

Шаталин

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ОТДЕЛЕНИЕ ЭКОНОМИКИ

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ФОНД
"РЕФОРМА"

О СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ В РОССИИ

(СОВМЕСТНЫЙ ДОКЛАД)

МОСКВА
НОЯБРЬ
1 9 9 2

J

О СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ В РОССИИ

Современные проблемы, с которыми столкнулось российское общество, имеют глубокие исторические корни. Проблема выбора пути развития встала уже в середине 50-х годов. Были предприняты определенные, хотя и робкие, шаги к повышению эффективности аграрного сектора нашей экономики. К началу 60-х годов прогрессивные силы общества пришли к убеждению, что сложившаяся в стране социально-экономическая система не способна обеспечить динамизм производства, его ориентацию на решение социальных задач, гибкое реагирование на требования научно-технической революции.

Именно к тому времени восходят разработки замысла рыночных реформ. К сожалению, реализовать их не удалось. Страна оказалась в застойном периоде, что отодвинуло решение назревших задач как минимум на два десятилетия. Проблемы накапливались, не находя своего решения, а отставание от ушедших вперед высокоразвитых стран нарастало. Это определило фон, на котором начались современные реформы.

Начатые во второй половине 80-х годов реформы были рассчитаны на умеренно радикальный ход преобразований. Они в значительной мере сохраняли налет старой идеологии, проводились непоследовательно и противоречиво. В последнее время их реализации во все большей степени препятствовало нарастающее противостояние различных политических сил, социальная нестабильность, центробежные тенденции в Союзе ССР.

К концу 1991 года ситуация резко изменилась. Перестал существовать Союз ССР, было покончено с однопартийной системой и идеологическим монополизмом. По большому счету ничто уже не препятствовало России проводить собственную экономическую политику. Общество устало от разговоров о переходе к рынку и ждало реальных шагов в этом направлении.

Однако общественное нетерпение вступило в противоречие с пониманием того, что масштабы и глубина преобразований требуют гигантских усилий и времени, ясной постановки конечной цели и достаточно четко выверенной стратегии преобразований, включающей ряд последовательных этапов. Любые попытки искусственно ускорить эти процессы, перепрыгнуть через неизбежные переходные ступени нереалистичны, граничат с авантюрой и губительны для общества.

Правительство Российской Федерации из всех возможных вариантов выбрало вариант "шоковой терапии". Оно было уверено в успехе, надеясь буквально в течение считанных недель достичь равновесия на потребительском рынке, за несколько месяцев добиться финансовой стабилизации в стране, дать простор саморегулированию рынка и таким образом сдержать спад производства и заложить импульсы его подъема.

Прошло уже достаточно времени для того, чтобы, оценив результаты социально-экономического развития, определить, насколько правильным был сам избранный вариант. Стало возможным понять и стратегические цели экономической политики Правительства, причем не на основе его деклараций, а исходя из внутренней логики развития экономических и социальных процессов, которая все сильнее отличается от объявленных намерений.

Вместе с тем было бы неправильно ограничивать горизонт анализа только текущими процессами и рамками нынешнего года. К настоящему времени накоплен огромный массив информации о ходе социально-экономических преобразований как в нашей стране, так и в странах ближнего зарубежья и Восточной Европы. Имеется богатейший материал об опыте становления рыночных отношений в других государствах.

СО Д Е Р Ж А Н И Е :

Итоги "шоковой терапии"	с.2
Новая стратегия экономической реформы	с.5
Преобразование отношений собственности	с.8
Аграрная реформа	с.10
Структурная политика	с.11
Финансовая и денежно- кредитная политика	с.13
Внешнеэкономический аспект реформы	с.14
Социальная политика	с.16
Условия успеха рыночных реформ	с.19

Итоги "шоковой терапии"

В Меморандуме об экономической политике Российской Федерации на 1992 год ставилась задача достижения двух основных целей резкого снижения темпов инфляции и максимально возможного противодействия падению объемов производства.

Итоги текущего года показывают, что несмотря на принятые усилия по форсированному развитию рыночных структур и активизации денежных отношений, эти цели не достигнуты. Реальные экономические процессы резко разошлись с прогнозными оценками и декларациями. Кризисные явления к концу года не только не приостановились, как это обещалось, но, наоборот, усиливаются, особенно в последние месяцы.

Обосновывая проект бюджета на 1992 год, Минэкономики Российской Федерации прогнозировало спад промышленного производства в текущем году в размере 8% с постепенным его замедлением во второй половине года.

Несколько позже в проекте Правительственной программы углубления экономических реформ предполагалось, что в 1992 году промышленное производство сократится на 13,5%, в 1993 году — еще на 5%, в 1994 году — всего на 1,9%, а с 1995 года начнется оживление. Таким образом, в целом за 1992–1994 годы прогнозировался спад в промышленности на 20%.

Фактически с первых же месяцев года кризис в промышленности опрокинул эти расчеты. В первом квартале спад промышленного производства по сравнению с соответствующим периодом прошлого года составил 13%, в первом полугодии — 13,5%, а за девять месяцев — 17,6%, в том числе в июле — 21,5%, в августе — 27,2% и в сентябре — 24,8%. В октябре спад составил 24,6%.

Но самое главное состоит в том, что это падение происходит не в рамках позитивного изменения структуры производства, а практически повсеместно и обвально. Кризис захватывает все новые и новые отрасли и предприятия, падает производство дефицитной и до недавнего времени считавшейся высокоэффективной продукции.

Так в черной металлургии при уменьшении производства проката черных металлов за 9 месяцев на 17% выпуск проката с упрочняющей термической обработкой и проката из низколегированной стали сократился на четверть, сортовой холоднокатаной стали — на треть и т.д.

В машиностроении производство металлорежущих станков и пресовых машин с ЧПУ, грузовых автомобилей, работающих на сжиженном и сжатом газе, автомобилей с дизельными двигателями сократилось на 30–60%. Резко уменьшилось производство большинства видов строительной техники.

Если в начале года производство непродовольственных товаров народного потребления уменьшалось значительно более медленными темпами, чем все промышленное производство, то в последние месяцы ситуация изменилась. В июле производство непродовольственных товаров народного потребления уменьшилось на 21%, в августе — на 30% и в сентябре — на 25%.

Естественно, возникает вопрос — где же тот предел, после которого наступит стабилизация?

Спад уже вышел на рубежи, превышающие четверть прошлого года объема И здесь мы расходимся с Правительством как в оценке глубины кризиса так и перспективы дальнейшего его развития. Правительственные эксперты делают вывод, что во-первых, ничего страшного не происходит и, во-вторых, кризис достиг самой низкой точки и началась стабилизация.

Мы убеждены, что эта позиция ошибочна. Вообще говоря некорректно делать выводы только на основе приведенной вы-

ше динамики. Она затушевывает тот факт, что именно второе полугодие прошлого года характеризовалось явным усилением кризиса. Но, к сожалению, использование некорректных искусственно конструируемых методов оценок для подтверждения успехов правительственной политики получает в последнее время все большее распространение.

Полагаем, что объективной базой таких сопоставлений может быть докризисный 1989 год, на протяжении которого производство было достаточно стабильным, в том числе и по месяцам года.

Индексы промышленного производства по отношению к соответствующему месяцу 1989 года за последние 12 месяцев (с ноября 1991 г. по октябрь 1992 г.) выглядят следующим образом (в процентах):

1991 год		1992 год											
но-ябрь	декабрь	январь	февраль	март	апрель	май	июнь	июль	август	сентябрь	октябрь	ноябрь	декабрь
87	83,8	81	83,8	82,1	82,8	79,7	77,5	73,4	63,2	67,9	67,4		

Приведенные данные показывают, что за 12 месяцев спад в промышленности (к докризисному уровню) увеличился с 13 до 32,6% и никакой четкой выраженной тенденции его остановки пока нет. (Август из этой динамики выпадает потому, что в текущем году в нем было на два рабочих дня меньше, чем в базовом)

Более того, если не принять необходимых мер, спад в промышленности вне всякого сомнения будет продолжаться.

В итоге мы можем потерять половину промышленного производства (в истории России это соизмеримо только с потерями, имевшими место в результате первой мировой войны, революции и гражданской войны), а это означает наступление коллапса всей экономики.

В решающей мере этот вывод подтверждается нынешним состоянием инвестиционного комплекса, которое в условиях проводимой экономической политики не позволит быстро перепомнить кризис. Напротив, оно делает вполне реальной перспективу длительной стагнации производства на крайне низком уровне.

В инвестиционном комплексе кризис приобрел просто разрушительные масштабы. Уже в 1991 году начался процесс сокращения инвестиционной активности, а за 9 месяцев текущего года объем капитальных вложений сократился еще на 48%.

Отсутствие реальных финансовых ресурсов у большинства предприятий, непомерно высокие ставки банковского процента, направление под давлением трудовых коллективов возрастающей части накоплений на оплату труда для компенсации роста цен — все это подорвало инвестиционные возможности предприятий (Если в 1991 году в общей сумме расходов и отчислений предприятий средства, направляемые на развитие производства составляли 40%, то во втором квартале нынешнего года их доля снизилась до 27%).

Продолжающийся рост цен, естественно, резко сократит реальную величину бюджетных ассигнований, выделяемых на инвестиции. По предварительной оценке, эти средства смогут обеспечить финансирование затрат главным образом по программам ликвидации последствий Чернобыльской катастрофы и развитию АПК. Все остальные программы остаются без реальных источников финансирования.

Что касается банковского кредита, то он из-за его дороговизны практически не используется предприятиями в качестве источника финансирования капитальных вложений. Доля доп-

госкрочных кредитов в общей сумме кредитных вложений в настоящее время не превышает 5%, в то время как в конце восьмидесятых годов она составляла около 25%.

Кризис в инвестиционной сфере с одинаковой силой вернулся как в производственных, так и в непроизводственных отраслях. Сокращается жилищное строительство, осуществляемое как за счет государственных средств, так и средств населения. Прогнозируется, что за год будут сданы в эксплуатацию жилые дома общей площадью около 30 млн кв метров, что соответствует уровню начала 50-х годов.

Еще одна сфера, где кризис продолжает углубляться и может иметь катастрофические последствия для народа – это сельское хозяйство, особенно животноводство. Недостаток кормов и сброс поголовья не позволяют надеяться на какую-либо стабилизацию зимой-весной предстоящего года.

К 1 октября хозяйства заготовили в расчете на одну условную голову скота лишь 12,3 ц кормовых единиц, что составляет около половины потребности и на 15% меньше, чем в прошлом году.

Из-за недостатка кормов колхозы и совхозы уже пошли на существенный сброс поголовья. По сравнению с 1 ноября прошлого года поголовье крупного рогатого скота уменьшилось на 7%, свиней – на 15%, овец и коз – на 12% и птицы – на 20%.

При этом потери скота в коллективных хозяйствах компенсируются его ростом в личных подворьях и у фермеров не более чем наполовину.

Не оправдались и расчеты на то, что процессу стабилизации экономики будет весомо способствовать внешний фактор. Экспорт продолжает сокращаться даже более высокими темпами, чем внутреннее производство. Невозможность в таких же масштабах уменьшения импорта из-за его вынужденного характера ведет к нарастанию отрицательного сальдо внешнеторгового баланса. Неурегулированность проблем внешнего долга существенно сковывает возможности маневра экономики и оказывает крайне отрицательное влияние на ее состояние. Катастрофически падает курс рубля. И это отражает общее состояние экономики, а отнюдь не смягчение денежно-кредитной политики, как это пытается представить Правительство. Все разговоры о «реальном» повышении курса рубля, исходя из сравнения динамики внутренних цен и курса, не имеют под собой в наших условиях никакой объективной основы.

Правительству не удалось решить и другую центральную задачу первого этапа реформ – свести инфляцию к приемлемому уровню (1–3% в месяц, как это декларировалось).

Опубликованный Госкомстатом России индекс потребительских цен в октябре по отношению к декабрю прошлого года составляет 17 раз (январь – 345%, февраль – 138, март – 130, апрель – 122, май – 112, июнь – 119, июль – 110, август – 110, сентябрь – 112, октябрь – 125%). Если же взять общий период деятельности Российского правительства (с ноября 1991 года), то цены за это время, по официально опубликованным данным выросли почти в 21 раз.

В чем же главные причины того, что правительственная экономическая политика на данном этапе потерпела такую сокрушительную неудачу? На наш взгляд, они заключаются в неправильном выборе методов оздоровления экономики.

Правительство, что бы оно ни говорило, фактически взяло курс на устранение государства от регулирования реальных экономических процессов, сосредоточив практически все свое внимание исключительно на макроэкономической политике.

Проблемы стабилизации производства и снижения инфляции предполагалось решать за счет достижения бездефицитного бюджета ужесточения кредитной политики, ограничения денежной массы.

Несмотря на всю жесткость финансовой политики, добиться бездефицитного бюджета в текущем году не удастся. Дефицит только республиканского бюджета по итогам 9 месяцев превысил 716 млрд рублей, или 67% его доходов.

В условиях столь резкого падения объемов производства задача ликвидации дефицита бюджета вообще не имеет решения. Более того, попытка ее решения жесткими волевыми мерами привела к крайне отрицательным результатам. Среди них главные: кризис неплатежей в производственной сфере, который до настоящего времени не удается преодолеть, и недопустимое ограничение расходов на социальную сферу и науку, делающее невозможным их нормальное функционирование и ведущее к разрушению накопленного ранее потенциала.

Расходы республиканского бюджета на финансирование образования за 9 месяцев текущего года составили лишь 55,8% от запланированной на год суммы, культуры – 49,1%, науки – 48,1%.

В результате проводимой политики относительный (к ВВП) уровень расходов государственного бюджета на образование сократился в текущем году по сравнению с докризисным периодом в 2,5 раза, культуру, искусство и средства массовой информации – в 1,8 раза и науку – в 3,1 раза.

Провал политики финансовой стабилизации был усугублен ее организационной неподготовленностью. Особенно отчетливо это проявилось в неумении обеспечить своевременный и полный сбор налогов. Республиканский бюджет, например, за 9 месяцев недобрал 20% доходов. По оценкам, недобор налога на добавленную стоимость и акцизов в целом по бюджетной системе превышает 700 млрд рублей.

Наряду с государственными финансами в полный упадок пришли финансы предприятий. Несвоевременные и недостаточные меры по индексации оборотных средств и амортизационных отчислений в условиях резкого роста цен, по существу, оставили предприятия без нормальных источников даже для простого воспроизводства.

«Шоковый» вариант реформы особенно в такой стране, как наша, неизбежно должен был стать злейшим болезненным для населения, поскольку основные издержки такой стабилизации падают на него. Весь вопрос заключается в том, в каких пределах и в течение какого времени допустимо падение жизненного уровня народа? Похоже, что Правительство не видит ту грань, за которую ни при каких обстоятельствах нельзя переступать.

Беспристрастный анализ показывает, что в ходе либерализации цен и финансовой стабилизации эту грань уже переступили: материальное положение более 80% населения значительно ухудшилось. Резко сократился уровень реальных доходов населения, обесценены его сбережения, что особенно болезненно сказалось на пожилых людях.

По оценке, реальное содержание среднедушевого дохода в августе с.г. составило лишь около 55% к уровню 1989 года (представители же Правительства неоднократно заявляли, что сокращение реальных доходов более чем на 30% труднопереносимо населением). Но это лишь средние показатели, которые в условиях усилившегося расслоения общества по уровню материального достатка неполно отражают степень снижения уровня жизни значительных слоев населения, находящихся в наименее благоприятном положении. В существенной мере именно это привело к тому, что в 1991 году среднедушевые доходы 10% наиболее обеспеченных граждан превышали уровень доходов такой же доли наименее обеспеченных в 5,4 раза, а во втором квартале текущего года уже в 6,5 раза.

Приведенные данные характеризуют дифференциацию номинальных доходов. Нельзя не учитывать и неодинаковую динамику цен по различным товарным группам. Особенно значительно цены возросли на продовольствие и непродовольственные товары, являющиеся объектом массового спроса.

Здесь за два года они увеличились в 50–100 и более раз, а именно эти товары составляют основу расходов малообеспеченных групп населения. Поэтому углубление расслоения населения по уровню реальных доходов существенно выше, чем по номинальным.

На этом фоне просто аморально выглядят попытки доказать успехи государственной политики, в том числе и в области доходов, при помощи просто невообразимых с позиций научной порядочности и здравого смысла построений. Вопреки всем реалиям, общество пытаются убедить, что средняя заработная плата в долларовой исчислении резко возросла – с 7 долларов в январе до 40 долларов в мае–июне. Полагаем, что для большинства граждан этот оригинальный вывод об увеличении реальной заработной платы почти в 6 раз станет настоящим откровением.

В связи с несокращающимся разрывом между ростом цен и доходов естественным выглядит закрепление тенденции значительного сокращения покупательской активности населения. За январь–сентябрь розничный товарооборот был меньше уровня прошлого года на 39%, а объем платных услуг, оказанных населению, – на 40%. В свою очередь сокращение конечного спроса становится все более ощутимым ограничителем производства.

Даже при огромном разрыве в темпах роста цен и доходов равновесие потребительского рынка особенно продовольственного, не достигнуто, хотя в государственных заявлениях это предполагалось сделать (по опыту Польши) в течение трех недель после либерализации цен.

В конце октября мясо отсутствовало в свободной продаже в 24 городах из 76 обследованных, масло растительное – в 41 городе, сахар – в 30 городах. Участились перебои в торговле хлебом, они отмечались в каждом восьмом городе.

Высокие цены вынуждают население попросту отказываться от приобретения товаров длительного пользования. В текущем году приобретается холодильников и морозильников в 3 раза меньше, чем год назад, телевизоров и радиоприемников – в 2 раза.

Аналогичная ситуация по ряду изделий легкой промышленности. Здесь отмечается сокращение в 1,5–3 раза объемов продаж по сравнению с прошлым годом большинства видов швейных изделий, верхнего трикотажа, ситцевых и сатиновых тканей, домашней обуви.

Характерно, что при появлении в свободной продаже многих товаров легкой промышленности и даже возникновении трудностей в их реализации по некоторым товарам стойко удерживается дефицит. Речь идет главным образом о товарах повседневного спроса (бельевой трикотаж, чулочно-носочные изделия, отдельные виды обуви). Их производство продолжает сокращаться.

Значительно выросли цены и на товары детского ассортимента. Если в 1989 году набор для новорожденного стоил примерно 300 рублей, то сейчас – более 10 тыс. рублей. Но в данном случае для семьи, ожидающей ребенка, нет возможности выбора – покупать или не покупать. Выбор здесь переносится на более раннюю стадию решения вопроса – а заводить ли ребенка вообще? И все чаще ответ становится отрицательным.

Сейчас Правительство ставит себе в заслугу, что удалось за прошедший период осуществления реформ избежать большой безработицы. Это не соответствует действительности. Незначительные пока масштабы официально зарегистрированных безработных демонстрируют лишь верхнюю часть айсберга. В нижней его части идет постоянный процесс увеличения скрытой безработицы в различных ее формах.

Следует иметь в виду, что значительный потенциал безработицы накопился в стране уже в 1990 и 1991 годах. Начавшийся тогда спад производства не привел к соответствующему

сокращению занятости, а сопровождался падением производительности труда. В 1990 году национальный доход уменьшился в России на 4%, а производительность общественного труда – на 2,7%. В 1991 году соответственно на 11 и 10,1%. И все это насплавилось на и без того недостаточно эффективную занятость, сложившуюся еще за время безраздельного господства плановой экономики.

В настоящее время обострение проблем занятости находит выражение не только в росте числа обращающихся к услугам службы занятости. Многие предприятия переходят на сокращенную рабочую неделю, предоставляют работникам отпуска без сохранения или с частичным сохранением заработной платы. В августе в таком режиме работало 5,5 тыс. промышленных предприятий (почти четверть их общего числа в России) с количеством работников около 2 млн человек.

Отсюда ясно, что главные трудности в сфере занятости населения еще впереди.

Анализ итогов экономической политики "шоковой терапии" позволяет сделать следующие выводы.

Первое. Политика макростабилизации потерпела неудачу. Ни одна из поставленных на этом этапе целей реформы не была достигнута. Спад производства, перейдя 30-процентную отметку, продолжает углубляться. Инфляция нарастает. Обнищание населения достигло критического уровня.

Тем самым доказана невозможность решения накопившихся проблем сугубо монетаристскими методами, что подтверждается и опытом других стран. При проведении политики "шоковой терапии" не учитывались реальное состояние экономики, уровень ее монополизации и структура сложной системы межхозяйственных отношений, отсутствие конкурентной среды развитых рыночных институтов и соответствующих мотивационных механизмов, что делало неадекватной реакцию предприятий и населения на применяемые методы. Непоследовательно осуществлялись и сами монетаристские меры.

Второе. В экономике возникли и набирают силу тенденции, ведущие к ее разрушению. Спад инвестиционной активности не только исключает структурную перестройку и решение социальных задач, но и грозит полным истощением производительных сил. Уже просматриваются контуры деиндустриализации народного хозяйства с опасной, но весьма реальной перспективой превращения страны в сырьевой придаток высокоразвитых стран. Начался процесс разрушения научно-технического и интеллектуального потенциала массовой "утечки мозгов".

До сих пор не созданы мотивационные механизмы стимулирующие развитие производства, вложение средств в его модернизацию и техническое перевооружение. Ссылки авторов Правительственной программы на отсутствие внутренних источников накопления несостоятельны. Отсутствие необходимых для этого средств объясняется непродуманной или сознательной политикой занижения стоимости основных фондов, обесцениванием амортизационных отчислений, ошибочной финансовой политикой.

Все меры экономической политики, а также галопирующая инфляция и неопределенность ситуации ориентируют не на долгосрочные и даже не на среднесрочные интересы, а на сиюминутные цели, на разовый успех. Отсюда внутренняя сфера деловой активности, торговое посредничество, финансовые и валютные спекуляции.

Третье. Предложенная Правительством программа углубления экономической реформы не меняет выбранного курса и его приоритетов. Несмотря на явный провал политики макростабилизации, в ней снова сделан акцент на либерализацию и финансовую стабилизацию. По-прежнему нет конкретных мер, способных остановить спад производства, деиндустриализацию экономики, обеспечить подъем деловой активности.

Если в феврале–марте еще можно было говорить о корректировке курса, то сейчас ситуация изменилась. Стало очевидным, что сохранение выбранного курса, даже уточненного и скорректированного, не в состоянии переломить отмеченные выше негативные тенденции.

Четвертое. Объективный анализ приводит к выводу о необходимости разработки качественно новой стратегии возрождения и обновления России. Надо со всей определенностью подчеркнуть, что речь идет вовсе не о торможении реформ, а о том, чтобы поставить их на фундаментальную основу и не дать им захлебнуться в легковесности подходов к осуще-

ствлению столь уникальных как по характеру, так и масштабам социально-экономических преобразований. Политиканство и игра на эмоциях здесь неуместны – слишком велика ответственность за судьбы России.

Мы считаем, что в этих условиях попытка отвергать любые конструктивные альтернативы и представлять проводимую политику как единственно верную и возможную являет собой самый худший и опасный для общества вид монополизма. Это может не только закрыть дорогу к выработке рациональной стратегии реформ, но и увести общество с демократического пути развития.

Новая стратегия экономической реформы

Сегодня в нашем обществе в целом, по существу, сложилось понимание необходимости радикальных преобразований, ведущих к созданию демократического общества материальной основой которого является эффективная рыночная экономика обеспечивающая высокое качество жизни населения.

Однако при всей кажущейся понятности и прагматичности такая постановка задачи не раскрывает модель устройства обновленного общества, что делает возможным весьма различные ее толкования.

Помимо решения вопроса о конечной цели реформы главная проблема состоит сегодня в том, что надо определиться с помощью какой стратегии и тактики, методов и механизмов общества обеспечить достижение желанной цели возможно коротким и наименее болезненным путем.

Вопрос о стратегии – это не предмет отвлеченных научных либо политических дискуссий. Он имеет сугубо практическое значение. В конечном счете именно от правильно выбранной стратегии зависит будущее страны. Ошибка здесь может привести к выходу совсем на иное, чем предполагалось, состояние экономики и общества. Это может быть, например, экономика сырьевом типа с единственно потенциально дееспособным сектором, исключительно зависящая от мировой экономики, или псевдорыночная экономика опутанная мафиозными и коррумпированными структурами. И, наконец, – а это явилось бы полной трагедией для нашего народа – следование неправильной стратегии может привести к параличу народного хозяйства, подрыву самих основ рыночных преобразований и возврату к самым жестоким тоталитарным методам управления.

Крайне важно по возможности четко представить модель устройства обновленного общества. А это проблема фундаментальная. Однако ее решение, к сожалению, сейчас подменяется трескотней вокруг различных программ и программочек, а чаще всего вокруг людей и движений, их предлагающих.

Если отбросить всю словесную шелуху, то принципиальные разногласия концентрируются вокруг трех моментов: о сочетании экономической эффективности и социальной справедливости, о месте и соотношении различных форм собственности и о роли государства в экономической системе, особенно в переходный период.

При выборе модели рыночной экономики необходимо рассмотреть по крайней мере два возможных варианта реализованных в мировой практике, – либеральную и социально-ориентированную модели.

Грубо говоря, основными признаками первой являются практически безраздельное господство частной собственности, максимальная свобода хозяйственной деятельности, а в социальной сфере – преобладание принципа «спасение утопающих – дело рук самих утопающих». Государство при такой модели берет на себя защиту только самых социально уязвимых и обездоленных групп населения,

Социально-ориентированная модель предполагает плюрализм форм собственности, гораздо большую степень участия государства в обеспечении эффективности экономики, регулировании доходов населения и занятости, формировании условий, обеспечивающих удовлетворение целого ряда наиболее социально значимых потребностей всего населения (образование, здравоохранение, культура).

Не хотели бы быть неправильно понятыми, что выбор той или иной модели рынка означает предпочтение либо экономической эффективности, либо социальной справедливости. Он лишь определяет самые общие характеристики хозяйственного устройства и социальных отношений, в рамках которых то или иное общество собирается отыскивать, а это придется делать постоянно, оптимальное сочетание приоритетов экономической эффективности и социальной справедливости.

К первой модели из наиболее развитых стран ближе всего США и Великобритания, вторая реализована в ряде стран Западной Европы, например в Германии, Франции, Австрии, Швеции, а также в Японии.

Анализ Правительственной программы показывает, что в качестве модели обновления экономики России выбрана либеральная. Мы твердо убеждены в ошибочности этого выбора. И по историческим условиям, и по достигнутому уровню социальной защищенности в рамках плановой экономики, и по менталитету общества Россия предрасположена к восприятию модели именно социально-ориентированного рынка. Перейти у нас к либеральной модели значило бы не только пойти против воли большинства населения, но и разрушить те социальные гарантии, а на ближайшую перспективу и материальные основы их обеспечения, которых народ добился большими жертвами.

Второй принципиальный момент – роль различных форм собственности в новой экономике. И здесь существуют две крайности. Одна исходит из признания неэффективности государственной собственности во всех случаях и противопоставления ей частной собственности как наиболее эффективной. К этой точке зрения близка позиция нынешнего Правительства. Другая крайность состоит в отстаивании устаревшей догмы об абсолютных преимуществах государственной или общенародной собственности. И та и другая позиции страдают явной априорностью, необщезначимостью, рассмотрением плоской модели мира в терминах «черный» и «белый». Они не учитывают путей развития мировой цивилизации.

Главная тенденция мирового развития, достаточно четко проявившаяся к настоящему времени состоит в движении к смешанному, полифоническому обществу. Время «чистых» общественных систем и их последовательной смены (формационная логика прогресса) безвозвратно прошло. И наиболее фундаментальные изменения коснулись как раз отношений собственности. Современное цивилизованное общество характеризуется сочетанием различных форм собственности,

каждая из которых заполняет нишу, где функционирование именно этой формы приносит наилучшие общественные результаты. При этом для оценки результатов во все большей степени используются не показатели чистой экономической эффективности, а система показателей, учитывающих многомерность интересов современного общества (социальная и экономическая стабильность, национальная безопасность, геополитические интересы, состояние окружающей среды и др.).

И нет никаких оснований для того, чтобы Россия вновь выпала из общемировых тенденций развития. На наш взгляд, положение о формировании смешанной экономики, функционирующей на рыночных основах, должно стать одним из краеугольных камней реформирования общественных отношений, всей стратегии обновления России.

Из этого вывода логически вытекает ряд принципиальных моментов

Первый. Необходимо обеспечить условия для ускоренного формирования частного сектора, особенно в сфере производства, для создания той критической массы, при которой он сможет играть значимую роль в экономике, выступать реальным конкурентом государственным предприятиям.

Второй. На протяжении всего обозримого периода в экономике России будет существовать государственный сектор, а с учетом ее специфики, особенно в ближайшее время, в ряде отраслей он будет оставаться преобладающим. Главное состоит не в быстрейшем его преобразовании в другие формы собственности, тем более что это объективно просто невозможно, а в создании условий, при которых государственные предприятия могли бы органически влиться в рыночную среду.

Третий. Такой подход не допускает каких-либо насильственных мер по быстрейшему разрушению государственного сектора, заведомого установления сокращающихся его долей для каждого периода, обвальной денационализации экономики. Процесс формирования смешанной экономики неизбежно займет продолжительный период и должен протекать в соответствии с присущей ему логикой, по мере создания необходимых условий.

И наконец, третья принципиальная проблема – определение меры и способов участия государства в экономических преобразованиях и управлении экономикой. Правительственный вариант основывается на необходимости быстрейшего формирования саморегулируемой и самоорганизующейся рыночной экономики и максимальном уходе из нее государства. Отсюда логически вытекают и способы, которые предполагается использовать для регулирования экономики. Это – концентрация деятельности государства на выработке и осуществлении макроэкономической политики, использование преимущественно рыночных регуляторов макроэкономических пропорций и неприятие каких-либо способов прямого воздействия на хозяйственную деятельность предприятий, отраслей, регионов.

Следует отметить, что подобная чисто теоретическая модель не была использована ни в одной стране из числа добившихся успехов в рыночных преобразованиях. Наоборот, сами эти преобразования сопровождались усилением роли государства. При этом государственное вмешательство в экономику, как правило, усиливается в период, когда страны решают задачу выхода из глубокого кризиса.

Именно такие, исключительно сложные задачи выхода из кризиса и осуществления радикальных рыночных реформ и предстоит решить в России. И мы убеждены, что сделать это можно только при условии выработки и реализации активной государственной политики как на основных направлениях реформ, так и по преодолению кризиса, структурной перестройке экономики.

Следует подчеркнуть, что государственное регулирование, особенно в переходный период, предполагает использование как экономических методов, так и методов прямой поддержки и управления отдельными отраслями и группами предприятий государственного сектора, проведение государственной политики цен и доходов, занятости, прямую государственную поддержку отраслей социальной сферы, реализацию государственных программ ускоренного формирования институтов рынка и подготовки кадров для рыночной экономики.

С вопросом о роли государства, особенно в кризисный период, который сейчас переживает страна, связана проблема разрушения или сохранения существующего потенциала (производственного, научного, интеллектуального, социальной сферы). Она вообще чрезвычайно важна во всей стратегии реформ. И дело здесь не только в морально-этических нормах (недопустимо так бесцеремонно обращаться с национальным богатством, созданным трудом предков). Если пойти по пути разрушения всего до основания и на этом фундаменте (вернее, руинах) создавать новую экономику, то страна неизбежно столкнется с самыми серьезными и непредсказуемыми трудностями как в сфере производства, так и в социальной сфере, со всеми вытекающими последствиями для судьбы самих реформ. Поэтому ученые Отделения экономики Российской академии наук и специалисты Фонда "Реформа" настаивают на том, что сохранение созданного потенциала и его обновление с наименьшими потерями должно иметь в новой стратегии реформ самостоятельную ценность.

Предлагая новую стратегию, мы учитывали не только экономические закономерности и опыт стран, которые в послевоенный период шли к цивилизованному рынку, но и национально-историческую, экономическую и социально-культурную специфику России.

Это прежде всего антирыночный характер экономики, сложившейся за семьдесят лет существования административной системы хозяйства, ее сверхмилитаризованная структура, громадный удельный вес добывающей промышленности, крайне неэффективное сельское хозяйство, допотопная инфраструктура. Надо отметить, что эти особенности, в той или иной мере, можно увидеть и в других странах, начавших рыночные преобразования. Они сложились не как результат действия объективных факторов исторического процесса, а как следствие выбранного обществом варианта развития. Однако и эти, присущие постсоциалистическим странам черты доведены у нас до крайней степени "специфичности".

Есть и другие, более существенные отличительные особенности России, которые являются доминантой формирования определенного уклада и образа жизни населяющих ее народов. Это – громадная территория со своеобразными и на значительной ее части неблагоприятными климатическими условиями, многонациональный и полирелигиозный состав населения, исторически сложившийся евразийский его менталитет с ярко выраженной приверженностью к общности и иждивенческой психологией.

Признание этих особенностей и необходимости их учета при выработке стратегии реформ вовсе не означает, что мы призываем к сохранению отживающих форм общественного бытия. Но их трансформация не может осуществляться насильственно, путем насаждения образа жизни, присущего той или иной развитой стране, взятой за образец. Россия может претендовать и должна найти в русле мировой цивилизации свой, присущий ей путь развития, что и сделали другие страны.

Различные стратегические подходы предопределяют различия и в последовательности преобразований, их этапах, критериях успеха.

В Правительственной программе углубления экономических реформ выделяется три этапа: первый – кризисное развитие (1992–1993 годы), второй – восстановление народного

хозяйства (видимо, в пределах 1994–1995 годов) и третий – экономический подъем (после 1995 года). Сразу же отметим, что эта этапизация весьма условна, что не скрывает и Правительство.

Так судя по материалам, приложенным к Программе, кризис будет продолжаться и в 1994 году, хотя темпы спада на этот год прогнозируются весьма небольшие. В рамках одного 1995 года не может быть решена задача восстановительного этапа – достижение докризисного уровня ВВП. Даже при условии высоких темпов экономического развития для решения ее потребуется несколько лет, а при темпах экономического роста 3–4% в год как это предусматривается в Программе, этот срок составит около 10 лет.

Мы считаем, что принятый подход к этапизации основывается на ложной посылке, что причины кризиса в нашей стране носят только объективный характер и что надо предоставить ему возможность развиваться по присущим кризису законам, дойти до дна и лишь потом начать восстановление народного хозяйства, используя присущие рынку мотивы и механизмы.

В соответствии с этим приоритетами экономической политики государства на этапе кризисного развития выбраны либерализация и финансовая стабилизация. Предлагается как можно быстрее отказаться от государственного вмешательства в экономику и тем самым усилить объективные кризисные процессы чисто субъективными решениями.

Подход к этапизации, вытекающий из предлагаемой нами стратегии, основывается на поиске путей минимизации потерь в переходный период объективного учета реалий сегодняшнего дня и стратегических интересов России. Его суть – поступательное движение от неотложных мер к перспективным, от простых – к более сложным, четкое определение и расширение социальной базы реформ.

Отсюда основная цель первого этапа – ускоренное выведение страны из кризиса, формирование и реализация “пускового комплекса” первоочередных действий, способных предотвратить дальнейшее падение, а потом пусть медленно, но верно повышать жизненный уровень народа и одновременно создавать прочную основу для развертывания институтов и субъектов рыночной экономики. Для решения этих задач надо четко выделить национальные приоритеты на антикризисном этапе.

Анализ современного состояния экономики показывает, что бессмысленно надеяться на одновременное преодоление спада и быстрый подъем во всех отраслях. Но этот анализ заставляет сделать и другой вывод – сегодня необходима реализация системы мер по избирательной поддержке отраслей, в которых дальнейшее углубление кризиса просто недопустимо. Речь идет прежде всего об отраслях потребительского сектора. Только на основе их подъема реально постановка задачи постепенного восстановления утраченного уровня жизни населения, изменения политики доходов в целях более полной компенсации потерь от инфляции, замедления ее темпов.

Другой комплекс, требующий сегодня целенаправленной государственной поддержки, – ТЭК. Это определяется его значением для народного хозяйства как с точки зрения решения внутренних проблем надежного энергообеспечения страны, так и с позиций перелома тенденций в экспорте, решения валютных проблем. Необходимо также учитывать, что восстановление капиталоемких отраслей ТЭКа после их полного развала потребует неизмеримо больших ресурсов, чем принятие превентивных мер. И надо, по нашему убеждению, отказаться от идеи, что все проблемы комплекса отпадут сами по себе после полной либерализации цен на энергоносители и приближения их к уровню мировых.

И, наконец, оборонный комплекс, разговоры о конверсии в котором неоправданно затянулись, а реальных дел почти нет.

Выбор этих трех приоритетов позволяет осуществить маневр реально уменьшающимися финансовыми и кредитными ресурсами, использовать более широко налоговые льготы (без существенных потерь для бюджета), более последовательно воздействовать на механизмы ценообразования.

Антикризисный этап необходимо также использовать для того, чтобы скоординировать и синхронизировать темпы преобразований на отдельных направлениях. И эта синхронизация означает не только ускорение реформ на тех участках, где они отстали, но и некоторое замедление темпов на направлениях, где выявилось забегание вперед. Это нормальный процесс их осуществления с учетом изменяющейся реальной ситуации.

Одно из важнейших положений, которое должно соблюдаться при выработке и реализации антикризисных мер, состоит в том, что эти меры не должны создавать препятствий на пути дальнейшего движения к рынку.

Вместе с тем формирование полнокровной рыночной экономики с присущей ей инфраструктурой, функционирующей как спаянная система, а не как сумма механически склеенных разрозненных элементов, это длительный процесс, который будет идти по нарастающей. Перевод административно управляемого хозяйства в рыночный режим функционирования не может быть осуществлен ни за один год, ни даже за три–четыре года. Многие из предстоящих процессов сегодня трудно предсказуемы, их развитие будет определяться результатами (успехами или неудачами) предшествующих этапов. Поэтому пытаться конструировать сегодня последующие этапы реформы с их конкретными задачами и точными временными границами – это в лучшем случае теоретические изыскания, а в худшем – попытка свести дискуссию о принципиальных проблемах реформы к обсуждению конкретных, но мало что значащих для будущего вопросов.

Принципиальное значение имеет вопрос о критериях успеха проводимых преобразований. Эти критерии чрезвычайно важны как при выборе тех или иных мер в процессе разработки программ, так и для оценки достигаемых при их реализации результатов. По сути дела, речь идет о правильной ориентации и Правительства, взявшегося за осуществление реформ, и общества.

В качестве критериев успеха первого этапа Правительство выбраны: доля регулируемых цен не более 2–3% от ВВП, доля государственных закупок не более 20% ВВП, устойчивая сбалансированность государственного бюджета (дефицит не более 3% ВВП), темп инфляции не более 3% в месяц, прекращение спада производства.

Таким образом, принятые критерии отражают формально-механистический подход к оценке “рыночности” экономики, стремление любой ценой расширить поле рыночных отношений, безотносительно к реальному состоянию экономики и не сообразуясь с последствиями такой политики для научно-производственного потенциала страны и жизненного уровня населения. Это вытекает не только из преимущественно монетаристского взгляда, но и из несогласованности отдельных критериев: решать сейчас задачу обеспечения устойчивой сбалансированности государственного бюджета, подавления инфляции и одновременно добиться прекращения спада производства просто нереально. Об этом красноречиво свидетельствует уже пройденный путь реформ.

Мы с такими критериями согласиться не можем и предлагаем для первого этапа следующие: недопущение дальнейшего спада производства и придание ему структурного характера, укрепление рубля, стабилизация жизненного уровня населения и сокращение социальных тяг от кризиса.

Такова концепция новой стратегии экономических преобразований в России. Еще есть время направить их в нужное русло. Если этого не сделать сейчас, то время может быть без

возвратно упущено и приостановить разрушительный характер многих процессов станет практически невозможно.

При всем многообразии проблем, которые предстоит ре-

шать на пути к социально-ориентированной рыночной экономике, ряд из них имеет ключевое значение и требует специального рассмотрения.

Преобразование отношений собственности

Центральной проблемой предстоящих преобразований является трансформация экономики, основанной на единой чрезмерно централизованной государственной собственности, в многоукладную, смешанную экономику рыночного типа с соответствующими методами регулирования и управления, в которой каждая из форм собственности займет определенную нишу.

От выбора правильной понятной народу стратегии в этой области, масштабов и темпов приватизации, методов ее осуществления зависит в конечном счете судьба всей реформы.

Стратегия Правительства, по существу, основывается на общей концепции ухода государства из экономики и абсолютной неэффективности государственной собственности. Отсюда и практические методы решения задачи быстрого преобразования государственной собственности в иные формы – сплошное директивное акционирование и ускоренная приватизация.

Пороки существующей программы приватизации хорошо известны. Многие из них проистекают из желания как можно быстрее разделаться с этой проблемой пусть даже с большими потерями, путем неоправданных компромиссов и популистских мер. Отметим лишь главные, способные оказать наиболее серьезные отрицательные последствия на реформирование всей экономики.

Прежде всего (не по сроку принятия решения, а по его значению) – это негодная попытка смягчения социальной напряженности и придания процессу приватизации необратимого характера на основе проведения в жизнь ложно трактуемого принципа социальной справедливости при разгосударвлении собственности. Сначала это были льготы трудовым коллективам, потом – выпуск приватизационных чеков.

Сегодня эти меры тракуются Правительством как путь народной приватизации, позволяющий быстро, безболезненно и справедливо сформировать миллионы и миллионы собственников. Ничего общего с реальной перспективой эти заявления не имеют.

Даже если допустить, что приватизация пойдет по избранной схеме, то в ее итоге в России появится не мощный пласт собственников, а лишь широкий слой мелких вернее мельчайших рантье, получающих мизерные доходы на свои акции обремененные на приватизационные чеки.

На практике произойдет другое – быстрая концентрация приватизационных чеков, а затем акций в руках спекулятивных структур, заинтересованных не в наиболее эффективном использовании разгосударственной собственности, а в извлечении максимальных доходов от высоких дивидендов или дальнейшей перепродажи акций.

Пожалуй, самое негативное последствие такого исхода ваучеризации состоит в том, что начатая как средство смягчения социальной напряженности, она превратится в мощный ее катализатор. И по необъяснимым причинам Правительство способствует этому. Выпустив приватизационные чеки, т.е. государственные ценные бумаги оно из-за явной неподготовленности этого сложнейшего даже в техническом плане мероприятия ничего лучшего как не торопиться и подождать – посоветовать населению не может

Уже сейчас многие начинают считать, что их в очередной раз обманули. Очень скоро большая часть людей придет к такому выводу. И тогда в лучшем случае – полная утрата доверия к любым мерам, исходящим от государственной власти, а в худшем – начало борьбы за передел собственности, который вряд ли может пройти мирно.

Второй принципиальный недостаток действующей ныне программы – попытка насильственным путем ускорить процесс передачи государственной собственности в другие руки, не считаясь с реальными условиями (отсутствие достаточных финансовых ресурсов в том числе и из-за обесценения сбережений в результате либерализации цен, несовершенство методики оценки стоимости приватизируемых объектов, неподготовленность и противоречивость законодательной и нормативной базы, низкая квалификация кадров, реализующих программу).

И наконец, третий просчет – единообразный подход к процессу приватизации, использование ограниченных типовых схем ее проведения не позволяющих учесть многообразие условий регионов, отраслей, отдельных предприятий. Отсюда и установление конкретных заданий регионам и отраслям, начало новых мероприятий, когда далеко не завершены предшествующие и т.п.

Провести такие сложнейшие преобразования собственности, которые предстоит нам, быстро и одновременно эффективно – задача неразрешимая. По крайней мере, в мировой практике подобных примеров нет. И нынешняя программа приносит эффективность в жертву срокам. В конечном счете при продолжении избранного курса не будет достигнута главная цель любой приватизации – нахождение для каждого объекта наиболее эффективного собственника. Такого собственника, который добивается не только наивысшей отдачи от существующего производственного потенциала, но и заботится о его преумножении и совершенствовании.

При сохранении избранного курса у нас такой собственник долгое время еще не появится. Как показывают итоги уже проведенной малой приватизации, новые хозяйственные субъекты не стали работать лучше, а лишь повысили цены на свою продукцию и услуги. Что касается средних и крупных предприятий, то здесь практически пока происходит лишь смена названий и организационно-правовых форм, что само по себе никак не может привести к росту эффективности и вообще каким-либо положительным результатам.

В ходе приватизации не удается достичь и других попутных целей, таких как создание предпосылок для перелива капитала в приоритетные отрасли, улучшение инвестиционного климата, мобилизация дополнительных ресурсов для модернизации, улучшение управления и организации производства.

Вместе с тем продолжение принятой программы может ускорить ряд уже объективно существующих негативных процессов. Речь прежде всего идет о полной потере управляемости, которая неизбежна при рассредоточении собственности между многочисленными ее формальными владельцами. В условиях нерешенности проблемы нахождения эффективного собственника усилится тенденция использования доходов преимущественно на потребление, в ущерб не только накоплению и развитию производства, но даже поддержанию существующего потенциала.

Следовательно, необходимо как можно быстрее менять подходы к проблеме трансформации отношений собственности. Чем позднее будет принято это решение, тем труднее исправлять уже сделанные ошибки. Так, сегодня уже нельзя не считаться с тем, что приватизационные чеки получены значительной частью населения и начал формироваться их рынок. Следовательно, выработывая новую стратегию, придется исходить из необходимости нахождения формы оплаты этих ранее выданных государством векселей, отдавая себе отчет, что никаких позитивных результатов в экономике эта мера не вызовет.

В основу новых подходов к преобразованию отношений собственности вытекающих из общей стратегии перехода к социально-ориентированной рыночной экономике, должны на наш взгляд, быть положены следующие принципы.

- > не декларативное, а реальное признание равенства различных форм собственности и прав собственности, включая государство;
- > неуклонное следование в ходе преобразований главной их цели нахождению для каждого объекта наиболее эффективного собственника;
- > признание объективной длительности процесса трансформации отношений собственности и отказ от любых насильственных мер по его ускорению;
- > учет многообразия условий в отдельных регионах, отраслях и на предприятиях.

Мировой и накопленный отечественный опыт показывает, что надо четко развести процессы малой и большой приватизации. Первую есть реальная возможность провести сравнительно быстро. Ко второй надо основательно подготовиться.

Учитывая что костяк экономики по-прежнему составляют и будут составлять государственные предприятия, прежде всего необходимо решить комплекс проблем, связанных с управлением в государственном секторе. В этом секторе режимы управления могут быть многообразны: от прямого государственного управления в ряде отраслей (например, магистральный транспорт, связь, атомная энергетика) до государственных корпораций и акционерных обществ с преобладанием государственного капитала, функционирующих в рыночной конкурентной среде.

В этой связи необходимо в первоочередном порядке разработать и принять законодательство о государственных предприятиях, корпорациях и управлении в государственном секторе. Главная цель этого законодательства – установить нормальную ответственность государственного предприятия перед его собственником. До сих пор государство в нашей стране не осуществляло полномочий собственника в общепринятом в мировой практике смысле по отношению к государственным предприятиям.

Параллельно должна проводиться подготовительная работа, неизбежно предшествующая большой приватизации по следующим основным направлениям:

- > создание нормальной, устойчивой (на срок минимум 5 лет) правовой базы процесса приватизации, устранение противоречий и пробелов в действующем законодательстве по вопросам собственности и введение в соответствие с ним подзаконных актов;
- > завершение процесса разграничения государственной собственности между Федерацией и во-

дующими в нее субъектами и регионами, а также муниципальной собственности, четкое и однозначное определение хозяина каждого объекта государственной и муниципальной собственности, упорядочение отношений аренды и субаренды.

- > формирование инфраструктуры рынка ценных бумаг и создание условий для становления полноценных субъектов и институтов этого рынка;
- > реализация программы правового и экономического обучения специалистов в области разгосударствления, приватизации, рынка ценных бумаг и управления государственными предприятиями в новых условиях.

Весь комплекс перечисленных мероприятий потребует для полноценной реализации не менее двух лет.

Необходимо особо подчеркнуть, что в предлагаемой стратегии приватизация вовсе не рассматривается в качестве единственного средства оживления и структурного преобразования экономики, единственного источника появления негосударственных форм собственности. Напротив, она исходит из необходимости самой активной политики государства по поддержке расширения частного предпринимательства и инициативы в сфере производства наиболее необходимых товаров и услуг. И здесь надо переходить к реальным экономическим мерам стимулирующим деловую активность частного капитала в направлении удовлетворения самых насущных потребностей общества. Именно в этом секторе гибкая политика государственного регулирования (налоговые льготы, преимущества при кредитовании, амортизационная политика и др.) могут дать наиболее быстрый и социально значимый эффект. Если этого не делать, то бессмысленны разговоры о быстром формировании конкурентной рыночной среды и никакая приватизация крупных и средних предприятий здесь не поможет.

По существу, есть два варианта перехода к новой стратегии: либо постепенно трансформировать, исходя из ее принципов, действующую программу приватизации либо завершить без особых принуждений уже начатые утвержденные приватизационные проекты в соответствии с действующим законодательством остановиться, осмотреться, еще раз оценить все "за" и "против", нормально подготовиться и только после этого продолжить движение вперед уже по новому курсу.

Мы понимаем что оба этих варианта не лишены недостатков. В первом – это продолжение в течение определенного периода старого курса, неизбежная эклектика двух противоречивых подходов. Во втором – приостановка преобразований на важнейшем направлении реформы. Но последний недостаток во многом носит формальный а не реальный характер. Во-первых, процесс приватизации и во втором варианте продолжится – будут реализовываться уже утвержденные до начала 1993 года программы. Во-вторых, нельзя сводить все преобразования отношений собственности только к приватизации. В ближайшее время наиболее активно должны развернуться другие их составляющие – мощная государственная программа поддержки ускоренного формирования мелкого бизнеса во всех сферах и отраслях экономики и прежде всего в потребительском секторе, и поступательный процесс вхождения государственных предприятий (в самых различных организационно-правовых формах) в рыночную экономику. Поэтому Отделение экономики РАН и Фонд "Реформа" отдают предпочтение второму варианту.

Аграрная реформа

Важнейшей задачей аграрной реформы является возрождение российского крестьянства и создание высокоэффективного многоукладного аграрного сектора способного обеспечить страну достаточными и дешевыми продовольственными ресурсами и сельскохозяйственным сырьем.

Основу аграрной реформы составляет земельная реформа, предполагающая коренные изменения в системе землевладения, создание всех необходимых условий для многообразных форм эффективного хозяйствования на земле. Земля должна обрести своего хозяина прочного, рачительного и бережливого.

Путь к достижению этой цели требует немало времени, использования различных переходных форм, тщательного учета национальных и региональных особенностей, отказа от навязывания унифицированных решений, продиктованных теми или иными политическими и идеологическими догмами. Что касается создания полноценного института частной собственности на землю с правом ее последующей продажи, то он, по нашим представлениям, может быть осуществлен не путем безвозмездной раздачи земли, а лишь на основе ее покупки, в том числе с широким использованием кредита и залогового права.

При этом предлагается, как это сделано и в большинстве цивилизованных стран регламентировать оборот земли включенной в сельскохозяйственное производство, обязательством покупателя использовать ее для тех же целей, продавать землю тому, кто имеет необходимые для этого производства знания и навыки, ограничить непосредственно или через налоговую систему концентрацию земли в отдельных руках определенными законом пределами. Обязательным должно быть также соблюдение новыми собственниками требований экологии, охраны окружающей среды и ландшафта.

В качестве переходной формы может применяться долговременная (в том числе бессрочная) аренда земли с правом ее наследования естественно, при условии эффективного ее хозяйственного использования. Эту форму можно применять не только при передаче земли в пользование фермерам и крестьянским хозяйствам но и горожанам для дачного строительства и садово-огороднической деятельности, разумеется, уже без обязательных гарантий хозяйственного использования.

Если говорить о собственности на землю то тут неизбежно будут сочетаться самые различные формы и типы земельных отношений: государственный земельный фонд включающий основную часть несельскохозяйственных угодий, леса, национальные парки и т.д., муниципальная собственность в городах и рабочих поселках используемая на арендных и иных началах промышленными и строительными организациями, жилищным и коммунальным хозяйством; совместное землевладение крупных государственных акционерных и коллективных хозяйств, частная собственность на землю.

Субъектами, осуществляющими упорядочение оборота и контроль за распоряжением землей, за тем кому она достается в результате сделок, могли бы стать земельные банки, через которые в обязательном порядке проходили бы все сделки по купле-продаже земли, ее залог и т.д.

Так или иначе земля уже давно стала товаром, но товаром нелегальным и поэтому ускользающим от государственного налогообложения. Легализация земельного рынка могла бы наряду с действенным контролем обеспечить существенные поступления денежных средств в бюджет со стороны предприятий, учреждений и населения.

Государство должно поддерживать создание и функционирование ассоциаций, крестьянских кооперативов образуе-

мых группами граждан для совместного ведения сельскохозяйственного производства с целью превращения их в реальных конкурентов колхозов и совхозов. Поддержка необходима также и процессу образования кооперативов по совместному использованию техники, снабженческо-сбытовых, кредитных и прочих сервисных кооперативов.

В свете коренных изменений аграрных отношений нужен принципиально новый взгляд на место, роль и характер трансформации личных подсобных хозяйств. Они в настоящее время производят 28% валовой продукции сельского хозяйства. Этот потенциал не может быть утерян. Если они не трансформируются в фермерские хозяйства и сохраняют свой прежний экономический статус, на них должны быть распространены все формы и виды государственной поддержки фермерских хозяйств (льготные кредиты, гарантия сбыта продукции и т.д.). Размеры и состав имущества производственного назначения в собственности владельцев личных подсобных хозяйств не должны ограничиваться. Им следует предоставить право найма работников. При местных советах целесообразно создать специальные фонды поддержки хозяйств населения за счет отчислений от земельного налога, других налогов и сборов.

В формировании фермерского уклада в аграрной экономике основным направлением должно стать не форсированное увеличение этих хозяйств, а их материально-техническое и финансовое укрепление. Ресурсосберегающий и естественный путь образования крестьянских хозяйств – возникновение их из личных подсобных хозяйств.

В аграрной экономике, как и во всем хозяйстве, требуется рациональное сочетание государственного регулирования и рыночных рычагов. Государственное регулирование аграрной экономики должно быть сегментировано по следующим направлениям.

Во-первых, ценовое регулирование. При общей ориентации на свободное ценообразование, ликвидацию ножиц цен, неизбежно усиление их государственного регулирования для монопольных товаропроизводителей. В системе АПК монопольное положение на рынке занимает подавляющее число производителей средств производства, предприятий перерабатывающей промышленности, заготовительных организаций. Монопольные амбиции получают развитие у самих сельскохозяйственных производителей.

Во-вторых, регулирование рынка сельхозпродукции. Необходимо придать обязательным закупкам, обеспечивающим создание государственного продовольственного фонда, характер жесткого налогового изъятия. Уклонение от продажи продукции по этому каналу как своеобразной формы оплачиваемого по фиксированным ценам проданного должно преследоваться по закону как уклонение от уплаты налога. Однако сами объемы обязательных закупок не должны превышать разумного максимума, который, по ориентировочным расчетам составляет на более 10–15% объемов производства основных видов сельскохозяйственной продукции. Снабжение продовольственными ресурсами потребителей должно осуществляться по строго фиксированному списку (армия, больницы, дома престарелых, исправительно-трудовые учреждения) и ежегодно уточняться с ориентацией на сокращение этого списка за счет перехода к рыночным формам обеспечения продовольствием.

В-третьих, налоговое регулирование. Следует обеспечить высокую заинтересованность производителей в повышении уровня эффективности производства после уплаты налогов и унифицировать налоговую систему в отношении источников налогов. Многоканальная система налогов ослабляет эти стимулы, ставит производителей в неравные условия. Поэтому с

позиций рыночной экономики в принципе целесообразно сориентироваться на установление и дифференциацию налога в зависимости от прибыли, используя этот рычаг для ограничения монополизма в АПК.

Для сельского хозяйства в общую налоговую систему необходимо органически включить особый вид налога – поземельный, т.е. осуществлять налоговые изъятия по двум каналам: в зависимости от прибыли (или другого общего для экономики критерия) и от качества и местоположения земельных участков. Сейчас здесь явная неупорядоченность.

В-четвертых, кредитно-финансовое регулирование. При общей ориентации на рыночные принципы (плата за кредит в соответствии со спросом и предложением, отмена прямого финансирования, за исключением особых мер поддержки выполнения специальных программ) на кризисном этапе реформы необходимы меры льготного кредитования. Существующая система льгот для фермерских хозяйств, других новых хозяйственных структур несовершенна, содержит возможность субъективных решений, что ставит производителей в неравные условия, создает дополнительную напряженность государственного бюджета. Нужны существенные коррективы в отношении субъектов кредитования, выравнивание для них условий получения льготных кредитов при общем курсе на сокращение льгот, что следует осуществлять в тесной увязке с упорядочением системы ценового и налогового регулирования.

В-пятых, государственное финансирование научных исследований в области генетики и биотехнологии, других прогрессивных направлений агрономической науки, разработка и реализация государственных программ сохранения плодородия земель, в том числе уникальных российских черноземов борьбы с эрозией почвы, сохранение и поддержка племенных и семеноводческих хозяйств и испытательных станций. Важным направлением государственного регулирования является также контроль за соблюдением соответствующих норм и стандартов при внесении минеральных удобрений и использовании гербицидов.

Решение всех этих задач требует разработки и утверждения земельного кадастра – этой своеобразной конституции эффективного землевладения и землепользования.

Большое разнообразие природно-климатических и прочих условий жизнедеятельности на территории России сближает полнее учитывать их при формировании отраслевой структуры производства агропромышленного комплекса и продовольственного рынка.

В последнее время в связи с политической и экономической нестабильностью стали проявляться тенденции снижения территориальной специализации. Усиливается стремление регионов придать завершенность агропромышленному производству в пределах собственных границ, усилить направленность агрориском на удовлетворение внутрирегиональных потребностей. Важнейшей функцией государственного централизованного регулирования должно стать преодоление подобных тенденций.

Структурная политика

Ключевым элементом стратегии преобразований экономики России должна стать целенаправленная государственная структурно-инвестиционная политика.

Сверхжесткие дефляционные меры проводимые Правительством, не создали динамического импульса в экономике ни в краткосрочном, ни в долгосрочном плане. В экономике России не происходило каких-либо положительных структурных и технологических изменений.

Усиление территориальной и отраслевой специализации должно сопровождаться ростом удельного веса сельскохозяйственного сырья, передаваемого в промышленную переработку, увеличением глубины переработки, повышением интенсивности межрегионального обмена.

Представляется целесообразным образование трансрегиональных корпораций, особенно там, где имеются пространственные разрывы между стадиями производства конечного продукта. Трансрегиональные хозяйственные формирования смогли бы воспрепятствовать процессам деспециализации агропромышленного производства и сгладить остроту межотраслевых проблем. Форма, в которой они могли бы существовать – акционерные общества, где регионы выступали бы как совладельцы части акций.

Остро стоит задача максимального сокращения потерь в агропромышленном комплексе, достигающих в настоящее время невообразимо больших размеров, вплоть до 50% от выращенной массы. Снижение потерь в товаропроводящей сети – наименее капиталоемкий путь повышения продовольственной обеспеченности в нынешних условиях.

Решить эту задачу возможно на путях проведения четкой инвестиционной и структурной политики, ускорения развития сферы хранения, транспортировки, переработки, упаковки и реализации продукции.

Задача государства – активно содействовать созданию конкурентной среды через формирование инфраструктуры продовольственного рынка.

Аграрная реформа ставит серьезные проблемы в социальной области.

Социальное обустройство фермерских хозяйств, поддержание и развитие сельской социальной инфраструктуры требуют больших финансовых средств. В ходе аграрной реформы ныне допускается передача социальных функций колхозов и совхозов сельским (поселковым) Советам народных депутатов. Однако местные бюджеты не в состоянии финансировать сферу услуг. Без целевых государственных ассигнований в производственную (дороги, связь, энергоснабжение) и социальную инфраструктуру село обойтись не сможет, тем более что предстоит кардинальным образом трансформировать систему народного образования, здравоохранения, бытового и транспортного обслуживания с учетом изменения сельской системы расселения и становления фермерского уклада.

В связи с передачей части объектов социальной инфраструктуры с баланса сельскохозяйственных предприятий на баланс местных советов следует предусмотреть запрещение перепрофилирования этих объектов, с тем чтобы не подорвать социально-бытовую и культурную базу села, что уже наблюдается в ряде мест с переходом к рыночным отношениям и приватизацией фондов.

Реализация принципиальных задач структурной политики, по мнению Института народнохозяйственного прогнозирования, требует гораздо большего участия государства в регулировании структурных пропорций, чем это следует из либеральной концепции реформы. Минимальный набор мер и условий, необходимый для проведения структурной политики и связанный с повышением роли государства в управлении экономическими процессами, включает в себя:

- > четкое разграничение сфер, границ, способов и условий применения "рыночных" и "административных" методов аккумуляции и перераспределения материальных и финансовых ресурсов;
- > регулирование экспортно-импортной деятельности в соответствии со стратегическими интересами государства, рациональный протекционизм в отношении отечественной обрабатывающей промышленности;
- > усиление государственного регулирования цен на продукцию и услуги, удорожание которых стимулирует инфляцию и ведет к сокращению инвестиционного спроса.

Ближайшие задачи структурной политики связаны с необходимостью устранения тех диспропорций и потерь, которые возникли в последнее время. Речь идет в первую очередь о том, чтобы задействовать основную часть потенциала производства товаров длительного пользования, легкой промышленности воссоздать нормальные условия воспроизводства продукции животноводства. Восстановление масштабов производства по многим позициям в этих отраслях жизнеобеспечения населения возможно в течение нескольких месяцев. При всей тяжести экономического положения и при всех тех огромных масштабах спада производства во всех отраслях экономики необходимо опереться на то, что большая часть нефункционирующих или не полностью задействованных мощностей еще не потеряна. Более того, низкий уровень загрузки мощностей на многих предприятиях создает благоприятные предпосылки для проведения реконструкции, перекомпоновки производственных мощностей, обновления номенклатуры производимой продукции. Однако осуществление всех этих мероприятий, поддержание производства в большинстве случаев требуют значительной государственной поддержки.

Первоочередной мерой в этом направлении должно быть восстановление оборотного капитала производственной сферы до уровня, обеспечивающего устойчивость производства и реализации товаров и услуг. Эта задача не может быть решена единообразно для всей экономики. Приоритетом здесь должны пользоваться наиболее эффективные производства, в первую очередь аграрно-промышленного комплекса и предприятия, производящие товары народного потребления.

Чрезвычайно важно принять сильные меры по восстановлению инвестиционного спроса. Причем переоценки фондов и индексации амортизации, проводимых Правительством, во многих случаях явно недостаточно. Для целого ряда предприятий, потерявших значительную часть своего основного капитала в результате многократной перекачки прибыли и амортизации в централизованные фонды за счет собственных ресурсов сейчас трудно осуществить инвестиционную поддержку даже текущего уровня производства, не говоря уже о какой-либо реконструкции или техническом перевооружении. В этих условиях очевидна необходимость расширения бюджетного финансирования капитальных вложений и инвестиционного кредита.

Важнейшей задачей структурной политики является взятие под контроль кризисных процессов, обеспечение желательных структурных изменений еще на стадии экономического спада.

Значительное сокращение производства всех видов продукции уже имеет место. Однако оно происходило более или менее равномерно и не означало ликвидации именно наименее эффективных производств. Задача состоит в том, чтобы пере-

распределить объем спада в пользу этих производств и за счет их ликвидации значительно уменьшить численность занятых в промышленности, повысить эффективность производства. Стало быть необходимо продумать социально приемлемую программу закрытия или перепрофилирования таких производств и одновременного создания сфер приложения высвобождающегося труда. Эта программа должна состоять из совокупности отраслевых и региональных программ, предусматривать создание новых рабочих мест для высвобождающихся работников.

Ключевое значение имеет решение проблемы выявления и оценки масштабов неэффективных и ненужных производств в различных секторах экономики. Это невозможно сделать на основе общих соображений или частных технологических сопоставлений, хотя они и могут браться в расчет. Рынок в том виде, в каком он у нас складывается (с искаженными ценовыми пропорциями), также не может выполнить этой задачи. Вопрос заключается в том, чтобы путем тонкой и точной настройки сформировать рыночную среду, с одной стороны адекватную долгосрочным целевым установкам реформы, с другой – элиминирующую искажающие воздействия структуры и организационного строения производства и создающую благоприятные условия для глубокой структурной перестройки экономики.

Неизбежный при финансовой стабилизации пресс бюджетных ограничений в сложившихся условиях должен быть значительно ослаблен и перераспределен в рамках отраслей и сфер народного хозяйства таким образом, чтобы в максимально возможной степени стимулировать выпуск товаров народного потребления и производство инвестиционной продукции относительно высокого уровня качества.

Задача заключается в том, чтобы дифференциация в уровне рентабельности отраслей и производств стимулировала переток капитала в направлении желательных структурных изменений.

В основе любой, в том числе текущей, политики должны стоять стратегические цели. Эти цели состоят в переходе к качественной структуре экономики, обеспечивающей эффективные способы мобилизации ресурсов для удовлетворения потребностей общества. Реализация этих целей применительно к России предполагает, во-первых, социальную переориентацию экономики, формирование высокообразованного потребительского сектора и прогрессивной структуры потребления с высокой долей имущественных благ и услуг, необходимых для обеспечения достойного уровня благосостояния всех слоев населения. Во-вторых, восстановление структурно-технологической сбалансированности производственного аппарата как условие "облегчения" структуры народного хозяйства.

В рамках создания условий для действительно свободного рыночного хозяйствования государство путем проведения сильной структурно-инвестиционной политики должно обеспечить такую совокупность условий, которая бы привела к социально-ориентированному характеру перехода к рынку.

Сам по себе рынок не может явиться целью, обладающей привлекательностью для широких масс населения. Необходимо формирование масштабных социальных программ, осуществление которых в значительной мере должно явиться следствием более эффективного рыночного хозяйствования. В то же время продвижение к социальным целям и задачам следует осуществлять в таких формах, которые гарантировали бы их полноценную и эффективную реализацию. Такой формой являются государственные целевые социальные программы. Этим программам должен быть обеспечен путем целенаправленного использования экономических регуляторов приоритет в использовании ресурсов и производственных мощностей.

Исходя из насущных и перспективных задач на первый план выдвигаются следующие программы: продовольственная, развития производства товаров длительного пользования (ТДП) и решения жилищной проблемы, охраны здоровья.

Разработка и реализация масштабных целевых программ может стать стержнем социальной политики, объединяющим все регионы и республики России. Объединять должно не толь-

ко единое экономическое пространство, но и общие цели, необходимость и желание взаимной поддержки. Перечисленные программы должны предусматривать использование разнообразных способов привлечения ресурсов, включая создание льготных условий для привлечения к реализации крупномасштабных проектов иностранного капитала.

Финансовая и денежно-кредитная политика

Наиболее крупные просчеты Российского правительства связаны с его чрезмерной приверженностью идее макроэкономической стабилизации на основе монетаристских методов без учета реальной социально-экономической ситуации.

Признание на деле, а не только на словах необходимости более полного учета реальных экономических процессов требует радикального изменения курса финансовой и денежно-кредитной политики, а также выработки ряда вполне конкретных положений, критериев, которым она должна следовать.

Прежде всего необходимо на период стабилизации народного хозяйства отказаться от идеи бездефицитного бюджета. Решение подобной задачи в условиях сокращающегося объема производства в принципе невозможно даже путем постоянного усиления налогового бремени и сокращения достигнутого уровня бюджетных расходов. При этом все разговоры о выделении в бюджете каких-либо защищенных статей останутся только разговорами, и практика текущего года это убедительно подтвердила. Подобная политика неизбежно приводит к разрушению как производственной, так и социальной сферы.

К аналогичным результатам ведет и бездумное ужесточение кредитной политики, ограничение кредитных вложений. Ее итогом становится систематический недостаток кредитных ресурсов, рост процентных ставок до пределов, когда ссудами могут пользоваться только посреднические структуры с быстрым оборотом средств и сверхприбылью. Как показывает международная практика и экономическая теория, политика, нацеленная на приближение процентных ставок к темпам обесценения валюты, оказывает дефляционное воздействие только при условии, что рост цен не превышает 30–40% в год, а экономика не находится в состоянии серьезного спада. При отсутствии этих условий, что как раз характерно для нынешней ситуации в нашей стране, подобная процентная политика сама превращается в мощный инфляционный фактор.

Вместе с тем нынешние реалии таковы, что ближайший период экономического развития страны объективно связан с сужением объемов финансовых ресурсов в их реальном исчислении. Жесткость финансовой политики на этом этапе предопределена в первую очередь именно данным обстоятельством, и было бы бессмысленно пытаться опровергнуть это. Однако в подобных условиях надо знать грань жесткости, переход через которую превращает ее в жестокость и тем самым трансформирует ее позитивную роль в разрушительную. Второе: жесткая финансово-кредитная политика не может быть огульной, эффект от нее возможен лишь при селективном подходе к ее проведению.

Учитывая, что вся судьба реформы зависит от быстрейшего выхода страны из кризиса, мы считаем, что меры в области финансов и кредита должны быть подчинены решению задач стимулирования деловой активности и прежде всего в сферах, жизненно важных для страны и поддержки уровня жизни населения. Сегодня это производство товаров народного потребления (как продовольственных, так и непродовольственных), отрасли топливно-энергетического комплекса, транспор-

та, конверсия оборонной промышленности. Это должно быть связано с мерами по структурной перестройке экономики и проведению активной промышленной политики.

Реальная поддержка этих направлений потребует принятия соответствующих мер и в других отраслях по всей технологической цепочке. Именно это обстоятельство зачастую выдвигается в качестве основного контрдовода против каких-либо мер селективной поддержки, поскольку, мол, такая политика в конечном счете вызывает необходимость поддержки всех отраслей.

Но это формально-механистический подход. На самом деле сложность заключается в другом. Проведение предлагаемой политики требует перехода от решения сложных проблем макроуправления к не менее сложным, но гораздо более трудоемким проблемам — регулированию экономики на микроуровне. При этом политика селективной поддержки приоритетных для народного хозяйства производств должна сопровождаться выбраковкой действительно неэффективных предприятий и именно здесь заключается один из важнейших резервов экономики всех видов ресурсов. Но подобной работой нынешнее Правительство заниматься не хочет, да и не умеет, видимо, памятуя о том, что оно строит модель либеральной рыночной экономики.

В решении этой чрезвычайно сложной и с экономической, и с социальной позиции проблемы наивно надеяться на эффективность рыночных механизмов, автоматизм их действия. Никакой, пусть даже самый совершенный с юридической точки зрения, закон о банкротстве автоматически у нас работать не сможет. Да этого и нельзя допустить, учитывая несовершенство существующей системы цен, расчетов и кредитования (отсутствие реальной оценки большинства факторов производства, искаженная структура цен, для выправления которой мало что пока дала их либерализация, кризис неплатежей, отсутствие вексельного обращения и др.). В этих условиях прибыльность или убыточность предприятия только случайно может отразить реальный уровень эффективности его деятельности. Нужна системная работа по выявлению неэффективных предприятий и производств с выработкой конкретных решений об их дальнейшей судьбе (перепрофилирование, реорганизация, ликвидация).

Арсенал мер, способных поддержать производство и повысить деловую активность, известен. Это налоговые, кредитные, таможенные льготы, амортизационная политика, преимущества в получении доступа к валютным ресурсам.

Мы выступали и продолжаем выступать за освобождение от налогообложения прибыли, направляемой на инвестиции и пополнение оборотных фондов средств. Эта мера предлагалась еще в самом начале года, признавалась Правительством, однако практическая ее реализация затягивается. Но сегодня одной этой меры уже недостаточно. Она должна быть дополнена незамедлительной индексацией амортизационных отчислений и оборотных средств, политикой ускоренной амортизации.

Необходимо существенно расширить льготы для вновь создаваемых в сфере производства негосударственных структур, вплоть до полного освобождения от налогообложения прибыли на срок до трех лет по предприятиям, созданным в сферах переработки и хранения сельскохозяйственной продукции, по производству товаров народного потребления массового спроса и для детей, медикаментов. Опасения, что бюджет потеряет на этом какую-то часть доходов в сегодняшних условиях нелогичны — если не пойти на указанные льготы, никаких дополнительных доходов бюджет все равно не получит, так как имеющийся в небольших размерах относительно свободный капитал будет продолжать обслуживать сферу обращения и не пойдет в производство.

В этих же целях (стимулирования деловой активности) не-обходимы льготы по подоходному налогу с физических лиц, если доходы направлены, например, на производственные инвестиции, жилищное строительство, укрепление подворья и т.д.

Следует также дополнительно рассмотреть вопрос об усилении дифференциации ставок налога на добавленную стоимость, имея в виду снизить ставки налогообложения по ряду товаров и услуг, входящих в минимальную потребительскую корзину.

Понятно, что реализация предлагаемых мер вызовет некоторое сокращение доходной базы бюджета и определенное увеличение его дефицита. Но, во-первых, в самой ближайшей перспективе она сулит увеличение налоговых поступлений в бюджет за счет расширения объемов производства — единственной реальной базы для оздоровления как финансов федерации и ее субъектов, так и финансов предприятий.

Во-вторых, даже сегодня бюджеты всех уровней располагают существенными резервами увеличения доходов за счет их более своевременного и полного поступления. В сентябре-октябре текущего года доходы бюджета как известно, резко увеличились по сравнению с августом. И главную роль здесь сыграл не инфляционный фактор, а рассасывание неплатежей в результате изменения кредитной политики Центрального банка. Этот резерв использован пока далеко не полностью. По данным Госкомстата, задолженность только промышленных предприятий за поставленную продукцию по состоянию на 1 ноября все еще близка к 2 трлн рублей. Весьма значительным является и другой резерв, связанный с укреплением налоговой дисциплины, улучшением работы налоговых инспекций.

Проведение в ближайшей перспективе политики ограничения денежной массы как важнейшего антиинфляционного средства должно сочетаться с установлением льгот и преимуществ в доступе к кредитным ресурсам предприятий, относящихся к приоритетным отраслям. И здесь надо использовать не только льготные (с компенсацией из бюджета) процентные ставки, но и другие методы воздействия на коммерческие банки в целях направления кредитных ресурсов в те отрасли в развитии которых общество заинтересовано в наибольшей степени.

Учитывая, что кредитный рынок в стране только формируется, нельзя рассчитывать на проведение эффективной госу-

дарственной политики в этой области только при помощи регулирования учетной процентной ставки и установления норм обязательных резервов, единых для всех коммерческих банков. Центральный банк может и должен использовать и другие методы воздействия на коммерческие банки в целях рационального размещения кредитных ресурсов (дифференциация учетных ставок по кредитам, предоставляемым коммерческим банкам, в зависимости от приоритетного целевого направления этих средств, дифференциация норм обязательных резервов с учетом категорий банков и сфер их деятельности, а при необходимости даже прямое лимитирование кредитных вложений в определенные сферы и отрасли). Не может быть сегодня одинакового подхода к банкам, кредитующим главным образом посреднические операции и вкладывающим средства в развитие производства.

Меры по усилению государственного регулирования денежно-кредитной системы должны сопровождаться активной поддержкой формирования инфраструктуры финансового рынка. Кризис платежеспособности, потрясший экономику в середине текущего года, наряду с допущенными просчетами, в том числе неподготовленностью к организации расчетов через систему РКЦ, убедительно показал и катастрофическую отсталость технической базы не только коммерческих банков, но и системы Центрального банка. Оснащение банковской, а также финансовой и налоговой систем современной техникой и технологией осуществления финансовых операций должно стать одним из приоритетов структурной политики, подкрепленных соответствующей государственной программой.

Естественно, что предлагаемая стратегия использования финансово-кредитного механизма для быстрого преодоления кризиса и стимулирования деловой активности в известной степени носит инфляционный характер. Однако, по нашему мнению, накопленный потенциал инфляции в ближайшее время не удастся сбить никакими даже сверхжесткими мерами ограничения денежной массы. На динамику цен в нашей стране очень сильное влияние оказывают существующие структурные перекосы, монополизм в самых разнообразных его проявлениях, неадекватные рыночным отношениям поведение производителей, укореняющееся в сознании людей инфляционное ожидание, просчеты в курсовой политике и многие другие факторы. Поэтому наряду с чисто экономическими методами для недопущения выхода инфляции полностью из-под контроля необходимо в ближайшей перспективе усилить государственное регулирование цен.

Сразу же хотим возразить возможным оппонентам. Речь вовсе не идет о возврате к старой системе установления административных цен. Но, во-первых, сегодня недопустимо стремительное завершение либерализации цен, во-вторых, необходимо более полно использовать применяемый даже в развитых рыночных экономиках арсенал приемов и методов государственного регулирования цен, и в-третьих, вполне оправдано прямое установление государством цен на продукцию предприятий, поддержка развития которых в значительной степени осуществляется за счет средств бюджета.

Внешнеэкономический аспект реформы

Принципиальное значение для настоящего и будущего России судеб ее реформ имеет вопрос об открытости экономики. Мы исходим из того, что социально-ориентированная рыночная экономика может быть экономикой лишь открытого типа. Такой подход в стратегическом плане позволяет активно задействовать внешний фактор для динамизации экономиче-

ского роста и способствовать выходу страны на общепризнанные стандарты жизненного уровня и эффективности производства.

По принятым в мировой практике критериям открытость экономики подразумевает прежде всего свободный выбор предприятиями для своих операций между внутренним и внешним рынком с учетом сравнительных издержек производства, активное подключение к мировым потокам товаров и ка-

питалов, открытие отечественного рынка для иностранной конкуренции, сопоставимость внутренних и мировых цен, национального хозяйственного права с международным и, наконец, конвертируемость национальной валюты

Однако достичь этих целей одновременно, с помощью благих деклараций и громких декретов, не удалось ни одной стране. Это сложный, длительный процесс, который требует глубокой оценки и учета состояния экономики, ее внешнеэкономического и валютного положения, конкурентных возможностей, умелого сочетания либеральных и протекционистских мер, активной регулирующей роли государства

К сожалению, Российское правительство, взяв в целом правильный курс на открытость и либерализацию внешнеэкономической деятельности, не учло всех этих обстоятельств и начало осуществлять практические действия, не располагая четкой программой поэтапного движения к поставленной цели. Многие решения носили спонтанный и противоречивый характер, не просчитывались их возможные экономические последствия. «Шоковые» меры по либерализации внешнеэкономической деятельности чередовались с мерами по ужесточению ее административного контроля. Фискальный характер тарифного регулирования ввоза и вывоза товаров, по существу, стал тормозом стимулирования экспорта и рационализации импорта, государственные органы самоустранились из важнейших сфер внешнеэкономических отношений, расширив тем самым поле бесконтрольного вывоза и ввоза товаров и использования валютных средств.

В этих условиях расчет на оживление внешнеэкономической деятельности предприятий не мог оправдаться. Падение внешнеэкономического оборота не только не удалось приостановить, но оно стало более стремительным по темпам, нежели спад общественного производства. Экспорт товаров за 9 месяцев 1992 года сократился на 35%. Ухудшилась его структура. За тот же период неизбежно сократился и импорт, произошел его сдвиг в сторону массового о ввоза посредническими структурами товаров далеко не первой необходимости

Негативное воздействие на экономику и состояние внешнеэкономической сферы продолжает оказывать политика форсированного введения обратимости рубля. В условиях падения производства и экспорта, при уступке Центральным банком механизма регулирования курсообразования биржевому рынку и примитивном характере самого этого рынка такая политика привела, по сути, к обвалному падению обменного курса рубля, который стал одним из факторов дестабилизации как валютного рынка, так и внешнеэкономических связей. Прошлогодние обещания Правительства стабилизировать курс на уровне 20–30 рублей за доллар и даже совсем недавние прогнозы о курсе на уровне 80 рублей за доллар полностью провалились. Фактический курс к середине ноября превысил 400 рублей за доллар

Резкое падение курса рубля отрицательно сказывается во всех сферах валютных и экономических отношений. Он стимулирует демпинговый экспорт, ведет к чрезмерному удорожанию импорта. Этот курс во многом стал ориентиром при установлении внутренних цен, способствуя тем самым раскручиванию инфляционной спирали, где занижение курса вздувает цены, а это в свою очередь занижает курс.

И, наконец, заложив первоначально в бюджет свой оптимистический прогноз курса рубля, Правительство ныне фактически вынуждено платить за выкуп валюты в 7–10 раз дороже. Это подталкивает к раздуванию экспортного налога, увеличению бюджетного дефицита и ограничению финансирования социальных программ

Неэффективной оказалась и политика привлечения иностранных инвестиций. Прямые иностранные инвестиции сужаются. Сворачивается деятельность многих созданных еще недавно совместных предприятий. Это является следствием не

только обострения общеполитической ситуации в стране, но и отсутствия необходимой правовой основы для активизации притока иностранного капитала. Более того, за последние полгода в результате принятия непродуманных нормативных актов произошло ухудшение условий деятельности иностранных инвесторов. Отрицательно сказываются и частые организационные перестроения в российских внешнеэкономических структурах. Так, Комитет по иностранным инвестициям при Министерстве финансов Российской Федерации, только что начавший свою работу, был расформирован и поднят новым образованием — Российским Агентством международного сотрудничества и развития

Существенный просчет допускается в оценке возможностей и сроков оказания экономического содействия в развитии российской экономики со стороны Запада и МВФ. Правительство рассчитывало уже в середине года получить значительные кредиты содействия проведению реформы и созданию стабилизационного фонда для обеспечения конвертируемости рубля, а также предоставление отсрочки по уплате внешнего долга. К сожалению, до настоящего времени ни один из этих вопросов не получил положительного решения и успешные шаги по либерализации внешнеэкономических связей не нашли надежной валютной опоры.

И, наконец, рассматривая внешнеэкономические связи России, мы не можем уже ограничивать эту сферу странами дальнего зарубежья. Сейчас становится достаточно ясным, что после распада Союза у России по существу, появился новый регион мирового рынка — ближнее зарубежье, на который приходится почти половина ее общего внешнеэкономического оборота. Между тем экономические и торговые отношения на этом важнейшем участке пока не отрегулированы, основаны на смеси норм международного права и прежнего административного механизма. Режим торговли разнится по отдельным странам СНГ. Заключенные межгосударственные соглашения чаще всего не выполняются, с переборами идут расчеты.

Главное здесь в том, что Россия до сих пор стратегически не определилась: вести ли ей курс на максимальное сохранение элементов единого экономического пространства бывшего Союза или же на полный распад этого пространства и формирование в его рамках новых, экономически обособленных рынков. Это является свидетельством не только сложности и противоречивости самого процесса становления Содружества, но и отсутствия ясной и четкой политики в этом вопросе. Ее отсутствие определяет и задержки в решении принципиальных проблем, способно причинить значительный экономический ущерб как России, так и другим государствам СНГ и стимулировать распад самого Содружества. Это наглядно выявляется, например, на функционировании рублевой зоны. Сложившееся неравновесие взаимных товаропотоков, фактически разная покупательная способность рубля в различных странах СНГ неконтролируемая кредитная эмиссия рублей вне России уже сделали для нее участие в зоне старого образца невыгодным из-за неэквивалентного обмена, наплыва рублевой массы и т.д., перебоев в расчетах.

Итак, сложившаяся ситуация требует глубокого и всестороннего переосмысления роли и места внешнеэкономических связей в развитии страны, выработки новых подходов к их дальнейшему развитию и расширению. Нужны не разрозненные действия, а целостный и системный взгляд на происходящие процессы. Назрела необходимость разработки комплексной программы внешнеэкономической политики России как составной части стратегии перехода к социально-ориентированному рынку.

Основные усилия следует сосредоточить на решении следующих вопросов

Первое. Ключевой проблемой здесь является всемерное развитие экспорта, укрепление и расширение его базы

Очевидно, необходимо преодолеть бывший плановый синдром "не вывозить ничего, что нужно самим" и оценивать эффект экспорта комплексно, с учетом последующего импорта и достойного выхода из долгового кризиса. Поэтому нужно свести квотирование и лицензирование экспорта к минимуму, снять с экспорта противоестественную для него фискальную функцию, отменить экспортный налог. В порядке срочных антикризисных мер необходимо создание систем стимулирования и страхования экспорта развинутой системы инвестиционных налоговых и иных льгот для экспортных производств, конкурентоспособных на мировом рынке. При этом, не теряя стратегической ориентации на индустриализацию экспорта, в среднесрочной перспективе необходимо сконцентрировать усилия на поддержке формирующих его ныне базовых отраслей.

Для своего развития экспорт требует и ряда организационных мероприятий. Правильное в своей основе решение о сосредоточении экспорта стратегического сырья в руках квалифицированных экспортеров необходимо довести до конца объединив экспортеров отдельных товаров в экспортные картели. При этом может быть использован положительный опыт экспортной картеллизации в Японии, позволившей заметно повысить конкурентоспособность страны. Неотложным является и вопрос о таможенном обустройстве границ России.

Второе. Нового подхода требует импортная политика. Определенные ограничения и приоритеты в нынешних условиях неизбежны. Для этого Правительству надо иметь полную ясность в отношении того, какие жизненно важные отрасли экономики необходимо защищать, в каких областях иностранная конкуренция должна быть регулируемой и, наконец, где эта конкуренция не должна сдерживаться, поддерживая здоровую рыночную мотивацию для развития производства. Одновременно стране срочно необходим развернутый и дифференцированный импортный тариф, который выполнял бы триединую задачу регулирования иностранной конкуренции, рационализация импорта и обеспечение интересов бюджета.

Третье. В области валютных отношений в ближайшее время следовало бы отказаться от безуспешных попыток введения конвертируемости рубля "любой ценой". Безусловно понимая прогрессивность единого курса и в то же время отдавая себе отчет в том, что его нынешний уровень ущербен для нашей экономики, в порядке тактического маневра представляется возможным пойти на множественность его курсов, и прежде всего рассчитывать обоснованный инвестиционно-приватизационный курс и сохранить применяемый ныне специальный курс при пересчете стоимости товаров по централизованному импорту. Рыночный курс использовать исключительно как биржевой и не представлять его как курс котируемый Центральным банком России. После относительной нормализации валютного положения, решения вопроса о функционировании рублевой зоны и создании стабилизационного фонда можно более решительно приступить к реализации идеи конвертируемости рубля. Для этого Правительство и Центральный банк должны разработать пакет мер, обеспечивающих механизм курсообразования и методы его регулирования. Одновременно с этим незамедлительно необходимо осуществлять меры по усилению валютного контроля в стране.

Четвертое. Окончательно определиться с долей России в погашении внешних долгов бывшего Союза. Для уменьшения бремени внешнего долга следовало бы продолжая добиваться дальнейшей отсрочки выплат по задолженности, обратиться

особое внимание на нетрадиционные методы его погашения – продажу определенной части внешнего долга России, целенаправленную реализацию в ходе приватизации части имущества особенно объектов незавершенного строительства в счет погашения долга и другие методы применяемые ныне в мировой практике. Вместе с тем необходимо активизировать работу по погашению долгов иностранных государств перед бывшим Союзом, которые при нетрадиционном и квалифицированном подходе могут превратиться в весомый внешнеэкономический ресурс страны. В условиях тяжести внешнего долга приоритетной должна стать задача обеспечения положительного сальдо платежного баланса.

Пятое. Для активного привлечения иностранных инвестиций в кратчайший срок необходимо завершить формирование правовой базы, вернуть все льготы, ранее предоставленные законодательными актами иностранным инвесторам, упорядочить систему участия иностранного капитала в процессе приватизации, обеспечить стабильную организационную систему работы с зарубежными партнерами, освободив их от необходимости чрезмерного и мучительного общения с нашей бюрократической и во многом коррумпированной машиной.

Шестое. Важнейшим разделом внешнеэкономической программы должна стать целостная концепция экономического сотрудничества с ближним зарубежьем. И здесь, не затягивая время, необходимо определиться по таким важным вопросам, как условия функционирования рублевой зоны, формы и механизмы создания зоны свободной торговли, таможенных платежных, клиринговых и банковских союзов. В этих жизненно важных для России и стран СНГ вопросах нельзя "темнить". Надо раскрыть все карты: либо Россия идет по пути введения собственной валюты после чего рублевая зона начинает функционировать на поливалютной основе как платежный союз, либо зона имеет единую валюту, которая может управляться лишь наднациональной банковской структурой. Всякие паллиативы здесь бесперспективны. Они способны нанести ущерб всем странам. Наряду с этим следовало бы уделить внимание развитию хозяйственных связей в рамках СНГ по линии предпринимательских структур, которые способны преодолевать различного рода барьеры на пути налаживания нормальных экономических отношений.

Россия имеет все предпосылки и шансы стать мировой торговой державой. Она способна создать вокруг себя обширную зону торговли и хозяйственной интеграции со странами СНГ и Балтии, восстановить на новой основе полнокровные экономические отношения со странами Восточной Европы наращивать взаимовыгодные связи с государствами Европейского Сообщества. Для российских интересов большую роль должна играть активизация действий в азиатско-тихоокеанском регионе, развитие экономических связей с Китаем, восстановление полнокровных отношений с нашим давним торговым партнером – Индией, а также выработка взвешенного, сбалансированного подхода к развитию экономических связей с другими регионами мира. Одновременно следует продолжить процесс присоединения России к важнейшим международным организациям. Назрела в частности необходимость начать переговоры о ее полном членстве в ГАТТ. Давая преимущества российскому экспорту, это одновременно помогло бы привести в соответствие с международными нормами наше собственное внешнеэкономическое законодательство.

Социальная политика

Реализуемая Правительством программа ведет к быстрому разрушению сложившихся форм государственной социальной

политики и лишает население привычных для него способов социальной защиты. Однако пока не освоены ее новые формы,

а старые разрушены или подорваны, неизбежно будет нарастать социально-психологическая напряженность, социальная неуверенность, страх необеспеченности работой и жильем, страх голода, безработицы, недоступности образования для детей, услуг современной медицины и т.п. Готовность поддерживать рыночные реформы вступает в противоречие со страхом быть раздавленными этими реформами.

Ориентация на либеральную модель рынка означает также, что уровень социальных гарантий в таких важнейших сферах как занятость, образование, здравоохранение, не будет восстанавливаться в последующем.

Такой курс неизбежно приводит к созданию широкой оппозиции, требующей на первом этапе перемены методов проведения реформ, а чем дальше, тем сильнее и самой модели рыночной экономики.

Проводить реформу против воли большинства в демократическом обществе невозможно. Поэтому взаимоотношения государственной власти с населением выдвигаются на передний план, а социальная политика во многом, а точнее в решающей мере, определяет судьбу реформ.

Отделение экономики РАН и Фонд "Реформа" считают необходимым высказать свое суждение по принципиальным вопросам социальной политики

В условиях реформы коренным образом меняются характер и уровень занятости, и эти перемены уже начались. С создания новых рабочих мест деятельность государства перенесена на помощь безработным.

Резко возрос риск потерять работу. Спрос на рабочую силу деформирует обстановка азартного обогащения, повышая спрос на согласных действовать в обход или с нарушением закона, пренебрегая моралью. Значительная часть населения (особенно молодежи) втянута в спекуляцию и аферы. Ситуация на рынке труда осложняется беженцами

При "шоковой терапии" неизбежно появление массовой безработицы. Государственные инвестиции ограничиваются частные в ближайшие годы будут направляться не в производство, а в приобретение и перепродажу ресурсов. Возможности самостоятельности населения крайне ограничены дороговизной необходимых ресурсов.

Выбор социально приемлемого сценария развития ситуации в области занятости является, на наш взгляд, очень серьезным ограничителем темпов и способов проведения преобразований в других сферах. При сложившихся масштабах скрытой безработицы, которая сегодня оценивается в 15 млн человек и значительном спаде производства велика опасность того, что массовые кампании банкротств предприятий могут быстро вывести ситуацию в области занятости за рамки социально приемлемых ограничений. Поэтому выбраковка неэффективных предприятий должна быть согласована на местах с созданием новых рабочих мест прежде всего за счет стимулирования развития малого и среднего бизнеса

Далее, необходимо проводить политику, направленную на сохранение сложившихся высококвалифицированных производственных коллективов особенно выпускающих уникальную продукцию, путем их прямой поддержки в период неполной загрузки. Это позволит поддерживать в работоспособном состоянии оборудование и в короткие сроки в последующем восстанавливать объемы производства. Такая поддержка может осуществляться либо за счет бюджетных средств, либо с помощью специально созданного стабилизационного фонда (к его пополнению может быть привлечена и часть средств фонда занятости).

Реальные доходы населения сократились в ходе реформы наполовину. У черты бедности оказалась большая часть населения. По оценкам Института социальных проблем и демогра-

фии, 17 же его процентов находится на грани выживания. Среднедушевое потребление всех продуктов питания сократилось.

Правомерно сделать вывод, что реформы отняли у населения часть необходимого продукта нарушив тем самым условия даже простого воспроизводства. Если подобное положение сохранится то реформы потеряют смысл для населения России.

В принципе можно было бы согласиться с тем, что исправление ошибок прошлого сопряжено с определенными жертвами. Но если реформы вызывают длительное падение и без того невысокого жизненного уровня, оправдания этому не найти. Именно здесь начинается водораздел в выборе между либеральной и социально-ориентированной моделями рынка.

Разрушительны последствия проводимой политики доходов не только для населения, она становится и фактором (и чем дальше, тем более сильнодействующим) дальнейшего сокращения производства. Ведь даже той меры, в которой рыночные отношения стали влиять на характер экономических процессов достаточно, чтобы вдвое сократившийся конечный спрос заставлял постепенно ориентировать на него объемы производства.

В предлагаемой стратегии осуществления экономических реформ политика доходов должна быть изменена таким образом, чтобы она не играла роль фактора углубления кризиса и не вела к физической и социальной деградации населения.

Это требует введения в действие механизма обеспечивающего доведение компенсации для населения не менее 70% роста цен, а по мере выхода из кризиса и в большем размере. Законодательно такой механизм предусмотрен – это индексация доходов населения. Правительство под теми или иными предлогами уже на протяжении 10 месяцев затягивает его введение. Между тем в условиях, когда инфляция достигает 10% в месяц (а в октябре она подпрыгнула до 25%), индексация является наиболее надежным способом адаптации фиксированных доходов (зарботной платы работников учреждений финансируемых из бюджета пенсий и т.п.) к новому уровню цен.

Индексация доходов соответствующих групп населения позволит более равномерно распределить инфляционную нагрузку между различными слоями населения. Но для того чтобы источники индексации были неинфляционными, необходимо временно ввести в практику и другой механизм, который обеспечивал бы экономически обоснованное сдерживание роста фонда заработной платы в небюджетном секторе. Правительство в Меморандуме заявило о намерении это сделать, но практических шагов не предприняло. Далее уклоняться от решения этой задачи неоправданно ни с каких позиций.

Способы регулирования заработной платы могут быть разными. Однако чем более простой механизм будет выбран, тем надежней он станет действовать. Поэтому предпочтение предлагается отдать регулированию фонда заработной платы путем увязки его с динамикой производства и с учетом роста потребительских цен.

В прошлом по "остаточному" принципу, то есть с ориентацией на минимизацию потребления, развивалась социальная инфраструктура. Никаких резервов для урезания в трудные времена она не имела и не имеет. Однако при проведении реформ именно социальная инфраструктура по воле Правительства оказалась одним из резервов за счет которого покрывается нехватка средств. Работники всех отраслей социальной инфраструктуры оказались в бедственном положении. Не восстанавливается уровень материальных затрат, необходимый для нормальной работы учреждений образования, здравоохранения и культуры, происходит разрушение социальной инфраструктуры.

В этих условиях выдвинута доктрина ухода государства из сферы социального обслуживания (на основе "социальных ва-

учеров" и государственных обязательств, разделенных между гражданами, а также через реформу социального страхования). Этот план – крайне абстрактный оторванный от реальных проблем жизни

Переход на страховое социальное обслуживание был бы оправдан только в случае, если государство гарантирует сохранение уровня такого обслуживания для всех возрастов, которые уже вложили свой труд в народное хозяйство, а для работающих поколений поднимет заработки до уровня позволяющего делать достаточные страховые отчисления (или установит соответствующие нормы для работодателей).

Происходящее ныне разрушение социальной инфраструктуры, а сюда следует добавить и науку, возможно, одна из наиболее глубоких ошибок Правительства. Наука, образование, культура в любом современном обществе призваны сохранять и приумножать интеллектуальный и духовный потенциал нации. Разрушая эти отрасли, мы не даем им возможности осуществлять свое призвание, а значит, разрушаем сами фундаментальные основы существования нации.

Прежде всего надо усвоить ту истину, что в условиях глубокого кризиса в экономике широкое реформирование социальной инфраструктуры – верный путь к ее ускоренному разрушению. Поэтому применительно к первому этапу речь должна идти о поиске возможностей поддержки и прежде всего за счет государства, отраслей социальной инфраструктуры и науки направленной на недопущение разрушения их потенциала.

Первый путь к сохранению потенциала социальной сферы – бюджетная поддержка, позволяющая как минимум сохранить долю расходов на эти цели (как за счет государства, так и коммерческих структур) по отношению к ВВП на докризисном уровне. Для здравоохранения это уже предусмотрено указом Президента. В аналогичных решениях нуждаются образование и культура. В приоритетном порядке должна финансироваться и фундаментальная наука.

Второе направление действий – экономически и социально оправданная коммерциализация отдельных видов услуг, предоставляемых населению учреждениями социальной сферы.

Речь не идет сейчас, как уже говорилось, о радикальном реформировании экономических условий функционирования социальной сферы. Следует, на наш взгляд исходить из того, что платность социальных услуг сегодня должна расширяться но как способ финансирования социальной сферы она не может быть доминирующей.

Политику в этой области следует основывать на признании необходимости гарантированного обеспечения гражданам определенного уровня бесплатного обслуживания. Другими словами, требуется определить гарантируемый минимум социальных услуг, которые население получает бесплатно. За пределами объема услуг, обеспечивающих этот гарантируемый уровень и должны работать стимулы широкого развития платных услуг в социальной сфере.

Платное обслуживание в социальной сфере необходимо базировать на государственной регламентации условий их предоставления, которые гарантировали бы недопущение ущерба личности в какой-либо форме и не позволяли бы выходить за рамки нравственных и правовых норм, действующих в государстве. Это предполагает установление государством социально-правового статуса частных учреждений образования, здравоохранения и культуры.

Наконец, третье направление – развитие альтернативных внебюджетных форм финансирования отраслей и отдельных учреждений социальной сферы. Речь идет не только о страховой медицине, темпы перехода к которой должны быть увязаны с реальной готовностью к этой форме регионов, предприятий,

населения. Перспективным является создание различных внебюджетных как государственных, так и негосударственных фондов.

Бедственное положение социально-культурных учреждений усугубляется и тем, что в прошлом значительная их часть развивалась на ведомственной основе и содержалась за счет средств предприятий. Сегодня в силу тяжелого финансового состояния предприятия зачастую оказываются не способными осуществлять на прежнем уровне финансирование принадлежащих им объектов социальной инфраструктуры, требующих весьма значительных затрат. В этих условиях у предприятий появляется стремление либо теми или иными способами избавиться от принадлежащих им учреждений социальной сферы (в первую очередь от тех, которые не могут быть быстро переведены на рыночные принципы деятельности), либо установить достаточно высокую плату за предоставление этими учреждениями услуг, превратив их в обычные коммерческие предприятия.

В ближайшее время часть учреждений социальной инфраструктуры, лишившись источников финансирования, может просто закрыться и перестанет существовать или будет репродуцирована, а услуги других станут недоступными для подавляющего большинства населения. Эти процессы, скорее всего, получат дополнительный импульс в связи с разворачивающейся приватизацией предприятий.

Допустить разрушение социальной инфраструктуры предприятия значит отлучить значительные массы граждан (как работников самих предприятий, так и населения районов, где расположены предприятия) от услуг социальной сферы. Сейчас на этапе кризиса важно оказать государственную поддержку объектам социальной инфраструктуры, предприятий. Реформами же здесь, основной задачей которых является освобождение предприятий от неоправданно высокой социальной нагрузки путем передачи соответствующих объектов на баланс местных органов власти, предстоит заниматься в основном на следующем этапе.

Законодательством уже предусмотрены определенные льготы по налогообложению той части прибыли предприятий, которая направляется на финансирование объектов социально-культурной сферы: затраты не превышающие нормативов финансирования аналогичных объектов государственной сети исключаются из налогооблагаемой базы. В целях усиления заинтересованности предприятий в сохранении объектов социальной инфраструктуры, предотвращения необоснованного их репродуцирования необходимо расширить налоговые льготы предприятиям, финансирующим учреждения социально-культурной сферы, предусмотрев их большую дифференциацию применительно к различным как по общественной значимости, так и по возможностям коммерциализации своей деятельности учреждениям этой сферы. Несмотря на некоторое увеличение расходов бюджета, такой путь потребует от государства значительно меньших затрат, нежели полное принятие на себя расходов на содержание "брошенных на произвол судьбы" объектов социальной инфраструктуры.

Необходимо на практике реализовать предложения, направленные на создание более благоприятных условий для деятельности учреждений социально-культурной сферы за счет введения ограничений на размеры арендной платы за землю для таких объектов.

Наконец, государство должно позаботиться и о том, чтобы предприятия получили льготные банковские кредиты для завершения строительства и начатой реконструкции учреждений социальной сферы.

Учитывая что уровень неустойчивости человека в обществе возрос, расширился круг социальных рисков (сферами риска стали ныне фактически все сферы жизнедеятельности: труд, быт, досуг, общественная деятельность), требуется ясная го-

сударственная политика адаптации населения к новым условиям жизни. В противном случае будет происходить переход к рынку по законам джунглей. Материальные потери, падение нравов, рост преступности в этом случае отрицательно отразятся на жизни нынешних и следующих поколений. Создастся

крайне невысокое качество жизни, способное резко отделить Россию как от "европейского дома", так и от другой развитой цивилизованной части мира. И одна из главных задач новой стратегии реформы – не допустить такого варианта развития событий.

Условия успеха рыночных реформ

Как показывает отечественный и мировой опыт рыночных реформ, их успех зависит не только от продуманной стратегии и тактики, но и от целого ряда организационных, социально-политических и идеологических факторов. Они приобретают особую значимость на переломных этапах реформы, в том числе при радикальных изменениях курса, уточнении договорных ориентиров.

В современной России с учетом нарастающего ухудшения социально-экономической ситуации, усиления напряженности в обществе и обострения противоборства различных политических сил общие условия успеха рыночных реформ приобретают ряд специфических моментов. Главными среди них являются:

- восстановление управляемости социально-экономическими процессами;
- четкое и согласованное функционирование механизма федеративных отношений;
- расширение социальной базы рыночных реформ и обеспечение их массовой поддержки.

Однако выше этих условий стоит вопрос о восстановлении авторитета Правительства и доверия к его политике. Весь мировой опыт без каких-либо исключений свидетельствует о том, что успешно осуществлять рыночные реформы может лишь сильное правительство, пользующееся широкой поддержкой и доверием населения.

Во внешних условиях таким может быть только правительство национального согласия, объединенное великой целью возрождения России и включающее в свой состав пользующихся безусловной поддержкой масс представителей главных общественно-политических сил и движений. Альтернативой этому могут быть либо нарастающий хаос и развал российской государственности, либо переход к диктатуре.

Необходимой предпосылкой успеха является также прекращение бессмысленного в условиях нарастающего кризиса противостояния законодательной и исполнительной власти.

Что касается той базы, на которой может строиться политика национального согласия, то ею может стать предлагаемая новая стратегия экономической реформы.

Для восстановления управляемости социально-экономическими процессами необходим целый комплекс мер, призванных преодолеть управленческий кризис в стране.

Первоочередной задачей является упорядочение хозяйственного законодательства, устранение его внутренних противоречий, обеспечение стабильности правовых норм. Только на этой основе может быть создан надежный механизм строгого и неукоснительного соблюдения законодательства о хозяйственной деятельности, а также налажена работа правоохранительных органов, судов и арбитража.

Естественно, что восстановление управляемости невозможно без пересмотра вопроса о роли государства в рыночной экономике смешанного типа и особенно на этапе перехода к ней. С учетом этого должны быть уточнены структура и функции органов государственной власти и управления.

Массовое акционирование отдельных предприятий и упразднение в связи с этим крупных объединений – концернов, хозяйственных ассоциаций и консорциумов выдвигает неотложный вопрос об организационно-правовых формах сохранения производственного и научно-технического потенциала с его установившимися техническими, хозяйственными и иными связями. Минимая борьба с монополизмом выражается сейчас в дроблении и ликвидации крупных производственно-хозяйственных комплексов, без которых, как показывает мировой опыт, невозможно осуществлять современные инвестиционные программы и фундаментальные изменения в научно-техническом развитии. Промышленная мощь любой развитой страны держится на подобных комплексах, что не исключает эффективного функционирования миллионов мелких предприятий.

Выход сейчас видится, в частности, в образовании холдинговых компаний, а состав активов которых входят контрольные пакеты акций других предприятий. Они должны создаваться для содействия кооперации предприятий-смежников и осуществления ими согласованной инвестиционной политики.

Нельзя не видеть и того, что развертывание во всю ширь рыночных отношений и приватизации предприятий наталкивается на неразвитость и крайнюю слабость инфраструктуры рынка. Этой серьезнейшей проблеме не придан крупномасштабный характер, без чего переход к рыночным отношениям будет постоянно тормозиться. А потому в этой сфере стихийно вырастают различные, зачастую многочисленные мафиозные и коррумпированные структуры. Задачей органов государственного управления должно стать формирование и реализация программы создания инфраструктурных организаций.

Настало время приступить к развертыванию государственной контрактной системы – комплекса организаций, осуществляющих заказ продукции для государственных нужд: выбор подрядчиков, подготовку и заключение контрактов. Государство должно активизировать работу по форсированному созданию и целого ряда других рыночных структур, прежде всего инспекций (по контролю за ценами и стандартами, за ценными бумагами, страхового надзора и др.), некоторых видов фондов (регионального регулирования, стабилизационного, научно-технических программ, занятости и т.д.), бирж труда, центров подготовки кадров и коммерческой информации. В инициативном порядке и при поддержке государства необходимо разрабатывать программы формирования фондовых и товарных бирж, страховых, аудиторских, брокерских компаний, коммерческих банков, торговых домов, торгово-посреднических фирм, коммерческих центров и компаний.

Кроме того, за государством и его органами останется ряд таких жизненно важных функций, как антимонопольное регулирование, разработка и проведение в жизнь эффективной промышленной (структурной) политики, целенаправленное воздействие на рынок труда, защита культуры и фундаментальной науки, образования и медицины, реализация экологических программ.

Рыночные реформы в России не имеют шансов на успех без четкого согласованного функционирования механизма федеративных отношений.

Предстоит тщательно проработать, согласовать и законодательно закрепить разделение федеральной и региональной собственности, пересмотреть систему налогообложения и порядок формирования бюджетов, установить единые подходы в области ценообразования, кредитной политики, социальной защиты населения. Только в этом случае станет возможным сочетать проведение единой политики в области денежного обращения, свободного движения товаров и услуг, общности таможенной территории России с реальным, но разумным перенесением центра тяжести реформы на места, создать надежные "противовесы" как бюрократическому централизму, так и местному сепаратизму.

Следует также учитывать, что укрепление всей системы исполнительной власти в таких областях, как занятость, миграция, антимонопольная политика, налоговая система, управление государственным имуществом, требует налаживания постоянного и эффективного взаимодействия федеральных, региональных и местных органов. Есть различные пути решения этой проблемы.

Одномоментное восстановление управленческой вертикали, прямой подчиненности местной администрации вышестоящему органу федеральной власти в условиях еще незавершенного процесса федеративного переустройства страны неизбежно приведет к противостоянию местных и федеральных органов.

Следует предпочесть другой путь – развитие институтов представительств краев и областей при Правительстве, а также создание региональных отделений и представительств федеральных министерств и ведомств на местах. В этой связи целесообразно пересмотреть практику аккредитации представителей краев и областей при Президенте. В интересах повышения уровня управляемости и оперативного решения текущих социально-экономических проблем целесообразно, чтобы эти представительства находились при Правительстве.

Более тесное взаимодействие и координация федеральных и местных структур могут быть достигнуты и за счет того, что региональные отделения федеральных ведомств будут иметь в ряде случаев, своих представителей в аналогичных местных органах, так же как и местные органы могли бы иметь своих представителей в региональных отделениях федеральных ведомств. Отделения федеральных ведомств полезно было бы создавать в республиках, краях и областях либо экономических районах. Эффективность и действенность региональных отделений и представительств их признание на местах зависит не от вмешательства в дела местных органов, а от тех бюджетных средств, которыми они будут располагать для выполнения федеральных программ, и от механизма их взаимодействия с местными властями.

К этой группе вопросов примыкает и отлаживание экономического механизма взаимодействия между странами СНГ. Следует настойчиво добиваться практического осуществления уже намеченных договоренностей, искать реальные механизмы их реализации.

Однако надо считаться с реальностью того, что развитие отношений между странами СНГ подвержено влиянию многих факторов и труднопредсказуемо. Поэтому нужно заблаговременно иметь запасные, тщательно проработанные программы действий в различных ситуациях, в том числе в случае, если Россия окажется вынужденной пойти на введение собственной национальной валюты и таможенной территории.

И, наконец, о расширении социальной базы рыночных реформ и обеспечении их массовой поддержки. С каждым месяцем, по мере того как проходит эйфория и наступает прозрение, а за ним и разочарование, возрастает актуальность этой задачи. Становится очевидным, что от рыночной реформы в ее нынеш-

ней модели и методах проведения выиграет лишь крайне узкий слой населения, положение же других слоев (не по их вине) резко ухудшается.

Сужение слоя активных сторонников реформы может уже в ближайшее время резко осложнить ее дальнейший ход. Изменить ситуацию можно лишь с помощью описанных выше новых ориентиров экономической стратегии, стимулирования деловой активности во всех ее формах, формирования активной политики социального партнерства. Нельзя забывать и идеологических мер, но они при всей их важности, дадут реальные плоды лишь при опоре на реальное расширение социальной базы реформы.

Отношения социального партнерства могут быть приняты в современных условиях как перспективная модель взаимодействия социальных сил. Имея в виду развитие трехсторонних партнерских отношений как общий стратегический курс, следует выработать на ближайшие годы более реалистическую и конкретную переходную модель взаимодействия субъектов социальной политики.

На начальном этапе государство (законодатели, Президент и Правительство) было той силой, которая осуществила меры, воспринятые населением как резкое ("шоковое") ухудшение социально-экономического положения. Если государственное нападение (давление) на уровень и качество жизни будет продолжено, то возникнет явление, которое можно назвать экономическим геноцидом.

Необходимо безотлагательно изменить отношения государства и населения. Генеральных перемен должно быть две: во-первых, государство из нападающей силы должно превратиться в силу, защищающую население; во-вторых, население из сугубо пассивной (вергаемой в шок) стороны должно стать активным участником реформ.

Правительство может восстановить хотя бы часть прежнего доверия, если выступит гарантом (или хотя бы защитником) пусть недостаточных, но не ухудшаемых далее параметров общественного положения населения (уровня занятости, доходов, пусть низкого, но терпимого уровня потребления, уровня бесплатного образования, круга бесплатных или доступных медицинских, бытовых, культурных услуг и т.п.). Перейдя из позиции нападающего в позицию защитника интересов народа, государство естественным образом станет опорой для развертывания активной самозащиты населения, реально демократизирует и значительно усилит социальную политику.

Тем самым резко расширится социальная база рыночных реформ, получит прочную опору деятельность Правительства национального согласия. Сам ход реформ станет более надежным и необратимым.

Отделение экономики РАН и Фонд "Реформа" не ставили перед собой задачу разработать развернутую программу перехода к социально-ориентированному рынку как альтернативу Правительственной программе углубления экономических реформ. Мы убеждены, что спорить о тактике действий, содержании последовательности и темпах осуществления конкретных мер в отдельных областях экономической политики имеет смысл только после того, как будут найдены общие подходы к наиболее принципиальным вопросам, выработана приемлемая для общества стратегия реформ.

Если предлагаемая в настоящем докладе стратегия социально-экономического обновления России получит одобрение, мы готовы на углубленную проработку мер по отдельным направлениям формирования в стране социально-ориентированной рыночной экономики.