в некоторых случаях сопровождаемое их вертикальной интеграцией в соответствии с имеющимися технологическими и кооперационными связями. При этом руководителям и работникам предприятий безвозмездно или на льготных условиях передается часть акций в соответствии с Государственной программой приватизации.

Одновременно начнется программа народной приватизации: граждане России получают именные приватизационные вклады (приватизационные чеки), на которые они смогут приобретать акции приватизируемых предприятий.

Для приватизационной политики в этот период будут характерны следующие принципы:

- создание материальной заинтересованности в приватизации у всех основных участников приватизационного процесса;
- создание условий для опережающего формирования и развития сети институциональных инвесторов (пенсионных и инвестиционных фондов, банков, страховых обществ), в том числе на основе

накопления приватизационных чеков и реструктуризации государственного пенсионного долга;

- поощрение участия частного сектора в приватизации, в том числе в оказании консультационных услуг и формировании финансовой инфраструктуры;

- ограничение прав госпредприятий в отчуждении отдельных видов имущества (недвижимости, транспортных средств);

- соблюдение принципа открытости приватизируемых акционерных обществ, необходимого для программы народной приватизации;

- обеспечение единства приватизации земельных участков и расположенных на них предприятий;

- увязка федеральной финансовой помощи местным органам власти с реализацией местных приватизационных программ.

В целях стимулирования масштабной приватизации по принципу "снизу вверх" руководители предприятий в ходе корпоратизации предоставляют в комитеты по управлению имуществом приватизационные планы, согласованные с трудовыми коллективами. Это требование не исключает возможности представления иными субъектами приватизации конкурирующих планов. Конкурсный подход будет доминирующим как при выборе способов, так и при реализации избранной модели приватизации конкретного предприятия.

С формированием сети институциональных инвесторов начнется продажа акций крупных и средних предприятий. Стратегия продажи акций приватизируемых предприятий будет включать в себя два этапа: поиск стратегического инвестора, желающего купить контрольный пакет (через аукцион, конкурс, инвестиционные торги, а в случае отсутствия нескольких покупателей - по прямой продаже), затем продажу "остатка" через тендер пакетов акций, который позволяет привлечь большое количество мелких инвесторов.

Важнейшими условиями обеспечения социальной преемственности и поддержки крупномасштабной приватизации станет продажа акций населению (непосредственно или через институциональных инвесторов), подкрепленная реализацией программы эмиссии приватизационных счетов. Каждый гражданин России получит приватизационный счет определенной номинальной стоимости, который может быть использован параллельно с деньгами при покупке акций приватизируемых предприятий, продан или обменен на акции инвестиционного или пенсионного фонда, передан в управление банку. Каждое предприятие областного и федерального уровней собственности,

подлежащее приватизации, включается в программу народной приватизации. При этом часть его акций резервируется для продажи за приватизационные чеки. Покупатель акций может внести приватизационными чеками определенную часть своего платежа.

Особое внимание необходимо уделить предотвращению инфляционного эффекта реализации программы народной приватизации посредством опережающего предложения акций приватизируемых предприятий и соответственно опережающего преобразования госпредприятий в открытые акционерные общества. Эмиссия приватизационных чеков будет осуществляться исключительно на федеральном уровне в целях недопущения дискриминации населения отдельных регионов, дестабилизации денежного оборота и приватизационного процесса в России.

В отраслевом разрезе корпоратизация и приватизация затронет большинство предприятий России. В электроэнергетике, газовой промышленности, на железнодорожном транспорте, на предприятиях связи и в ряде других отраслей, функционирующих по сетевому принципу или относящихся к естественным монополиям, предполагается создание преимущественно общероссийских акционерных обществ, с сохранением контрольного пакета акций у государства. При приватизации организационных горизонтальных монополий, созданных на базе министерств и ведомств, будет поддерживаться инициирование приватизации со стороны предприятий, входящих в монопольную структуру. В целях формирования крупных вертикально интегрированных кампаний, способных обеспечивать существенную экономию трансакционных издержек и экономию на масштабах, и корпоратизации крупных хозяйственных комплексов (особенно в крупносерийном машиностроении, нефтяной, химической, авиакосмической промышленности) будут создаваться холдинговые структуры.

В региональном разрезе будет последовательно проводиться линия на унификацию приватизационных процедур на территории страны, на недопущение регионализации федеральной собственности, барьеров на пути движения денежных капиталов между регионами.

В сфере управления государственными предприятиями предусмотрена коммерциализация их деятельности, в рамках которой урегулируются права должностных лиц администрации и вышестоящих управленческих структур.

В области привлечения иностранных инвесторов в процесс приватизации ключевыми принципами являются установление национального режима участия, максимальное поощрение аукционного (конкурсного) механизма приватизации.

Трансформация структуры собственности в России будет способствовать развитию предпринимательства. При этом смягчаются проблемы безработицы и происходит переориентация потребительского спроса населения на инвестиционный. Развитие предпринимательства приведет к изменению социально-психологического климата в обществе.

Государственная поддержка предпринимательства направлена на развитие нормативной базы, содействие развитию рыночной инфраструктуры, обслуживающей предпринимателей, облегчение доступа к информационным, материальным и финансовым ресурсам, а также к земле и недвижимости.

Формирование разнообразных институтов страхования предпринимательской деятельности, в том числе инвестиционной, обеспечит условия для активизации участия частного капитала в приватизации, развитии рынка капитала, повышения на этой основе нормы накопления и создания предпосылок дальнейшего экономического роста.

7. Структурная политика.

Либерализация и стабилизация, политика открытия экономики кладут начало ее структурной перестройки, в ходе которой должна быть повышена доля производства потребительских товаров и услуг в экономике, произведена конверсия военно-промышленного комплекса, вовлечены в хозяйственный оборот мнимо неэффективные (при деформированной структуре цен) источники природных ресурсов, резко снижена ресурсоемкость производства. Протекая стихийно, эти процессы могут привести к обвальному падению производства, массовой безработице, неоправданным потерям накопленного производственного и научно-технического потенциала.

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

Между тем структурные сдвиги уже происходят на фоне спада производства и инвестиционной активности, трансформации структуры платежеспособного спроса.

В наибольшей степени сокращение производства коснется оборонной промышленности и инвестиционной сферы - строительства и машиностроения, отраслей с развитыми кооперационными связями, в том числе, связанными поставками из других республик бывшего СССР.

Открытие экономики и стабилизация курса рубля ухудшат условия функционирования для обрабатывающей промышленности агрокомплекса, продукция которых неконкурентоспособна по качеству и издержкам.

Приближение внутренних цен к уровню и структуре мировых в условиях жесткой стабилизационной политики существенно меняет финансовое положение многих отраслей и предприятий. Оно должно ускорить свертывание неэффективных производств.

Важная особенность первой фазы структурной перестройки (фазы адаптации) обусловлена жесткой ограниченностью ресурсов, которые необходимо аккумулировать для осуществления позитивных структурных сдвигов и их регулирования. Возникают серьезные проблемы с финансированием межотраслевого перераспределения ресурсов и передачей технологий из военно-промышленного комплекса, а также других отраслей, где сокращение производства в новых условиях оказывается экономически оправданным и социально допустимым. Отмена рационирования ресурсов резко усиливает процессы их внутриотраслевого перераспределения - от предприятий с низкой эффективностью к более эффективным. Однако использованию этих возможностей препятствует низкая мобильность капитала и отсутствие институтов, способных его эффективно перераспределить.

Ресурсы государственных и частных инвестиций будут в близкой перспективе оставаться крайне ограниченными. Важную роль могли бы сыграть иностранные кредиты и прямые инвестиции. Их привлечение и эффективное использование позволило бы заметно ускорить переход ко второй фазе структурной перестройки (реконструкции). Большое значение будет иметь и эффективное использование государственных капиталовложений, которые должны концентрироваться на поддержании и развитии перспективных производств, способных стать носителями будущего экономического роста. Последовательное проведение эффективной структурной политики затруднено, однако, тем, что в

сложившейся обстановке крайне трудно определять ее приоритеты не только в долгосрочном, но и в среднесрочном аспектах.

С учетом изложенного на первой фазе структурной перестройки 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 народнохозяйственного комплекса;
- обеспечение бесперебойного функционирования основных систем жизнеобеспечения и предотвращение разрушения ключевых элементов производственного аппарата, недопущение технологических и экологических катастроф, в том числе за счет минимума поддерживающих инвестиций;
- изменение рыночной структуры путем всемерной поддержки 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;
- формирование институциональных инвесторов, способных аккумулировать накопления и эффективно обращать их в инвестиции;
- активное продвижение на внешний рынок товаров, сталкивающихся с трудностями сбыта внутри страны;
- сохранение инновационного потенциала;
- развитие производства в "точках роста", на которых возможен прорыв в кратчайшие сроки, 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, ориентация налоговых и кредитных льгот, таможенная политика. Последняя должна обеспечить управляемость процесса открытия экономики и адаптации отечественной промышленности к условиям мирового рынка.

Эффективной формой взаимосвязанного решения задач поддержки производства, санации предприятий, формирования институциональных инвесторов в сочетании с задачами приватизации и аккумуляции накоплений станут создаваемые при содействии государства фонды поддержки производства и предпринимательства, инвестиционные и пенсионные фонды и банки. Эти институты смогут оказывать финансовую помощь предприятиям, попавшим в трудное положение, а также обеспечивать санацию, перепрофилирование, реорганизацию, смену руководства убыточных предприятий и т.д. Они будут предоставлять кредиты под эффективные проекты реорганизации предприятий.

Для организации прорыва в ключевых секторах будут использованы целевые программы, реализуемых нетрадиционными, отвечающими рыночным условиям методами.

При всех трудностях определения приоритетов в нынешней ситуации, можно выделить следующие среднесрочные программы - "локомотивы" восстановления экономики и ее дальнейшего подъема:

1). Топливо и энергетика. Главные задачи - поддержка важнейшей системы жизнеобеспечения, энергосбережение и развитие экспортного потенциала, поскольку энергоносители в ближайшей перспективе будут основным его элементом.

2). Продовольствие. Речь идет не только об общем подъеме сельского хозяйства, который при нынешнем уровне этого сектора деградации 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.

3). Жилье. Главные задачи - удовлетворение экономически обоснованных общественных потребностей в жилищах. осуществление

жилищной реформы с целью перевода жилищно-коммунального хозяйства на рыночные условия, стимулирование сбережений населения, сохранение строительного потенциала в условиях инвестиционного кризиса и повышение его эффективности, создание пускового импульса для будущего подъема.

4). Конверсия. Главные задачи - сохранение наиболее ценных элементов производственного, кадрового и инновационного потенциала оборонных отраслей, использование его для модернизации и реконструкции экономики развития экспортной базы и импортозамещения, регулируемое свертывание военного производства.

5). Транспорт и связь. составляющие важнейшие элементы производственной инфраструктуры, необходимые для формирования эффективной рыночной экономики. Главные задачи - крупномасштабная модернизация и расширение на основе как частных, так и государственных инвестиций.

Важно подчеркнуть, что разработка всех этих программ не может базироваться на массированных государственных инвестициях и выделении под них централизованно распределяемых материальных ресурсов, а должна ориентироваться на методы экономического регулирования, привлечение отечественного и зарубежного предпринимательства, сбережений и сил населения.

Переход к фазе реконструкции обусловлен созданием необходимых институциональных и материально-финансовых предпосылок, в том числе формированием достаточных источников инвестиций.

На этой фазе будут решаться следующие задачи:

- обеспечение оптимального сочетания социальной переориентации экономики и модернизации 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 духовного производства и услуг);
- диверсификация экспортного потенциала, развитие конкурентных на мировом рынке производств, переход от критического импорта к импорту поддерживающему и стимулирующему повышению технического уровня и качества отечественной продукции;
- стимулирование опережающего развития отраслей и производств нового технологического уклада, формирующих точки роста, развитие инновационного и экспортного потенциала страны;

- снижение техногенной нагрузки на окружающую среду в экологически неблагоприятных районах, реализация крупных региональных программ, способствующих формированию общероссийского рынка.

8. Социальная политика.

В период рыночных преобразований активная социальная политика будет проводиться на всех этапах, решая следующие основные задачи:

- регулирование доходов населения;
- обеспечение занятости и поддержка высвобождающихся в ходе структурной перестройки работников;
- реформы в сфере социального обслуживания (в здравоохранении, образовании, пенсионном обеспечении, жилищная реформа);
- целевая помощь наиболее социально уязвимым группам населения.

На каждом этапе те или иные из указанных задач будут выходить на первый план, пользуясь особыми приоритетами.

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 будет оказываться только тем, кто без неё не может обойтись, на основе целевых программ.

Центральная же задача социальной политики, которую желательно решить уже к началу второго этапа реформ, состоит в преобразовании системы социального обслуживания, предполагающем введение платности основных видов социальных услуг, перестройку в связи с этим структуры расходов семейных бюджетов и увеличение частных накоплений как предпосылки активной фазы структурной перестройки и будущего экономического роста.

Темпы выхода российской экономики из нынешнего кризиса практически полностью определяются возможностями частного инвестирования, которые сейчас ограничены: для предприятий - высоким уровнем налоговых изъятий, для населения - низкой долей сбережений в доходе.

Исторически сложившаяся низкая склонность населения к добровольному сбережению связана с тем, что основные социальные потребности долгосрочного характера (жилье, пенсионное обеспечение, образование, здоровье) финансируются практически полностью за счет государства. Семейный бюджет в этой ситуации ориентируется исключительно на потребительский рынок, а индивидуальное накопление в широких масштабах теряет смысл.

С другой стороны, ограниченные возможности бюджета по оказанию социальных услуг на фоне организационных трудностей в бюджетных отраслях приводят к катастрофическому падению среднего уровня удовлетворения этих потребностей; имеющиеся средства распределяются фактически равномерно по всем социальным группам, так что богатые и бедные группы населения получают блага поровну.

Все эти факторы делают необходимым введение принципа индивидуального адресного финансирования (платности) при удовлетворении социальных потребностей. Поощряемые таким образом частные сбережения через соответствующие финансовые институты становятся существенным источником внутренних инвестиций.

С другой стороны, ограничение государственных расходов в социальной сфере в основном помощью малоимущему населению позволит существенно снизить долю налоговых изъятий из доходов предприятий тем самым увеличив внутрисемейное накопление.

Вместе с тем реформа в социальной сфере должна сопровождаться более мягкой политикой ссуд и кредитов, чем в производственной сфере, так как каждое действие в этой области влечет за собой вовлечение средств населения и расширение предложения на рынке товаров и услуг и, в отличие от ситуации в производственной сфере, тормозит инфляционные процессы. С этой целью льготные кредиты и долгосрочные ссуды должны выдаваться на минимально обусловленный уровень социальных расходов населения.

Необходимо оптимизировать структурное соотношение средств, выделяемых на содержание отраслей социальной сферы по источникам финансирования. При распределении этих средств между местными и федеральными бюджетами следует ориентироваться на то, что за счет местного бюджета будут содержаться учреждения социальной сферы, удовлетворяющие потребности населения преимущественно данного региона. Средства федерального бюджета будут предоставляться преимущественно в форме субвенций, в том числе на содержание учреждений общереспубликанского значения (ВУЗы, специализированные

медицинские центры, памятники архитектуры и культуры, имеющие историческую ценность и т.д.). При этом местным бюджетам будет предоставлено право в рамках выделяемых средств самостоятельно определять направления их использования, повышая тем самым ответственность местных органов за развитие социальной сферы в своем регионе.

Это предполагает определенное изменение соотношения средств, поступающих в консолидированный бюджет, между федеральным и местным уровнем в пользу последнего. Негативные моменты этого шага, в частности, усиление политической децентрализации, отчасти могут быть нейтрализованы тем, что федеральное правительство оставит за собой функцию определения минимального гарантированного уровня услуг, в т.ч. и минимального уровня заработной платы. На этой основе из федерального бюджета будут выделяться целевые дотации и субсидии тем регионам, где в силу объективных причин не обеспечивается установленный минимум.

Нынешняя тенденция постепенного наращивания дополнительных платных услуг в социальной сфере и создания параллельных систем платного социального обслуживания может привести к серьезным социальным затруднениям. При подобном стихийном развитии возникает серьезная дифференциация в стандартах обслуживания, ускоряется процесс распада государственной системы обслуживания. Долгосрочные государственные обязательства будут быстро обесцениваться, возрастет социальная напряженность.

Таким образом путь постепенной, спонтанной коммерциализации социальной сферы представляется бесперспективным.

Становится необходимым проведение комплексной реформы сферы социального обслуживания, при которой наряду с введением платности обеспечиваются как социальные гарантии, так и учет долгосрочных государственных обязательств, возникших ранее.

Возможны альтернативные решения этих проблем. Социальные гарантии для малоимущих слоев населения могут принимать характер натуральных раздач (бесплатное жилье для бедных, бесплатные муниципальные школы и больницы), либо характер денежных (квазиденежных) компенсаций. В последнем случае желательным является введение системы целевых платежных средств (ваучеров), поскольку прямые денежные компенсации в условиях снижения жизненного уровня будут использованы на текущее потребление товаров, а требования предоставления жилья, услуг здравоохранения,

образования возобновляться через очень короткий период времени. Долгосрочные обязательства государства в социальной сфере (прежде всего в сфере пенсионного обеспечения и предоставления жилья), должны быть выражены в явном виде как государственные ценные бумаги с тем, чтобы они могли поступить в обращение негосударственных структур социального обслуживания (частные пенсионные фонды, жилищные сберегательные банки и т.п.).

Ваучер, позволяющий приобретать определенный набор услуг с известной возможностью выбора, входит в семейный бюджет и сразу меняет структуру его расходов, способствуя перестройке потребительского поведения.

Таким образом, за счет этих дополнительных финансовых средств будут финансироваться те учреждения, в которых обеспечивается наиболее качественное обслуживание. Возникает конкуренция за это дополнительное финансирование, стимулирующая повышение качества обслуживания.

Имеющийся мировой опыт, эксперименты, проведенные в системе образования, уже готовые проработки в области страховой медицины, частного пенсионного страхования, распределения жилья, могут быть обобщены и унифицированы в короткие сроки.

Проблемы, связанные с реализацией этого варианта, обусловлены:

- большим объемом технической работы для правительства и аппарата управления на местах;
- трудностями определения социальных нормативов;
- необходимостью подготовки и распространения ваучеров, разработки порядка их обращения с учетом их ценового назначения;
- необходимостью обучения большого числа людей, в том числе в финансовых органах.

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

Особое значение для рационализации социальной сферы и одновременного развития сети институциональных инвесторов имеет реформа система пенсионного обеспечения.

Основным недостатком существующей системы пенсионного обеспечения, базирующейся исключительно на принципе

перераспределения текущих доходов производительного населения на потребление неработающего населения, является то, что она не позволяет привести в движение средства, предназначенные для выплаты пенсий, и способствовать тем самым одновременно повышению реального уровня пенсий при снижении нагрузки на госбюджет и расширению рынка капиталов.

Достижение этих целей требует перехода от перераспределительного принципа к принципу капитализации индивидуальных пенсионных сбережений граждан. Начиная с 1993 года необходимо осуществить переход к двухуровневой системе пенсионного обеспечения, где минимальные государственные пенсии, выплачиваемые через Пенсионный фонд Российской Федерации, дополняются бы пенсиями, выплачиваемыми с индивидуальных счетов граждан в частных пенсионных фондах.

Для перехода к этой системе необходимо осуществить реструктуризацию государственного пенсионного долга, в том числе текущих обязательств в государственные облигации пенсионного долга и предоставить всем гражданам право их добровольного перевода из государственного Пенсионного фонда на персональные счета в любой из частных пенсионных фондов. Одновременно необходимо принять законодательство, регламентирующее деятельность и структуру активов частных пенсионных фондов. Конвертируя облигации пенсионного долга в реальную собственность (в частности, в акции приватизируемых предприятий), 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 Пенсионного фонда Российской Федерации. Реструктуризация пенсионного долга позволит Правительству использовать программу приватизации для его частичного погашения реальными активами путем обмена облигаций пенсионного долга на специально выпускаемые приватизационные счета.

Жилищная реформа является частью и предпосылкой макроэкономической стабилизации и структурной перестройки. Стратегической целью реформы должно быть создание жилищной системы, при которой большинство домовладельцев оплачивают полную стоимость своего жилища, приобретённого по рыночным ценам, в то время, как помощь государства направляется только материально нуждающимся.

Реформирование управления существующим жилищным фондом включает:

- регулирование отношений собственности;
- реформа квартирной платы;
- приватизация.

Первое направление предполагает:

- переход от системы пожизненного квартирного найма к срочным контрактам;
- введение системы целевых дотаций и мониторинг доходов их получателей;
- устранение ограничений на обмен квартир и их продажу.

Реформа квартплаты должна, очевидно, производиться в несколько этапов.

Первоначально она должна покрыть хотя бы эксплуатационные расходы, а затем обеспечить и воспроизводство жилищного фонда. Это позволит инициировать широкомасштабное перемещение квартиросъемщиков в жилищный фонд, который они способны оплатить. Сочетание роста квартирной платы с введением достаточно долгосрочных ссуд на приобретение жилья позволит осуществить полномасштабную приватизацию. Темпы изменения квартплаты должны устанавливаться местными Советами при предельной величине, вводимой решением правительства на период до конца 1992 года.

Главная трудность в осуществлении приватизации как экономической, а не формальной меры, то есть передачи собственности в руки не просто иного, но и лучшего хозяина, состоит в том, что отношение реальной цены жилья к доходу граждан неестественно высоко. Поэтому в качестве компромисса следует использовать для выкупа жилья, средства на именных приватизационных счетах. Для очередников они могут быть сформированы с учётом количества лет нахождения в очереди. Проблема финансирования приватизации жилья должна быть решена в аспекте реформирования самой финансовой системы. Необходимо создать элементы финансовой инфраструктуры, обеспечивающей в условиях высоких темпов инфляции кредитование покупки жилья под залог. В качестве заимодавцев надо поощрять как специализированные жилищные банки, так и универсальные коммерческие банки.

Параллельно с приватизацией существующего жилья необходимо приватизировать и монополизировать строительный комплекс,

создать условия, в том числе и налоговые, для развития в этой сфере малых и средних предприятий. Следует использовать инвестиционные торги для реализации конкретных проектов, опираясь на полномочия местных органов власти и управления по отношению к земле.

Для ускорения приватизации жилья осуществляются следующие меры:

- стандартизация процедуры приватизации;
- оценка жилья по остаточной стоимости;
- создание структур структур на основе долевой собственности с использованием в качестве капитала жилищного фонда;
- продажа с аукциона части вновь построенного и капитально отремонтированного жилья.

Подрядные структуры жилищного хозяйства в течении 1992 года акционируются.

До возникновения реальной конкуренции в этой сфере, которая в свою очередь связана с освобождением квартплаты (1992-1993 гг.) контрольные пакеты акций ремонтно-эксплуатационных организаций сохраняются за государством в лице холдинговых компаний.

Приватизация долей соответствующих стоимости квартир остающихся во владении фондах имущества осуществляется по заявкам жильцов. Жильцы могут продать право на приватизацию на своих условиях.

До конца 1992 г. величина квартплаты должна быть постепенно приближена к величине эксплуатационных расходов на содержание жилья.

В целях обеспечения адекватной рынку степени мобильности населения снимаются все ограничения на обмен государственного и муниципального жилищного фонда, разрешается продажа прав на его использование при условии ее регистрации, институт прописки сводится к регистрации места жительства граждан. Таким образом права на использование жилых помещений находящихся в государственной и муниципальной собственности сохраняются у съемщика независимо от места его прописки, если он тем или иным способом не осуществил их официальное отчуждение.

Государственное и муниципальное жилищное хозяйство реорганизуется на принципах долевой (паевой) собственности. Все первичные ячейки жилищного хозяйства преобразуются в предприятия двух типов:

- паевые товарищества, осуществляющие полномочия домовладельцев;

- муниципальные (государственные) акционерные общества, осуществляющие содержание и ремонт жилья.

Процесс приватизации жилья сводится к выкупу или передачи паев товарищества гражданам проживающим в его фонде. Права на бесплатное получение паев по решению местных Советов могут быть представлены многодетным семьям, одиноким пенсионерам и т.д. В случае их согласия они вносятся в реестр пайщиков, ведущийся в товариществе. Выкуп паев осуществляется по остаточной стоимости квартир.

Для обеспечения финансирования муниципального строительства для очередников производится аукционная продажа части вновь построенных жилых зданий.

В качестве источника финансирования жилищного хозяйства до тех пор, пока квартирная оплата не обеспечивает покрытия фактических затрат на содержание жилья, широко используется продажа на аукционной (конкурсной) основе нежилых зданий и помещений.

В течение 1993 года предельный размер квартирной платы будет доведен до уровня фактических эксплуатационных расходов и индексируется в соответствии с инфляцией.

Система именных приватизационных счетов распространяется на жилищный фонд. Определяется перечень категорий граждан, прежде всего очередников, которым начисляются суммы соответствующие средней остаточной стоимости среднего количества площади жилья, приходящегося на одного гражданина. С учетом реальной инфляции решается вопрос о взаимной конверсии средств для приватизации предприятий и жилья.

По мере затухания инфляции вводится система долгосрочных ссуд на покупку жилья под залог. Развивается система жилищных банков. Разворачиваются процессы приватизации строительного комплекса.

В 1994 году предельный размер квартплаты сохраняется для съемщиков государственного и муниципального жилищного фонда и включает доход собственника, направляемый на накопление.

Завершается формирование всех элементов рынка жилья и в целом недвижимости, включая рынок строительных мощностей.

9. Региональный аспект экономической политики.

Цель региональной политики в экономической сфере - реализовать региональные резервы роста эффективности производства, рационально использовать многообразие природного и экономического потенциалов различных районов в интересах как всего государства, так и местного населения.

Достижение этих целей потребует, с одной стороны, региональной дифференциации задач, методов и средств общероссийских реформ, а, с другой стороны, - осуществления специальных мер по рационализации размещения производства, обеспечению экономического и социального развития регионов, интегрированию в единое рыночное пространство стихийно формирующихся региональных рынков.

Другой важной задачей региональной политики является формирование новой системы регулирования территориального развития, которая должна опираться на экономические методы управления и обеспечивать согласование общегосударственных, региональных и местных интересов в условиях широкой самостоятельности всех хозяйственных субъектов и регионов.

Важнейшими целями региональной экономической политики являются:

- подъём экономики и благосостояния населения районов, особенно национально-территориальных образований, отставших в своём развитии;
- ликвидация очагов экологической напряжённости;
- стимулирование экспортных и импортзамещающих производств в районах, имеющих для этого наиболее благоприятные условия;
- реализация крупномасштабных программ по развитию экономики районов с уникальными природными ресурсами.

Решение указанных задач достигается путём:

- региональной дифференциации нормативов распределения доходов между федеральным, республиканским, областным и местными бюджетами. Доля региональных и местных бюджетов должна быть выше в районах с относительно низким уровнем развития и в районах с экстремальными условиями, где нагрузка на местные бюджеты возрастает;

- выделение государственных капитальных вложений на развитие экономики вновь осваиваемых районов и реализацию государственных региональных программ;

- предоставления субсидий предпринимателям, вкладывающим капитал в экономику регионов, нуждающихся в государственной поддержке и взимание территориальной ренты с предприятий, расположенных в районах с хорошо развитыми научной базой и производственной инфраструктурой;

- предоставление субвенций на решение социальных проблем республикам, национальным образованиям и областям, находящимся в критическом положении (Тувинская республика, национальные округа и т.д.);

- дифференциации по районам целевых установок по разгосударствлению и распределению доходов от приватизации в зависимости от структуры хозяйства и возможных социальных последствий.

В условиях спада производства и нарушения сложившихся экономических связей интенсивно формируются региональные рынки, в значительной мере ориентированные на самообеспечение регионов. Противостояние этим автаркическим тенденциям, создание условий для интеграционных процессов одно из важных направлений региональной политики.

Сохранение рациональных старых и формирование новых межрегиональных связей обеспечивается с помощью федеральных заказов на поставку продукции регионам, выполняющим важные государственные функции, путём повышения узкоспециализированным регионам размеров доходов от экспорта товаров, посредством установления территориальной дифференциации предельных цен, регулируемых государством.

Развитие различных регионов предполагает специфику в формировании и функционировании механизма государственного регулирования хозяйства.

Развитие в интересах всего государства районов хозяйственного освоения (прежде всего северные территории Сибири и Дальнего Востока) может быть осуществлено лишь при условии, что будут обеспечены:

- государственные капитальные вложения на геологоразведочные работы и создание транспортной инфраструктуры;

- субсидии, налоговые льготы и страховые гарантии отечественным и зарубежным фирмам, вкладывающим свои средства в экономику района;

- государственные гарантии работникам в получении жилья в обжитых районах и предоставлении других социальных льгот.

Развитие южных территорий Дальнего Востока, как форпоста для выхода на Тихоокеанский рынок, связано с представлением субсидий и кредитных льгот на строительство современных морских портов и аэропортов международного класса. В то же время здесь должна проводиться гибкая политика взимания платежей за пользование природными ресурсами, учитывающая уникальность отдельных месторождений, недостаток сельскохозяйственных земель и большие затраты на создание водохозяйственных сооружений.

В сложившихся, индустриально развитых районах (Урал, Поволжье, Центр), экономическая политика должна быть направлена на рационализацию структуры хозяйства и прежде всего на развитие наукоёмких производств и сокращение материало- и энергоёмких. Хозяйственный механизм здесь должен обеспечить изъятие у предприятий территориальной ренты, высокий уровень платежей за использование земельных и водных ресурсов, повышенные (особенно в крупных городах) штрафы за выбросы вредных веществ в атмосферу. В депрессионных районах с высоким уровнем безработицы могут вводиться премии за создание рабочих мест в сфере обслуживания и в прогрессивных отраслях.

В недостаточно развитых, трудоизбыточных регионах (Тува, Калмыкия и т.п.) важно укрепить местные бюджеты за счёт перечисления части доходов федерального бюджета; выделять субвенции на решение острых социальных и экологических проблем; для ускорения экономического развития - предоставлять предпринимателям льготы по платежам за ресурсы и государственные субсидии на транспортное строительство и создание предприятий по выпуску товаров народного потребления.

Следует отметить, что предлагаемые меры регулирования на современном этапе связаны с определёнными затратами. Однако, потери от региональных социальных, политических и экономических кризисов многократно превысят возможные затраты государства на проведение разумной региональной политики.

10. Развитие экономических отношений России с государствами - бывшими республиками Союза ССР.

Национальные экономические интересы России наиболее полно могут быть обеспечены только в условиях сохранения и дальнейшего развития равноправных и взаимовыгодных отношений с нашими ближайшими соседями - независимыми государствами, сформировавшимися на территории бывшего Союза ССР.

В стратегическом плане в долгосрочной перспективе Россия заинтересована в сохранении того, что принято называть "общим экономическим пространством", поскольку именно оно создает емкий потенциальный рынок, привлекательный для отечественных и зарубежных предпринимателей.

Для решения данной задачи в краткосрочном плане необходимо: во-первых, предотвращение дальнейшего разрыва хозяйственных связей с целью смягчения экономического кризиса;

во-вторых, последовательно и достаточно быстро продвигаться к качественно новой структуре отношений между независимыми государствами основанной на применении критериев и методов развития хозяйственных связей, отвечающих стандартам мирового рынка, включая соответствующую систему ценообразования;

в-третьих, преобразование платежно-расчетных отношений между государствами, поскольку сегодняшние методы их организации превратились в барьер на пути сотрудничества.

Вместе с тем необходимо учитывать, что попытки действовать старыми методами, сохранять нетронутыми все старые хозяйственные связи и методы их государственного регулирования обречены на провал.

Разнонаправленность экономических интересов суверенных государств является объективной реальностью. Политика Правительства Российской Федерации заключается в гибком подходе к ведению переговоров и в поиске компромиссных решений.

Опираясь на мировой опыт и опыт собственного развития в условиях политической самостоятельности, могут быть предложены следующие варианты:

а) Интеграционная модель. Те государства, которые готовы унифицировать и гармонизировать постепенно "правила экономической игры" на своих территориях, могут образовать интеграционное ядро, в рамках которого предстоит согласовать:

- сохранение единства денежной системы либо на базе использования общей денежной единицы (рубля), либо путем жесткой

фиксации курса обмена национальных валют и свободного обмена их друг на друга;

- координацию денежно-кредитной политики;
- координацию налоговой и бюджетной политики, включая пределы дефицитности бюджетов;
- унификацию законодательной и нормативной базы;
- образование таможенного союза;
- создание условий для развития транснациональных хозяйственных объединений с различной формой собственности.

б) Модель ассоциации. Ее основой могла бы служить ассоциация свободной торговли, постепенно перерастающая в таможенный союз (соглашения о принципах таможенной политики подписано девятью государствами). При этом входящие в эти образования государства сохраняли бы полную самостоятельность во всех внутренних сферах регулирования экономики, координируя прежде всего внешнеэкономическую деятельность и соблюдая свободу торговли внутри единого пространства ассоциации.

в) Полная самостоятельность. Данная схема отношений также может обеспечить экономические интересы России, если двусторонний характер регламентации взаимных связей будет строиться на твердом соблюдении международных норм и правил экономических взаимоотношений. Правительство Российской Федерации будет проводить твердую линию на эквивалентность, взаимовыгодность и рыночную эффективность любых экономических обменов с государствами ближнего зарубежья, так же как и всеми остальными странами мира.

Важнейшей задачей является перевод экономических отношений со всеми государствами на рыночную основу.

В рамках интеграционной модели общего экономического пространства поставки всех товаров, включая энергоносители, должны осуществляться на условиях полностью идентичных внутренним. Вопрос о сохранении или отмене квотирования должен быть решен на основе взаимности.

Связи с государствами, находящимися в ассоциированных отношениях, будут строиться на базе снятия межгосударственных барьеров в торговле. Однако та часть поставок, которая будет направляться в страны, не обладающие конвертируемой национальной валютой, должна оплачиваться ими в форме клиринговых расчетов при покрытии сальдо твердой валютой, либо на базе кредитного финансирования под соответствующее обеспечение имуществом.

В последнем случае поставки энергоносителей могут осуществляться Россией на основе предоставления гарантированного Правительством Российской Федерации связанного кредита. В счет погашения этого кредита будут приниматься встречные поставки продукции по согласованной номенклатуре и по согласованным ценам, ориентированным на мировые цены.

В рамках модели полной самостоятельности торговые отношения должны строиться на базе мировых цен и осуществляться при использовании того платежно-расчетного механизма, который будет определен двусторонними соглашениями (расчеты в СКВ, клиринги, поливалютные схемы расчета, возможно с использованием рубля как резервной валюты).

Без создания ясных, соблюдаемых всеми, обязательных для всех методов регулирования денежного обращения на базе рубля невозможно введение его конвертируемости.

Интеграционная модель включает в себя правила единого регулирования денежного обращения и унификации кредитной политики как свои имманентные составляющие.

В рамках ассоциации государств могут быть использованы различные схемы взаимодействия в денежно-кредитной сфере. Ряд членов такой ассоциации обладали бы собственными валютами.

Взаимный обмен валютой возможен как на основе рыночного определения курсов с возможными ограничениями пределов колебания "плавающих курсов", так и в рамках системы фиксированных курсов.

Не следует исключать также варианты использования рубля в ряде государств - бывших республик в Союзе ССР, в первую очередь тех из них, которые входят в Содружество Независимых Государств, без полной координации денежно-кредитной политики. В таком случае Российская Федерация, безусловно, обязана установить определенные ограничения и правила движения финансовых потоков.

Устойчивость российского рубля не может зависеть от произвола в кредитной эмиссии денег тех центральных банков, которые не будут связаны конкретными обязательствами единой денежно-кредитной политики.

Правительство Российской Федерации подтверждает неизменность своей позиции относительно того, что существующий рубль был, есть и останется национальной денежной единицей России. Принимая на себя полную ответственность за стабильность рублёвой денежной системы России примет соответствующие меры по организации своих

платёжно-расчётных отношений с соседними государствами с тем, чтобы обеспечить устойчивость взаимных расчётов и экономических связей и одновременно создать необходимые условия для конвертируемости рубля.

Характер отношений России с государствами - участниками Содружества и другими бывшими республиками Союза ССР в средне- и долгосрочной перспективе будет определяться теми решениями, которые будут приняты уже в текущем году. Российская Федерация готова поддерживать со всеми ними устойчивые дружественные связи, основанные на экономической целесообразности, равноправии и взаимовыгодности.

Правительство Российской Федерации приложит все силы, чтобы круг тех государств ближнего зарубежья, которые войдут в интеграционное ядро общего экономического пространства был достаточно широким. Это позволит им в ближайшей перспективе воспользоваться реальными преимуществами общего рынка. Такая модель отношений, как показал мировой опыт, наиболее благоприятна для поддержания высоких темпов экономического роста и занятости.

Вместе с тем Россия не считает, что иные формы связи являются чем-то ущербным.

Поэтому Россия будет активно предлагать своим ближайшим соседям различные варианты решения задачи реорганизации всего комплекса взаимных связей. Принципиально важным является при этом соблюдение общепринятых международных норм и стандартов организации этих связей, исключения каких-либо элементов дискриминационности, соблюдение равенства как между государствами, так и между гражданами государств, вступающих в договорные отношения друг с другом.

11. Стратегия внешнеэкономической деятельности.

Стратегия развития внешнеэкономической деятельности направлена прежде всего на преодоление неплатежеспособности страны, улучшение положения России в системе международного разделения труда, расширение рынков сбыта российской продукции и достижение на этой основе устойчивого экономического роста и повышения благосостояния населения России. Внешние экономические связи - одно из важнейших средств формирования источников

накопления, решения проблем преодоления структурного кризиса и экономической реконструкции. Развитие внешнеэкономической деятельности осуществляется в соответствии со следующими стратегическими целями:

- восстановление и развитие экспортного потенциала России и улучшение структуры экспорта;
- рационализация импорта;
- повышение конкурентоспособности продукции российских предприятий на мировом рынке;
- привлечение иностранных инвестиций для технологической модернизации и создания потенциала расширенного воспроизводства;
- обеспечение экономической безопасности России.

Осуществление перечисленных целей внешнеэкономической политики затруднено рядом неблагоприятных факторов: неконкурентоспособностью продукции большей части отраслей народного хозяйства; противодействием развитых стран Западу выходу на мировой рынок российских фирм с наукоемкой продукцией, способной составить конкуренцию зарубежным монополиям; огромным внешним долгом; неразвитостью финансовой, технической, информационной инфраструктуры. В том же направлении действует неурегулированность торгово-экономических отношений с государствами Содружества, отсутствие таможенной границы, дезинтеграция экономического пространства России, особые права ряда регионов в области регулирования внешнеэкономической деятельности.

Суть внешнеэкономической стратегии России - продолжение начатых с января 1992 г. мероприятий по либерализации условий внешнеэкономической деятельности и развертыванию рыночной системы ее поддержки и регулирования, а также формирование системы обеспечения экономической безопасности России - валютного и экспортного контроля, таможенной границы, контроля над эмиссией российской валюты за рубежом, иммиграционной службы, упорядочение внешней торговли стратегически важными сырьевыми товарами.

Формирование механизма дальнейшей реализации стратегии внешнеэкономической деятельности предусматривает осуществление следующих изменений.

Последовательное демонтирование системы административной организации внешней торговли. Оно включает: сокращение перечня товаров, экспорт которых котируется, и перенос основной тяжести

регулирования экспорта на экономические методы; расширение конкурсной продажи квот; переход от практики административного наполнения иностранных кредитов к их конкурсному распределению среди импортеров; продажу централизованно импортируемых товаров по рыночным ценам и ликвидацию скрытого дотирования их потребителей через применение завышенных курсов рубля при формировании внутренних цен на импортную продукцию. Эти меры позволят направить доходы от привлечения иностранных кредитов, сумма которых в текущем году может составить 500-800 млрд. рублей, на финансирование реконструкции народного хозяйства и развитие экспортоориентированных производств, что обеспечило бы своевременный возврат привлекаемых кредитов.

Ликвидация множественности курсов рубля позволит перейти к рыночным методам регулирования внешнеторговых операций посредством субсидий, дотаций, налогов и пошлин, и резко снизить возможности коррупции и бюрократических злоупотреблений при наполнении централизованного импорта.

Сближение структуры внутренних и мировых цен и управление процессом открытия российской экономики методами тарифного регулирования. На последние ложится основная тяжесть регулирования внешнеэкономической деятельности с целью защиты внутреннего рынка от влияний мировой конъюнктуры в переходный период, в том числе - для обеспечения постепенности в переходе к мировым ценам на энергоносители и сырье во внутренней торговле. По мере повышения конкурентоспособности обрабатывающей промышленности ставки экспортного тарифа будут снижаться. Этим будет определяться и темп сближения внутренних цен с ценами мирового рынка. Одновременно будет возрастать роль импортного тарифа, который в перспективе станет основным инструментом защиты внутреннего рынка от иностранной конкуренции.

Переход к конвертируемости рубля и привлечение иностранных инвестиций. Сближение структуры внутренних и мировых цен будет содействовать стабилизации рубля и создаст предпосылки для перехода к обязательной продаже за рубли всей валютной выручки предприятий по рыночному курсу и введения конвертируемости рубля по текущим операциям.

Выравнивание условий хозяйственной деятельности. Развитие экспортного потенциала невозможно без упразднения льгот и особых условий, предоставленных отдельным регионам, создания для

предприятий всех регионов равных экономических условий деятельности как на внутреннем, так и на внешнем рынке. Исключением из этого положения могут оставаться свободные экономические зоны, но при условии получения статуса экономической экстерриториальности.

Стимулирование экспорта и расширения рынков сбыта российской продукции. Главное внимание будет уделяться стимулированию экспорта товаров с высокой степенью переработки и обеспечению условий капитализации доходов от экспорта в расширение их производств. Будут также осуществляться мероприятия по наращиванию экспорта традиционно вывозимого сырья, за счет внедрения прогрессивных технологий его добычи и капитализации доходов от экспорта.

Особое место в стратегии развития внешних экономических связей занимает наращивание экспортного потенциала конвертируемых производств оборонной промышленности. Использование ее потенциала наряду с привлечением инвестиций для реконструкции мощностей и их переориентацией на потребности мирового рынка предполагает проведение активной внешней политики, нацеленной на устранение многочисленных дискриминационных барьеров, действующих против российских экспортеров высокотехнологической продукции на мировом рынке, и защиту экономических интересов России.

Расширение рынков сбыта российской продукции предполагает пересмотр приоритетов во внешней экономической политике России. Предусматривается резкое расширение экономической и научно-технической кооперации с быстро развивающимися странами Юго-Восточной Азии, Индией, Китаем, Японией, Кореей, странами Латинской Америки и Ближнего Востока. На рынках этих стран имеется много возможностей наращивания российского экспорта, особенно наукоемкой продукции, развития взаимовыгодных форм сотрудничества. Приоритетным является также восстановление утраченных рынков в странах Восточной Европы, расширение связей с западноевропейскими странами.

* * *

Достижение цели реформ - переход к новому типу экономического роста, гарантирующему устойчивое повышение благосостояния граждан России - задача крайне трудная, но вполне реалистичная.

Правительство России в тесном взаимодействии с Верховным Советом и Центральным банком, опираясь на поддержку мирового финансового сообщества, имея проработанную среднесрочную программу углубления экономических реформ будет последовательно осуществлять меры по ее реализации. Уже в 1993 году результаты этих мер будут ощутимы для населения. Выход же в дальнейшем на стратегию устойчивого экономического роста позволит обеспечить повышающийся уровень занятости и реальных доходов населения, создаст прочную базу для возрождения и процветания России.