

**КОМПЛЕКС МЕР  
ПО СТАБИЛИЗАЦИИ  
И ВЫХОДУ ИЗ КРИЗИСА  
ЭКОНОМИКИ РОССИИ**

**(ПРОЕКТ)**

**Москва**

**Ноябрь 1992 года.**

В подготовке комплекса мер принимали участие:

Высший экономический совет  
Институт проблем рынка РАН  
Оргкомитет Всероссийского съезда товаропроизводителей

При подготовке комплекса мер использованы материалы:

Высшего экономического совета Верховного Совета Российской Федерации, Федерации независимых профсоюзов России, Российского союза трудовых коллективов, Института проблем рынка РАН, Международного центра развития малых предприятий, Института США и Канады, Дальневосточного отделения РАН, МГТУ им. Баумана, НИИ труда Минтруда Российской Федерации, Института экономики РАН, Независимого аналитического центра социально-экономических проблем Санкт-Петербурга, Академии нового мышления, Центрального научно-исследовательского экономического института, Общества по содействию экономическим реформам, Ассоциации экономического взаимодействия областей Центрально-Черноземного региона.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	3
I. Кризис - главная реальность. Истоки, оценки, прогноз развития ситуации .....	4
1.1. Реформенная полнота Правительства и кризис ...	4
1.2. Кризисная ситуация. Экономический, социальный и политический аспекты .....	5
1.3. Прогноз развития кризисной ситуации. Необходимость антикризисных мер .....	8
II. Основные положения предлагаемого Комплекса мер по антикризисному развитию реформ .....	11
2.1. Главная задача и два главных условия ее решения .	11
2.2. Комплекс социально-экономических мер по преодолению кризиса и развитию полной и подлинно рыночной реформы .....	11
2.3. Комплекс мер по обеспечению социально гарантированного, антикризисного и устойчивого проведения реформ. ....	13
2.4. Стабилизационные, среднесрочные и долгосрочные меры .....	14
III. Социально-экономические меры по преодолению кризиса и развитию полной и подлинно рыночной реформы. ....	16
3.1. Узкий диапазон выбора мер .....	16
3.2. Меры финансового контроля .....	20
IV. Меры по обеспечению социально гарантированного антикризисного и устойчивого проведения реформ .....	45
4.1. Социальное бытие народа и стабильность реформ ..	45
4.2. Деполитизация реформ - важнейшее условие их стабильного проведения .....	46
4.3. Закон о реформе. Правовое закрепление социальных гарантий .....	47
4.4. Правовое обеспечение комплекса антикризисных мер. ....	51
4.5. Противовесы безработице. Снятие дестабилизирующих напряжений .....	54

4.7. Налоговые и бюджетные гарантии стабильности реформ .....	57
4.8. Приватизация в системе антикризисных мер, ее увязка с проблемами эффективности производства .....	61
4.9. Пережить зиму 1992 года .....	66
V. Антикризисная региональная политика и противостояние дезинтеграции России .....	68
5.1. Упорядочение взаимоотношений регионов с центром .....	68
5.2. Регламентация местного нормотворчества по проведению реформ .....	70
5.3. Разделение расходов и доходов. Упорядочение системы региональных льгот, дотаций и субвенций .....	71
5.4. Преодоление местных ограничений межрегиональных хозяйственных связей .....	72
5.5. Территориальные ресурсы и антикризисное развитие реформы .....	73
VI. Политические, социальные и экономические результаты предлагаемого комплекса мер по антикризисному развитию реформы в Российской Федерации .....	75
6.1. Политические результаты .....	75
6.2. Социальные результаты .....	76
6.3. Экономические результаты .....	76
6.4. Сроки достижения первых результатов .....	76

- 3 -

## Введение

Представленный Комплекс мер основывается на материалах органов власти и управления республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области и автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга, а также на материалах предприятий, общественных объединений, ученых и других специалистов, обобщенных и соединенных с разработками Высшего экономического совета (ВЭС).

В ходе подготовки Комплекса мер было изучено и обобщено более 500 предложений (программ, записок, рекомендаций и т.п.) по выходу из кризисной ситуации. Развернутые предложения представлены также группой иностранных советников и экспертов из Гуверовского института Стэнфордского Университета (США), Японии, Германии и Норвегии.

Во всех этих предложениях однозначно признается необходимость и потребность продолжения коренных рыночных преобразований и, одновременно, обосновывается потребность в определенной корректировке хода их проведения в связи с углублением общего кризиса.

Подготавливая настоящий материал, разработчики исходили из следующих базовых положений:

- реформы необходимы России, и их нужно последовательно проводить, руководствуясь главной целью - переходом к процветающему обществу с минимальными социальными издержками этого перехода;
- вышеуказанная главная цель реформы не имеет альтернативы, но сам процесс реформирования должен быть гибким, вариантным и более социально ориентированным;
- главная задача современного периода - преодоление кризиса, который стал причиной резкого замедления экономической реформы и всего хода общественных преобразований в России;
- выходы из кризисной ситуации имеются, и дело лишь за тем, чтобы правильно воспринять и умело реализовать имеющиеся наработки.

## 1. КРИЗИС - ГЛАВНАЯ РЕАЛЬНОСТЬ. ИСТОКИ, ОЦЕНКИ, ПРОГНОЗ РАЗВИТИЯ СИТУАЦИИ

Еще год назад констатировалось опасное сползание России в кризис. Приход нового Правительства и начало его жестких и решительных действий в сфере экономики поначалу вселяли уверенность в том, что ситуацию удастся вскоре изменить к лучшему. Однако сегодня любой непредвзятый и честно настроенный человек, даже из числа самых горячих сторонников правительственного курса реформ, не может не признать - по многим направлениям действия исполнительной власти привели, мягко говоря, не к тем результатам, которые декларировались и обещались.

От ошибок не застрахован никто. И поэтому не стоит впадать в крайность непримиримой критики Президента и Правительства. Тем более, что на накопец-то начатом долгом и трудном пути реформ были не только просчеты и неудачи. И все же анализ социально-экономического и общественно-политического состояния России в конце 1992г. дает все основания говорить о том, что кризис, охвативший практически все стороны жизни, продолжает обостряться и углубляться. Кризис - это главная реальность сегодняшней российской ситуации. И поэтому главным содержанием действий и Верховного Совета, и Президента, и Правительства должна стать не среднесрочная программа углубления реформ, а комплекс неотложных мер по стабилизации и выводу страны из кризисного состояния.

### 1.1. Реформенная политика Правительства и кризис

Приступая к осуществлению экономических реформ нынешнее Правительство не обнародовало программы намечаемых собственных действий. Не сделало оно этого и в дальнейшем. Умело используя сложившуюся во всех слоях общества к осени прошлого года "аллергию" на многочисленные теоретические программы экономических преобразований, а также раздражение населения, вызванное отсутствием каких-либо практических шагов, Правительство прибегло к весьма выгодной для себя тактике проведения реформы в режиме "гибкого реагирования" на развитие ситуации, означавшей, по сути дела, выбор порочного пути проб и ошибок. Тем самым оно сразу обезопасило себя от многих неприятностей - от возможной критики предлагаемых им действий, от необходимости принимать "не-нужные советы", а главное, от контроля со стороны законодательной власти и общественности: которые получили возможность узнавать о действиях

С самого начала реформы Правительство отдало безусловный приоритет достижению макроэкономической стабилизации через: ужесточение финансово-кредитной политики; резкое ограничение покупательной способности предприятий и населения; сокращение предложения денег; сбалансирование государственного бюджета. И все это предлагалось сделать ради резкого снижения темпов роста инфляции, создания здоровых финансов и укрепления рубля. Такие же последствия как спад производства, снижение уровня жизни населения, ухудшение финансового состояния предприятий, безработица и другие представлялись неизбежными издержками перехода к рынку.

Такой подход теоретически имеет право на жизнь, но он не учитывает особых исходных условий России. И само Правительство в этом смогло неоднократно убедиться, вынужденно признав тот факт, что "экономика реагирует не адекватно" на все попытки направить ее по пути дефицитного шока.

## 1.2. Кризисная ситуация. Экономический, социальный и политический аспекты

Общая экономическая ситуация в стране остается крайне нестабильной. Все мало-мальские позитивные результаты на одних участках достигается ценой ухудшений на других участках. Правительству сплошь и рядом приходится расхлебывать кашу, которую оно само же и заварило.

Прежде всего нужно говорить об инфляции.

В первом полугодии в результате жестких мер по ограничению денежной и кредитной эмиссии, сдерживанию дефицита государственного бюджета удалось достичь замедления инфляционных процессов. Темпы роста цен в течение полугодия сокращались, а ежемесячные темпы роста денежной массы в обращении удерживались в пределах 9-14 процентов. Это позволило в марте - апреле смягчить ограничения: были приняты решения по усилению социальной поддержки населения, увеличению кредитования народного хозяйства, агропромышленного комплекса за счет средств бюджета.

Однако с осени 1992 года вновь возникла тенденция ускорения инфляции. Летняя инфляционная политика, нацеленная на остановку спада производства и сохранение рабочих мест, нарушила только усилившееся, неустойчивое равновесие на потребительском рынке, обернувшись быстрым повышением цен. Если в предыдущие четыре месяца темп прироста цен на продовольствие удавалось удерживать в пределах 8-11% в месяц, то в сентябре он заметно пошел вверх, а в

услуги, потребляемые большинством населения. Сильнейшее давление при этом оказывают инфляционные ожидания. Другая острейшая проблема состоит в том, что резкий рост цен в начале года, задержки во взаиморасчетах привели к нарастанию платежного кризиса в народном хозяйстве. К концу полугодия сумма просроченной задолженности предприятий поставщикам продукции и по платежам в бюджет составила 3,0 триллиона рублей. Выросла задолженность государства по денежным выплатам населению.

Необходимость финансирования бюджетных расходов по ранее принятым решениям, погашения за счет кредитов взаимных долгов предприятий, восполнения недостатка собственных оборотных средств предприятий из-за неплатежей за отгруженную ими продукцию привела к увеличению государственных расходов и возрастанию дефицита федерального бюджета. Объем кредитных вложений к началу октября составил, по оперативным данным Центрального банка России, 3 триллиона рублей и увеличился за третий квартал в 2,1 раза, тогда как за второй квартал - в 1,5 раза.

Совместные операции Правительства и Центрального банка по кредитной эмиссии, позволили ослабить петлю взаимных неплатежей, чуть не задушившую государственную промышленность. К концу третьего квартала их рост приостановился. Вместе с тем они еще значительны и на 1 октября составили промышленным предприятиям 1,9 триллиона рублей при объемах ежемесячных поставок продукции 1,6-1,7 триллиона рублей. По-прежнему около четырех пятых предприятий так и не могут получить с потребителей полную сумму средств за поставленную им продукцию.

Низкая платежеспособность, недостаток оборотных средств в условиях роста цен сдерживают процесс производства и стабилизации финансового положения предприятий. За девять месяцев предприятиями и организациями по расчету получено около 2,2 триллиона рублей прибыли. По сравнению с тем же периодом прошлого года ее объем увеличился в 11 раз при росте оптовых цен в 17 раз. Обесцененные доходы предприятий сузили их возможности по финансированию производственных программ и расходов на социальные нужды. Доля средств, направляемых предприятиями на развитие и совершенствование производства, снизилась с 40 процентов в 1991 году до 32 процентов в первом квартале и 27 процентов во втором квартале текущего года.

Все более кризисной становится ситуация в социальной среде. Общее ухудшение условий жизни отрицательно сказывается на демографической



сократилось по сравнению с тем же периодом прошлого года на 148 тысяч человек, или на 12 процентов. На каждую тысячу россиян приходилось не более 11 новорожденных против 13 за восемь месяцев 1991 г.

В январе-августе в 41 из 77 территорий России отмечена естественная убыль населения. По этой причине население Федерации за 8 месяцев сократилось на 72 тыс.чел.

Готова вырваться наружу проблема безработицы.

С начала года в большинстве регионов России отмечен устойчивый рост не занятого трудовой деятельностью населения. На 1 октября число ищущих работу граждан, учтенных органами службы занятости, составило 921,5 тысячи, из них 367,5 тысячи (39,9 процента) имели статус безработного. По сравнению с началом года их численность возросла соответственно в 1,9 и 6 раз.

Кроме того, в текущем году отмечено явление частичной безработицы. В связи с отсутствием материальных и финансовых ресурсов, трудностями в сбыте продукции многие предприятия переходили на неполную рабочую неделю, а также предоставляли работникам отпуска без сохранения зарплаты. По данным Госкомстата России в августе в таком режиме работало около 5,5 тысячи промышленных предприятий. В состоянии частично безработных находилось около 2 миллионов работников промышленности (9 процентов общей численности).

Снижается платежеспособность населения. За девять месяцев по сравнению с декабрем прошлого года рост цен в 2 раза опережал рост заработной платы. В сентябре в расчете на душу населения приходилось в среднем 4,2 тыс.руб. в месяц. В то же время около 30% населения имели среднедушевой доход до 2 тыс.руб., из них 5% - до тысячи руб. в месяц.

Отставание денежных доходов от роста цен, сокращение производства многих видов продовольствия и товаров привели к значительному сокращению уровня потребления. По сравнению с январем-сентябром прошлого года среднедушевое потребление мясных продуктов уменьшилось на 12 процентов, молока и молочных продуктов - на 18 процентов, фруктов и ягод - на одну треть. Резко уменьшилась покупка населением непродовольственных товаров.

Значительно сократилось жилищное и социально-культурное строительство. На 30% меньше, чем в прошлом году, построено квартир; на 37-61% сократился ввод школ, больниц и амбулаторно-поликлинических учреждений; на 27% дошкольных учреждений.

В последние месяцы усложнились условия проживания населения.

Резко снизилась инвестиционная активность. Наполовину меньше освоено капитальных вложений; ухудшилось положение с вводом в действие пусковых объектов.

Сокращается объем перевозок грузов ( на 20%) и пассажиров (на 12%).

Ухудшается ситуация во внешнеэкономической сфере. Экспорт России сократился на 35%, чуть меньше упал импорт - на 20%. За девять месяцев этого года сложилось отрицательное сальдо внешней торговли, в то время как в прошлом году за тот же период оно было положительным.

Таким образом, острота многих социально-экономических проблем с началом решительных действий Правительства не только не уменьшилась, но, напротив, обострилась. Более того, общество столкнулось с новыми трудностями, порожденными явными просчетами нынешних российских министров.

Могут возразить, что истоки нынешних негативных явлений появились задолго до прихода нынешних реформаторов и не они-де виноваты во всех наших бедах. С формальной научно-аналитической точки зрения так оно и есть. Но в политическом плане на такой позиции отстраненности от прошлого могут позволить стоять себе все, за исключение тех кто взялся принимать государственные решения, касающиеся нынешней и будущей жизни огромной и великой страны. И это касается не только Президентка и членов Правительства, но и представителей законодательной власти, несущей свою, но никак не меньшую долю ответственности за успех проводимых в России реформ. Решившись взяться за них нынешние правители должны найти в себе политическое мужество принять на себя и всю полноту ответственности за сложившуюся тяжелую обстановку и долги государства, не сваливая ее на своих предшественников. Тяжело на такое решиться, но иначе не завоевать доверие и поддержку широких слоев населения, не вызвать сопереживание народа, не заложить предпосылки к консолидации различных политических сил и течений.

### 1.3. Прогноз развития кризисной ситуации.

#### **Необходимость антикризисных мер.**

Что ждет в ближайшем будущем экономику страны, придерживающейся нынешнего сценария реформ? Обобщение многочисленных прогнозных разработок на сей счет приводят к следующим выводам.

Неуклонное следование прежним курсом жесткой финансово-кредитной

достичь 55% (если брать за точку отсчета начало нынешнего года). При этом особую тревогу вызывает то обстоятельство, что ускоряющийся спад, затрагивающий наряду с отраслями тяжелой промышленности также и производство товаров народного потребления, практически не сопровождается целенаправленной структурной перестройкой экономики. Его единственным результатом будет продолжение быстрого снижения уровня жизни народа. Потребление продуктов питания способно упасть в 2 раза, а непродовольственных товаров еще больше - в 5 раз. При этом безработица охватит до половины трудоспособного населения. В такой ситуации угроза социальных потрясений становится более чем вероятной. И главное, что даже такой недопустимой высокой ценой не удастся в конечном итоге решить задачу уверенного сокращения бюджета и обуздать невиданную гонок цен.

Приостановить спад экономики удастся, если ликвидировать при помощи эмиссии кризис неплатежей предприятий. Падение объемов производства в этом случае может составить за два года 41%. Потребление продуктов питания может снизиться на 40%, а промышленных товаров - на 70%. Безработицей может быть охвачено в этом случае около трети трудоспособного населения. Но заплатить за этот более шадящий вариант придется повышением темпов инфляции, поскольку к концу 1993 г. наличная денежная эмиссия может достигнуть 1300 млрд. рублей.

Еще больших размеров может достигнуть денежная эмиссия, если решено будет прибегнуть к индексации доходов населения, что вызовет лаванообразный рост цен. Этот путь не только не сохранит жизненный уровень, но и, напротив, подтолкнет процессы снижающие его. При этом спад производства достигнет к концу 1993 г. 46% и значительно вырастет безработица.

Быстрым ростом цен и сопровождающей его дополнительной денежной эмиссией чревата решение о полном освобождении цен на энергоносители.

Прогнозные расчеты показывают, что наименьшее из всех рассмотренных вариантов падение уровня производства (на 37%) может быть обеспечено при условии проведения успешной (на 20% за 1,5 года) конверсии военно-промышленного комплекса. Однако позитивные результаты в этом случае скажутся только через 1-2 года. Заметим, что несмотря на прогнозируемое увеличение к концу 1993 г. наличноденежной эмиссии темпы роста цен могут даже снизиться из-за менее резкого сокращения объемов производства.

Приведенный анализ показывает, что развитие событий ни по одному из перечисленных сценариев, взятому в отдельности, не обеспечивает благоприятного хода экономических преобразований. Необходима разработка и реализация

Объективных оснований для радикальной смены политического курса реформ на сегодня не существует. Однако требуется его серьезная корректировка. И как показывают прогнозные оценки нам предстоит проясниться между спадом производства и высокой безработицей, с одной стороны, и высокой инфляцией, с другой.

## 1. Основные положения предлагаемого Комплекса мер по антикризисному развитию реформ

### 2.1. Главная задача и два главных условия ее решения

При определенных различиях в оценке причин и ожидаемых последствий сложившейся ситуации, практически все участники современного реформенного процесса едины в представлениях о главной задаче его современного этапа. России, ее народу и ее экономике жизненно необходимо:

- выйти из кризиса с минимальными социальными издержками и потерями в темпах реформирования;
- сохранить и развивать начатые реформенные преобразования в неразрывной связи с интересами и потребностями не отдаленного будущего, а сегодняшнего дня;
- сделать антикризисную и реформенную политику социально значимой и привлекательной для народа.

Решить эту триединую задачу, занимаясь только частными совершенствованиями тех или иных действий (которые принято считать продвижениями к рынку) невозможно. Нужно соединение антикризисного содержания реформы и антикризисного проведения реформы. Иначе говоря, выход в том, чтобы одновременно и взаимосвязанно:

- а) превращать разрозненные шаги перехода к рынку в целостную, полную, действительно рыночную и, главное, социально оправданную и социально поддерживаемую реформу,
- б) создавать (практически с нуля) механизмы проведения реформенных преобразований в России, обеспечивающий неотвратимость реформ и гарантии (социальные и общественно-политические) стабильного и антикризисного развития всего общества.

И первое и второе главные условия антикризисного и социально оправданного развития реформы совершенно реальны. Их можно создать в кратчайшие сроки, если принять и реализовать два соответствующих блока антикризисных мер.

### 2.2. Комплекс социально-экономических мер по преодолению кризиса и развитию полной и подлинно рыночной реформы

Первый блок антикризисных мер включает десятки конкретных предложений в области денежной политики России (в том числе, в рублевой зоне),

государственной кредитной политики, бюджетной и налоговой политики, банковской системы, сбережений населения и проблем внутреннего долга, директивных антиинфляционных мер и политики регулирования доходов населения, соотношения наличного и безналичного обращения, списания взаимных долгов и проблемы кредитовых и дебетовых остатков после зачета, конвертируемости и обменного курса рубля, фискального федерализма (центрального, местных и консолидированного бюджета) и т.п.

С этими вопросами неразрывно связаны проблемы государственной политики по обеспечению жизнедеятельности предприятий и единые меры по борьбе и со спадом производства и с инфляцией. Особое место в этом блоке занимают предложения о мерах борьбы с гиперинфляцией, - предупреждающих и вынужденных в случае ее наступления.

Однако, в настоящее время для преодоления кризиса и развития реформы недостаточно только разнообразия, новизны или масштабности предложений. Необходима их неукоснительная социальная и подлинно рыночная ориентация. Именно поэтому сердцевину комплекса предлагаемых социально-экономических мер составляют:

- достижение гражданского согласия по вопросам цен, заработной платы и кредитов на межотраслевом и региональном уровне;
- признание внутреннего долга государства по отношению к народу; немедленное восстановление сбережений населения (в том числе за счет направления государственных кредитов через сбербанки); прямое участие сбережений населения в инвестиционной, приватизационной и кредитной деятельности;
- отказ от государственной опеки предприятий и переход к государственной поддержке труженика и предпринимателя; замена государственного кредитного протекционизма предприятий на государственные гарантии фонда заработной платы;
- замена жесткой финансово-кредитной и банковской политики - политики сдерживания, - политикой рыночного стимулирования национального производства;
- восстановление инвестиционной направленности воспроизводственных процессов.

Но именно для того, чтобы эти принципиальные положения, жизненно важные для успешного проведения реформы, меры были реализованы и нужен второй блок: комплекс антикризисных организационно-правовых мер по обеспечению

социально-справедливого и устойчивого хода реформирования. Именно в этом мы усматриваем главную гарантию выхода из кризиса и осуществления реформ как таковых.

### 2.3. Комплекс мер по обеспечению социально гарантированного, антикризисного и устойчивого проведения реформ.

Первым и важнейшим условием антикризисного и социально гарантированного проведения реформы следует считать утверждение конституционности. Реформа погибает, если снизу доверху не будет обеспечено не только абстрактное уважение Конституции, но неукоснительное, не допускающее никаких лукавых толкований следование конституции и вытекающим из нее законам. Подготовка новой Конституции не может служить ни малейшим оправданием нарушения действующей. Только конституционность может противостоять главному врагу любых реформ - политическому и правовому хаосу, территориальной дезинтеграции России.

Практически все трудности в проведении реформ и неоправданные социальные издержки реформирования есть следствие чрезмерной идеализации отношений власти и общества, чрезмерных упований на самодостаточность рыночных механизмов и на самоорганизующую силу демократии.

Нельзя сбрасывать со счетов и то, что приступая к коренному реформированию экономики ни Съезд народных депутатов России, ни Верховный Совет, ни только что сформированное Правительство не имели стройной и непротиворечивой программы реформ, не говоря уже об отдельных ее направлениях (приватизация, либерализация цен и т.п.). Не было ясных представлений о развернутой системе рыночного законодательства, о необходимой последовательности и согласованности отдельных нормативных актов. Долгое время реформа оставалась исключительно делом "центра", а регионы России оставались наедине со своими проблемами, крайне острыми, но далекими от реальных рыночных преобразований.

Создалась ситуация, при которой сам процесс проведения реформы остался вне закона, а общее состояние реформируемой экономики все более определяется разгулом преступности, в том числе и организованной.

Вот почему, наряду с требованием абсолютной конституционности всех реформаторских действий, рассматриваемый комплекс мер содержит десятки конкретных предложений по введению экономической жизни России в

правообеспеченное и социально гарантирующее русло. Эти предложения, в свою очередь, распределяются по четырем важнейшим направлениям:

- концентрация усилий всех ветвей власти на обеспечении конституционного функционирования государства как гарантии проведения любых реформ;

- введение реформаторской деятельности в жесткие правовые рамки; установление по каждому направлению реформы жестких социальных пределов (уровень бедности, уровень безработицы, уровень удовлетворения физиологических потребностей и др.), за которыми должны автоматически включаться механизмы противодействия, заложенные в альтернативных вариантах реформы; установление норм ответственности исполнительных органов и отдельных лиц за принимаемые решения, затрагивающие коренные интересы народа; установление пределов несоответствия реальных результатов декларированным целям, за которыми должны происходить либо корректировка курса реформ либо отставка лиц;

- принятие любых решений, затрагивающих бюджетную политику (в т.ч. по льготам для отдельных регионов или производств) только через Верховный Совет России. Принятие таких решений только при предоставлении расчетов, показывающих ожидаемые бюджетные последствия;

- пересмотр и упорядочение нормативных актов, определяющих конкретные направления экономической реформы, в том числе об участии республиканских, областных, краевых и местных органов власти и управления в проведении реформы. Приведение нормативных актов разных уровней в соответствие с Конституцией и друг с другом.

#### 2.4. Стабилизационные, среднесрочные и долгосрочные меры

Нет необходимости доказывать, что реформа в ее теперешнем виде и общий кризис совпали во времени не случайно. Реформа во многом замыслилась как противодействие явному нарастанию кризисных явлений в экономике. Но весь ход общественных преобразований резко подстегнул развитие кризиса, превратил его в самую острую реальность. Внесли свою лепту в обострение кризиса и непродуманные, неуправляемые реформаторские действия: от тотальной либерализации цен до судорожных попыток стабилизировать бюджет любой ценой.

Поэтому любые предлагаемые меры по выходу из кризиса нельзя рассматривать и принимать вне контекста реформ как таковых. В этой связи, одним из решающих условий выхода из кризиса следует считать устранение

кризисформирующих потенциалов самой реформы. Иначе говоря, реформа не должна воспроизводить кризис. Не менее важно, чтобы принимаемые меры, гася внешние проявления кризиса, не загоняли его вглубь.

Так выстраивается логика предлагаемых мер по выходу из кризиса:

- стабилизационные меры, обеспечивающие снижение темпов инфляции и преодоление обвального спада производства в ближайшие месяцы;

- среднесрочные меры, обеспечивающие устойчивый выход из кризиса в течение двух-трех лет;

- долгосрочные меры, обеспечивающие политику проведения реформ в антикризисном режиме.

Все эти меры, имеющие разновременные последствия, должны тем не менее приниматься и проводиться в жизнь одновременно. Только так можно вывести Россию из затяжного кризиса, а реформы спасти от перерождения.



### III. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ МЕРЫ ПО ПРЕОДОЛЕНИЮ КРИЗИСА И РАЗВИТИЮ ПОЛНОЙ И ПОДЛИННО РЫНОЧНОЙ РЕФОРМЫ

Российская реформа не привела к победе над экономической разрухой и государственным распадом. Ниже предлагается набор мер по выходу из экономического кризиса и одновременному входу в полную рыночную реформу, направленную на подъем народного благосостояния.

Эти меры приводят в единый комплекс финансовое и производственное измерения народного хозяйства. Предлагаемый комплекс мер предусматривает одновременную борьбу против инфляции и против спада в сферах производства и народного потребления.

В центре всех мер лежит финансовое разделение предприятий и государства, создание работоспособных частных кредитных рынков и стимулирование на этой основе нужного производства по технологическим цепочкам. К этому же привязаны краткосрочные анти-кризисные и социальные меры немедленного осуществления с быстрым положительным эффектом.

Критерием всех предлагаемых мер является скорейшее, в ближайшие недели и месяцы, пусть небольшое, но неуклонное и осязаемое улучшение жизни народа. Как следствие, дополнительным критерием является осуществимость мер. Будь то меры добровольного и согласительного рыночного действия или меры прямого государственного вмешательства, и те, и другие должны быть выгодны всем или почти всем участникам экономической жизни, иначе эти меры невозможно будет осуществить. То есть, опять же, эти меры должны последовательно улучшать народное благосостояние.

Нижеследующее описание мер по преодолению кризиса и развитию полной, подлинно рыночной реформы состоит из трех разделов: финансы, производство и население. Но сначала надо кратко разобрать, какие комплексы мер вообще возможны в настоящее время, и выбрать наиболее приемлимый и работоспособный из них.

#### 3.1. Узкий диапазон выбора мер

Выбор предлагаемого комплекса мер из числа возможных продиктован не идеологическими соображениями, а трезвой оценкой реального положения. Вместо перехода к рынку (то есть к свободному производству и свободному

распределению при государственном контроле над общими расходами и денежной массой) в России произошел переход от неэффективного государственного rationирования (то есть государственного производства и распределения) в натуральной форме (госплан, госнаб, госторговля, фиксированные цены и зарплаты) к еще более неэффективному государственному rationированию в денежной форме (минфин, расходный произвол предприятий, бесконтрольная эмиссия и та же госторговля).

Государство заменило натуральное распределение ресурсов распределением кредитов, каковые на деле через взаимные долги предприятий, диктуются самими предприятиями и вменяются государству. Кроме того государство сохранило, через дотации и контроль цен, натуральное распределение в главных отраслях производства - продовольствии (зерно, мясо, молоко, яйца и т.д.) и энергетике (нефть, природный газ, уголь, электроэнергия). Никакого рыночного стимулирования производства не возникло, а государственное снято, - отсюда неудержимый спад производства и потребления. Никакого соответствующего рынку государственного контроля фискально-денежной системы не возникло, а косвенный государственный контроль через контроль цен и зарплат снят, - отсюда неудержимый рост цен, переходящий в гиперинфляцию.

В этом положении продолжение нынешнего курса балансирования между инфляцией и спадом представляется бесперспективным, ибо ухудшает и спад, и инфляцию. При этом, многие отдельные ключевые меры нынешней экономической политики, освобожденные из ее контекста, меры ухода от государственного rationирования (прежде всего снятие контроля цен, заработной платы, производственных связей, внешней торговли) должны быть не только продолжены, но и расширены. Но они должны развиваться в новом контексте разделения финансов предприятий и государства, в контексте установления подлинного государственного контроля над совокупным бюджетом предприятий и государства и над денежной системой, в контексте рыночного стимулирования и перепрофилирования производства, в контексте социальной политики народного благосостояния. Так малая псевдо-рыночная реформа, ведущая к инфляции и спаду, будет преобразована в большую, полную, подлинно рыночную реформу, обеспечивающую стабильность цен и экономический рост.

Кроме того, от нынешней реформы в долгосрочную перспективу выносятся за скобки широкая приватизация. Но это длительный процесс, не влияющий на экономику в сколько-нибудь близкое время и не успеющий осуществиться, если не будет осуществлена широкая инфляционная реформа.

Даже если приватизация в этих условиях пройдет, она окажется бесполезной. Инфляция отнимает стимулы к инвестициям в частное хозяйство, а депрессия мешает частному хозяйству развиваться. Кроме того, отсутствие частных кредитных рынков не даст приватизированному производству вообще функционировать, сохранит финансовую зависимость предприятий от государства, а, следовательно, сохранит бесконечный поток государственного кредитования, инфляцию, недостаток оборотных средств и депрессию. Приватизация является необходимым, но далеко не достаточным условием успешной реформы, и дает тем меньше, чем короче сроки, позволяющие терпеть кризис.

В ближайшей перспективе остаются два набора мер - либо возвращение к натуральному государственному rationированию (госплан, госснаб, госторговля, фиксированные цены и зарплаты), либо скорейший переход к свободному производству и распределению при взятии расходно-денежной системы под государственный контроль.

Здесь приходится с горечью, но честно отметить, что возвращение к дореформенному состоянию не совсем бесосновательно предстает для многих как возможное улучшение. Замораживание цен и зарплаты могло бы на время остановить открытую инфляцию. В случае превышения денежных доходов над товарной массой в фиксированных ценах, инфляция приобрела бы форму подавленной, то есть товарного дефицита. Тогда введение прямого rationирования товаров первой необходимости по низким ценам (карточки, талоны и т.п.) обеспечило бы социальный минимум и улучшило бы равенство распределения по сравнению с нынешним положением. Однако этим улучшения бы и ограничились. Данные меры не могли бы поднять производство и объем совокупного потребления и даже остановить спад производства и потребления.

Дополнительное к этим мерам кредитно-денежное стимулирование производства и доходов уменьшило бы безработицу и увеличило бы открытую инфляцию и подавленную инфляцию (товарный дефицит), но не дало бы стимулов для расширения нужного потребителю производства. Можно было бы за счет госзаказа увеличить производство обслуживающих государство отраслей (прежде всего оборонной), но это помогло бы против безработицы, а не против спада потребительских благ. Можно было бы за счет госзаказа и дотационного снижения цен на непродовольственные товары (например, текстиль) увеличить их производство и потребление, но рост объема заработной платы и дотаций усилил бы открытую инфляцию и дефицит производственных товаров. В целом на этом пути можно было бы достичь некоторого улучшения по сравнению с нынешним

состоянием. Но для стимулирующего воздействия на все производство в целом потребовалось бы восстановить систему натурального государственного рационарования (госплан и госнаб) с принудительными рычагами (партийно-хозяйственное руководство). Маловероятно, что это возможно. Даже если бы это было возможно, частичное восстановление уровня производства и потребления сменилось бы медленным спадом, медленной инфляцией и ускоряющимся товарным дефицитом, как это было до реформы и по тем же причинам, что были до реформы (прекращение технологического прогресса и роста производительности труда после прекращения нового производственного строительства в результате прекращения роста рабочей силы). Выбор курса на восстановление дореформенной системы поэтому столь же бесперспективен, как и продолжение нынешнего курса.

Поэтому по чисто практическим, а не идеологическим соображениям, исходя из принципа повышения народного благосостояния, предлагается для выхода из нынешнего кризиса комплекс мер быстрого и полносистемного рыночного переустройства экономики России. Эти меры включают несколько крупных маневров государственного вмешательства, которые, при всей их резкости, стимулируют свободное рыночное производство и обрывают инфляцию.

Основные принципы, положенные в основу социально-экономических мер по преодолению кризиса и развитию полной и подлинно рыночной реформы:

1. Опережающее обеспечение социальных гарантий населению;
2. Недопущение дальнейшего спада производства в структурообразующих отраслях промышленности;
3. Обеспечение со стороны государства для товаропроизводителей всех форм собственности постоянного и экономически обоснованного уровня информационных, финансовых, налоговых и транспортных издержек в отношении товарообмена на всей территории Российской Федерации;
4. Сопряжение государственной региональной политики со структурной перестройкой и перепрофилированием в отраслях промышленности и исключение на этой основе центробежных сил - территориально-экономической дезинтеграции Российской Федерации;
5. Обеспечение со стороны государственных институтов России единого правового пространства на всей территории Российской Федерации;
6. Выдвижение главным приоритетом в ходе экономических преобразований всемерную поддержку и защиту отечественных товаропроизводителей.

### 3.3. Меры финансового контроля

Главным источником инфляции и сопутствующих ей распада инвестиций и спада производства является не дефицит узкого правительственного бюджета, а бесконтрольные расходы государственных предприятий, вменяемые государству через долги предприятий и населению - через рост цен. До 1992 года контроль цен и заработной платы косвенно (и все слабее и слабее) удерживал рост совокупных расходов предприятий и государства, денежную эмиссию и инфляцию. В 1992 году всякий финансовый контроль был ликвидирован, и теперь его надо создавать с нуля.

1) Прежде всего, необходим финансовый развод предприятий и государства, действительное снятие ответственности государства за расходы и долги предприятий, установление пределов совокупных расходов экономики, необходима заданность бюджетов предприятий, чтобы ни они, ни их партнеры и поставщики не могли поднимать оптовые цены и снижать при этом производство.

Чтобы осознать эту ключевую меру выхода из кризиса, надо кратко изложить суть проблемы.

В условиях ответственности государства за материальное производство, при отсутствии негосударственного производства и частных кредитных рынков, государство вынуждено покрывать производственные расходы предприятий. В этом случае расходы предприятий (включая колхозы) становятся расходами государства, даже если они не включены в формальный узкий правительственный бюджет. Создается неразделенность финансов предприятий и государства. При этом совокупные государственные финансы фактически контролируются предприятиями, а не государством, если снят государственный контроль цен. Расходы предприятий становятся государственным долгом. Для его покрытия государство должно выпускать деньги - как безналичные кредиты на покрытие поставок сырья, материалов, оборудования и комплектующих, так и наличные - на заработную плату. Поскольку эта денежная эмиссия формируется предприятиями и фактически неподконтрольна государству, количество денег (совокупная денежная масса) является недетерминированным. Эмиссия денег инициируется не в могущей быть подконтрольной государству наличной сфере, а в принципе бесконтрольной безналичной сфере, где деньги оборачиваются между предприятиями и банками, пока не переходят в зарплату и в автоматическую, в этом случае неуправляемую наличную эмиссию. Предприятия сами могут увеличивать бесконтрольную безналичную эмиссию, поднимая оптовые цены в процессе создания взаимных

долгов и, таким образом, могут управлять инфляцией и собирать инфляционный налог с населения через повышение цен. Каждое предприятие стремится поднять оптовые цены в обгон общей инфляции, идет гонка цен, все пытаются переиграть инфляцию и все, в конечном счете, проигрывают. Вместе с тем, рост оптовых цен создает проблему непрерывной нехватки оборотных средств, что ведет к сокращению производства и вынуждает инфляционный поток прямых государственных кредитов для сохранения производства. Эти кредиты (на деле - оплата государственной задолженности по производству и чистая денежная выдача предприятиям) переходят в рост зарплаты, после чего инфляция розничных цен догоняет оптовую. Дальнейший рост оптовых цен порождает снова нехватку оборотных средств и спад, взаимные долги предприятий и их государственное покрытие под видом кредитов, и так далее по порочному кругу. Так инфляция и спад взаимно порождают и взаимно усиливают друг друга. Этот кризис непрерывной инфляции и спада производства невозможно остановить, пока не произведен финансовый развод предприятий и государства.

Снятие ответственности государства за расходы предприятий, финансовый развод предприятий и государства, невозможность вменения расходов предприятий (в том числе взаимных долгов предприятий) государству и населению создает новое стабильное положение. В этом положении предприятия не смогут повышать оптовые цены и запускать виток за витком инфляцию и спад, потому что пределы расходов каждого предприятия (бюджетные ограничения предприятия) будут заранее заданы собственными доходами предприятия, рыночным банковским кредитом и ограниченной, известной вперед государственной поддержкой. В этом положении предприятия-продавцы не смогут повышать отпускные цены, т.к. их покупатели не смогут расплатиться (если продавец отпускает в долг, он просто не получит своих денег), а предприятия-покупатели не станут покупать по завышенным ценам, ибо это поставит их в неплатежное положение без выручки государства и поставит под угрозу фонд зарплаты. В ход пойдут стимулы производить, сокращать затраты, завоевывать рынки. Финансовый развод предприятий и государства - это осиный кол в гроб инфляции и сокращения производства.

Разделение финансов предприятий и государства является одновременно государственной и либеральной мерой. Оно резко усиливает роль государства в финансовом контроле совокупных расходов и денежной системы и осуществляется государственными правовыми средствами. Одновременно это - либеральная рыночная мера, освобождающая государство и население от финансового

производства государственных предприятий и колхозов. Это также мера социальной справедливости, т.к. она разрушает отраслевые и индивидуальные привилегии предприятий в получении государственных кредитов (на деле выдач), прекращает инфляционную гонку за лидерами и страдания малообеспеченных групп населения.

Полезно иметь в виду, что финансовый развод как ключевая мера выхода из кризиса и полноценного перехода к рыночной экономике является первичной мерой для таких стран, как Россия, другие государства бывшего СССР и промышленно развитые страны социалистического лагеря. В реформах в странах Запада и Третьего Мира эта мера не применялась по той простой причине, что там изначально были разделены финансы предприятий и государства, и реформа соответственно сводилась к ликвидации бюджетного дефицита, накоплению частных инвестиций и приватизации. Такие меры малы и частичны для реформы, необходимой в России для выхода из кризиса, чего в 1992 году не осознали российские реформаторы, скопировавшие более легкие и простые формы не социалистических стран. Финансовый развод предприятий и государства - на самом деле целый комплекс мер, охватывающий все отношения в экономике и создающий базу, которую не социалистические страны имели в готовом виде. Ниже определяется этот комплекс мер, необходимой для финансового развода и делений его практически осуществимым.

2) Фактически, если не юридически, необходимо создать новый, независимый финансовый статус государственного предприятия и колхоза и новый, независимый финансовый статус государства в отношении предприятий, разграничить и закрепить финансовые права и обязанности предприятий и временные государственные гарантии их существования, сводящиеся к государственной поддержке занятости и созданию частных кредитных рынков. Новый финансовый статус предприятий и государства фактически образуется из набора нижеследующих мер:

- замена государственного кредитования и иного финансирования предприятий контрактным механизмом государственных долгосрочных заемных гарантий фонда заработной платы - механизмом, позволяющим сохранить занятость (приводится ниже), с особыми условиями для колхозов и совхозов, эти затраты финансируются из особого раздела федерального бюджета;

- немедленное прекращение всякого государственного кредитования за пределами этого механизма и переход на рыночное кредитование;

- замораживание кредитовых и дебетовых остатков после прошедшего зачета взаимных долгов предприятий и отделение будущих кредитов от итогов зачета;

- использование в новых целях уже выделенных и назначенных (обещанных) государством целевых и иных производственных кредитов на остаток 1992 и на 1993 год, а именно перевод этих средств на рекапитализацию личных вкладов населения в сбербанках (пропорционально вкладам на 31 декабря 1991 года), каковые рекапитализированные вклады становятся основой рыночного банковского кредита;

- полное единовременное и навсегда отделение коммерческих банков от Центрального Банка и прекращение всякого государственного финансирования производства по каналам коммерческих банков;

- установление лимитов на общее количество единовременных кредитов каждого государственного предприятия и колхоза (а также приватизируемых предприятий, участвующих в контрактных заемных гарантиях фонда зарплаты), включая взаимные кредиты предприятий по поставкам друг другу, создание государственных клиринговых центров при отделениях Центрального Банка для контроля над общим количеством кредитов государственных предприятий, обязательный зачет и расплата по взаимным долгам раз в 90 дней;

- установление жестких финансовых правил статуса государственного предприятия (приводятся ниже);

- введение для предприятий, участвующих в контрактном заемном механизме гарантий фонда заработной платы, особой системы стимулов оплаты для директоров, ведущих к минимизации использования государственных заемных средств (приводится ниже);

- отделение коммерческих банков от предприятий, запрет предприятиям заниматься банковской деятельностью, преобразование нынешних коммерческих банков в подлинно рыночные коммерческие, приватизация чисто государственной доли уставного капитала путем перевода в облигации государственного займа и выдачи акций вкладчикам сбербанков, рекапитализация преобразуемых в частные коммерческих банков - перевод уставного капитала, принадлежащего государственным предприятиям, в долгосрочные депозиты предприятий, создание крупных кредитных ресурсов в 700 миллиардов рублей на этой основе, замена этого уставного капитала облигациями государственного займа с выдачей акций на эту долю вкладчикам сбербанков (пропорционально вкладам на 31 декабря 1991 года);

- ликвидация отраслевых банков с льготными специализированными кредитами и их преобразование в частные кредитные институты наравне с коммерческими банками, прекращение льготных кредитов сбербанками



- сохранение у государственных предприятий (а также у приватизируемых предприятий, участвующих в контракте на заемные гарантии фонда зарплаты) фонда амортизационных отчислений для обеспечения долгосрочных инвестиций, это 1 триллион 500 миллиардов после индексации основных фондов;

- выпуск предприятиями кооперативных облигаций, предлагаемых населению, прежде всего собственным работникам, в том числе из средств, поступивших на личные сберегательные счета в результате названной выше рекапитализации вкладов населения в сбербанках;

- введение капитального раздела федерального бюджета в пределах малой доли ВВП и конкурсное распределение этих средств без участия правительства особым инвестиционным комитетом производителей (избирается производителями и работает на ротационной основе), фактическое превращение этого раздела бюджета в государственную кассу взаимопомощи предприятий;

- введение механизма автоматического и гласного корректирования налогов с населения в случае повышения расходов на заемные гарантии фонда заработной платы и на капитальный раздел бюджета и в случае дополнительных требований государственного кредитования и иного государственного финансирования со стороны предприятий;

- запрет индивидуального финансирования предприятий министерствами, ведомствами и правительством в целом, автоматическое аннулирование такого финансирования и санкции против чиновников его проводящих;

- введение заслуживающего доверия и выполнимого закона о банкротстве после введения контрактного механизма государственных заемных гарантий фонда заработной платы;

- стимулирование возникновения и развития банковских и небанковских частных кредитных институтов и их консорциумов, развитие гибкой неинфляционной системы страхования вкладов (разбирается ниже);

- использование, в дополнение к указанным выше многочисленным источникам финансирования предприятий, их собственной рекапитализуемой прибыли и всех имеющихся кредитных рынков;

- снятие контроля всех цен, включая цены на энергоносители (с обложением последних рентными платежами, а сначала - временным натуральным налогом, как описано ниже), поскольку предприятия-потребители энергии будут получать долгосрочные государственные заемные гарантии фонда заработной платы и пользоваться кредитными рынками, а предприятия-производители энергии смогут сразу не только стать финансово независимыми от государства, но и будут через

натуральные и денежные налоги финансировать фактически всю финансовую и структурную перестройку;

- прекращение всех ценовых и иных субсидий и дотаций отраслям промышленности из федерального бюджета после введения механизма государственных заемных гарантий фонда заработной платы (в том числе на особых условиях сельскохозяйственным предприятиям);

- добровольное договорное соглашение государственных производителей всех видов и государственной торговли по стабилизации цен и заработной платы как гарантии доверия вышеприведенному комплексу мер по преодолению инфляции;

- в процессе победы над инфляцией, установление положительного реального банковского процента на вклады и на займы;

- объединение наличных и безналичных денег в единую, подконтрольную государству, а не предприятиям, денежную систему, исходящую из начальной эмиссии наличных денег; фактическая отмена особых неликвидных безналичных денег и их превращение в банковский оборот депозитов наличных денег; прекращение государственной безналичной эмиссии, бесконтрольной в своей основе, и сохранение только наличной эмиссии и эмиссии государственных облигаций; запрет так называемой кредитной эмиссии - кредитов Центрального Банка Министерству Финансов вместо выпуска и размещения государственных облигаций; прекращение бездепозитного оборота безналичных денег во взаимных долгах предприятий; связка безналичного оборота денег предприятий с фондом заработной платы в единые деньги, превращение фонда зарплаты в фактор риска при необеспеченных взаимных долгах предприятий; прекращение автоматической выдачи зарплаты при отгрузке предприятиями товара без наличия заработанных или одолженных денег на счетах предприятий; прекращение автоматической наличной эмиссии на рост фонда заработной платы в результате покрытия долгов предприятий безналичной эмиссией.

Набор перечисленных мер позволяет создать стартовые условия новых, взаимно независимых финансовых отношений предприятий и государства. Эти меры в своей совокупности не только прекращают инфляционное и депрессионное бесконтрольное государственное финансирование, но и позволяют его прекратить действительно и навсегда, а не декларативно и на короткий срок, позволяют не допустить возобновления взаимных кредитов предприятий, финансируемых государству, при которых наращиваются оптовые цены. Только такой финансовый разрыв предприятий и государства действительно возможен, который воплотим, и только

государство восстановить бесконтрольное инфляционное государственное кредитование и иное финансирование, когда государство окажется перед угрозой всеобщего обвала производства.

Удержать можно только такой развод, который как раз имеет встроенный механизмы, гарантирующие от обвала производства, и который дает возможность государству успешно, без социальной вражды, противостоять попыткам и требованиям предприятий вернуть государственное финансирование в его нынешних формах.

Такие встроенные механизмы против угрозы обвала производства - это наличие государственных заемных гарантий фонда заработной платы и названные выше меры по созданию полноценных кредитных рынков и инвестиционных резервов, достаточных для нормального функционирования предприятий. К этому также добавляются указанные выше бюджетные механизмы, позволяющие противостоять финансовому нажиму предприятий в поиске привилегий и в попытках нарушить новый финансовый статус предприятий и государства.

Следует специально обратить внимание на указанный набор мер по нахождению и наращиванию кредитных и инвестиционных ресурсов в неинфляционном режиме. Эти меры выходят за пределы обслуживания разделения финансов предприятий и государства, они являются также общими мерами выхода из кризиса, обеспечивающими предприятия кредитом и инвестициями и тем самым преодолевающими спад производства, теперь нужно остановиться на основных предложениях подробнее.

3) Контрактный механизм государственных долгосрочных заемных гарантий фонда заработной платы осуществляет одновременно несколько анти-кризисных и реформирующих функций.

Во-первых, он гарантирует осуществление финансового развода предприятий и государства, ибо заменяет бесконтрольное государственное кредитование заранее заданными, контролируруемыми государством заемными гарантиями заработной платы, то есть в не-инфляционном режиме не оставляет нуждающиеся предприятия без денег после отмены государственного кредитования.

Во-вторых, он страхует нынешний объем занятости, предупреждает социальный срыв.

В-третьих, он служит кредитным ресурсом, который предприятия могут использовать для пополнения оборотных средств, то есть он страхует против спада

В-четвертых, он оставляет предприятиям целый период для перепрофилирования выпускаемой продукции, дает время для структурной перестройки.

В-пятых, он позволяет предприятиям продолжать работать даже при временной убыточности и зарабатывать на рынке определенную часть фонда заработной платы, то есть экономит государственные средства, которые иначе пошли бы на полное пособие по безработице.

В-шестых, он стимулирует приватизацию, ибо позволяет пуститься в свободное рыночное плавание приватизируемым предприятиям, испытывающим трудности в приобретении кредитов и тем самым, без наличия данного механизма поддержки занятости и кредитного ресурса оборонных средств, имеющим стимулы оставаться на госфинансировании вместо того, чтобы приватизироваться.

В самом простом виде механизм можно представить так: государство гарантирует предприятия в течение трех лет в виде займа под рыночный процент убывающую по годам долю его (предприятия) фонда зарплаты в 1991 году с поправкой на потребительскую инфляцию. Если прибыль предприятия в тот или иной год превышает 100% его фонда зарплаты в 1991 год (поправленного на инфляцию), оно не получает этого гарантированного займа и должно кредитоваться на созданных государством кредитных рынках, обозначенных выше. Эта группа предприятий, а их должно быть со временем все больше и больше, вообще уходит с государственного финансирования. Государственное финансирование немедленно прекращается для наиболее успешной части народного хозяйства.

Если прибыль предприятия в данный год меньше поправленного на инфляцию фонда зарплаты 1991 года, оно может, если оно хочет, получать у государства займы под рыночный процент дополнительные суммы по разбираемой ниже формуле (вплоть до 50% исходного фонда в первый год, вплоть до 40% во второй и вплоть до 30% в третий, с наполнением суммарной величины собственной прибыли и добавленных займов из госгарантий вплоть до 100% исходного фонда зарплаты при собственной положительной прибыли ниже этих 100% и при снижении суммы добавок по мере роста прибыли, как показано на нижеследующей таблице). Предприятие может использовать эти дополнительные суммы либо на выплату заработной платы, либо на кредитование оборотных средств, либо сначала на кредитование, а потом - компенсировав прибылью или другими, рыночными кредитами, - может пустить государственные заемные добавки на зарплату. При этом общая сумма кредитов не должна превышать установленной государством

Формула механизма государственных гарантий фонда заработной платы в упрощенном виде (без связи с налогом на добавленную стоимость и с налогом на прибыль и без модели возврата займов с переходом по годам) такова:

$$\text{Год первый: } S = \{ \min (0,5W, 0,5W-0,5 (R-0,0W)) \}$$

$$\text{Год второй: } S = \{ \min (0,4W, 0,4W-0,5 (R-0,2W)) \}$$

$$\text{Год третий: } S = \{ \min (0,3W, 0,3W-0,5 (R-0,4W)) \}$$

где  $S$  означает размер гарантированного государственного займа,  $W$  означает размер фонда заработной платы в 1991 году с поправкой на инфляцию, а  $R$  означает прибыль (в советской терминологии, а точнее - добавленную стоимость). Как видно из формулы, для определения размера государственного гарантированного займа избирается наименьшая величина из двух возможных исчисляемых величин; эта же наименьшая величина является максимальной величиной государственного займа: 50% фонда зарплаты 1991 года (с поправкой на инфляцию) в первый год применения механизма, 40% во второй год, 30% в третий год.

При этом предприятие может набрать от этих 30%-40%-50% исходного фонда зарплаты, если его прибыль (точнее, добавленная стоимость) равна нулю, до 100% исходного фонда зарплаты, если предприятие заработало определенную прибыль и сложило эту прибыль с гарантированными государственными займами. Можно напомнить, что при зарплате 100% и больше прибыли по сравнению с исходным фондом зарплаты, предприятие не получает государственных займов на поддержание занятости. Согласно формуле, если предприятие заработало 90% исходного фонда зарплаты, оно может получить еще 5% по займу, итого 95% исходного фонда; если заработало 80%, может получить 10% займа, итого 90% исходного фонда; если заработало 60% может получить еще 15%, итого 85% исходного фонда; если заработало 60%, может получить еще 20%, итого 80% исходного фонда; если заработало 50%, может получить еще 25%, итого 75% исходного фонда; и так далее; при прибыли ниже 40%, соотношение разнится по годам получения займов. Но в целом модель понятна: чем выше прибыль, тем ниже размер займов, но тем выше суммарная денежная возможность (собственный заработок плюс заем). И чем дальше от начала реформы и введения механизма по годам тем ниже размер займа и суммарная денежная возможность при низкой

собственной прибыли. Более подробно примененные формулы работы контрактного механизма долгосрочных государственных заемных гарантий фонда заработной платы показано в нижеследующей таблице.

В общем случае предприятия имеют стимулы зарабатывать как можно больше, так как даже при убывающих размерах займа при росте прибыли, суммарная величина доступных предприятию денег возрастает. Одновременно предприятия имеют стимулы как можно меньше пользоваться этими государственными заемными гарантиями, так как это - долги, которые постепенно придется отдавать с уплатой рыночного заемного процента. Заемные гарантии будут использоваться только при необходимости и будут поддерживать занятость и стимулировать рост производства и прибыли.

Чтобы закрепить такую работу механизма, одновременно вводятся такие стимулы оплаты директоров предприятий, при которых их личная зарплата (включая премии) повышается при росте прибыли и неиспользовании заемных гарантий и понижается пропорционально использованию этих заемных гарантий. можно вообще увольнять директоров, чьи предприятия нуждаются в гарантийных займах на срок более двух лет. Можно также после первого года увольнять 10% худших директоров государственных предприятий, взявших наиболее высокие (в процентном отношении) займы.

Надо также иметь в виду, что в основе измерения держит весь фонд заработной платы 1991 года, то есть сумма работников. Если предприятие, вступившее в контрактный механизм, увольняет работников, оно не может просто использовать всю сумму причитающихся займов, а должно от себя платить уволенным пособие по безработице их объемов полученных займов (если это меньше федерального пособия по безработице, то разницу доплачивает государство работникам в индивидуальном порядке). Таким образом, предприятию будет выгодно сокращать рабочую силу только тогда, когда это действительно повышает производительность и выгоду предприятия в целом, но при этом оно будет компенсировать потерявших работу.

Наконец, нужно предусмотреть соблазн совершать крупные высокорисковые инвестиции в надежде, что если приведет к убыткам и банкротству, то государство компенсирует часть фонда зарплаты своими гарантированными займами. Для недопущения такого поведения, необходимо ограничить инвестиции государственных и приватизируемых предприятий, участвующих в контрактном механизме гарантированных займов. Ограничение крупных инвестиций, которые всегда имеют повышенную степень риска, является общим правилом нового

Формула механизма государственных гарантий фонда заработной платы в упрощенном виде (без связи с налогом на добавленную стоимость и с налогом на прибыль и без модели возврата займов с переходом по годам) такова:

$$\text{Год первый: } S = \{ \min (0,5W, 0,5W-0,5 (R-0,0W) ) \}$$

$$\text{Год второй: } S = \{ \min (0,4W, 0,4W-0,5 (R-0,2W) ) \}$$

$$\text{Год третий: } S = \{ \min (0,3W, 0,3W-0,5 (R-0,4W) ) \}$$

где  $S$  означает размер гарантированного государственного займа,  $W$  означает размер фонда заработной платы в 1991 году с поправкой на инфляцию, а  $R$  означает прибыль (в советской терминологии, а точнее - добавленную стоимость). Как видно из формулы, для определения размера государственного гарантированного займа избирается наименьшая величина из двух возможных исчисляемых величин; эта же наименьшая величина является максимальной величиной государственного займа: 50% фонда зарплаты 1991 года (с поправкой на инфляцию) в первый год применения механизма, 40% во второй год, 30% в третий год.

При этом предприятие может набрать от этих 30%-40%-50% исходного фонда зарплаты, если его прибыль (точнее, добавленная стоимость) равна нулю, до 100% исходного фонда зарплаты, если предприятие заработало определенную прибыль и сложило эту прибыль с гарантированными государственными займами. Можно напомнить, что при зарплате 100% и больше прибыли по сравнению с исходным фондом зарплаты, предприятие не получает государственных займов на поддержание занятости. Согласно формуле, если предприятие заработало 90% исходного фонда зарплаты, оно может получить еще 5% по займу, итого 95% исходного фонда; если заработало 80%, может получить 10% займа, итого 90% исходного фонда; если заработало 60% может получить еще 15%, итого 85% исходного фонда; если заработало 60%, может получить еще 20%, итого 80% исходного фонда; если заработало 50%, может получить еще 25%, итого 75% исходного фонда; и так далее; при прибыли ниже 40%, соотношение разнится по годам получения займов. Но в целом модель понятна: чем выше прибыль, тем ниже размер займов, но тем выше суммарная денежная возможность (собственный заработок плюс заем). И чем дальше от начала реформы и введения механизма по

собственной прибыли. Более подробно применение формулы работы контрактного механизма долгосрочных государственных заемных гарантий фонда заработной платы показано в нижеследующей таблице.

В общем случае предприятия имеют стимулы зарабатывать как можно больше, так как даже при убывающих размерах займа при росте прибыли, суммарная величина доступных предприятию денег возрастает. Одновременно предприятия имеют стимулы как можно меньше пользоваться этими государственными заемными гарантиями, так как это - долги, которые постепенно придется отдавать с уплатой рыночного заемного процента. Заемные гарантии будут использоваться только при необходимости и будут поддерживать занятость и стимулировать рост производства и прибыли.

Чтобы закрепить такую работу механизма, одновременно вводятся такие стимулы оплаты директоров предприятий, при которых их личная зарплата (включая премии) повышается при росте прибыли и неиспользовании заемных гарантий и понижается пропорционально использованию этих заемных гарантий. можно вообще увольнять директоров, чьи предприятия нуждаются в гарантийных займах на срок более двух лет. Можно также после первого года увольнять 10% худших директоров государственных предприятий, взявших наиболее высокие (в процентном отношении) займы.

Надо также иметь в виду, что в основе измерения держит весь фонд заработной платы 1991 года, то есть сумма работников. Если предприятие, вступившее в контрактный механизм, увольняет работников, оно не может просто использовать всю сумму причитающихся займов, а должно от себя платить уволенным пособие по безработице их объемов полученных займов (если это меньше федерального пособия по безработице, то разницу доплачивает государство работникам в индивидуальном порядке). Таким образом, предприятию будет выгодно сокращать рабочую силу только тогда, когда это действительно повышает производительность и выгоду предприятия в целом, но при этом оно будет компенсировать потерявших работу.

Наконец, нужно предусмотреть соблазн совершать крупные высокорисковые инвестиции в надежде, что если приведет к убыткам и банкротству, то государство компенсирует часть фонда зарплаты своими гарантированными займами. Для недопущения такого поведения, необходимо ограничить инвестиции государственных и приватизируемых предприятий, участвующих в контрактном механизме гарантированных займов. Ограничение крупных инвестиций, которые всегда имеют повышенную степень риска, является общим правилом нового



финансового статуса государственных предприятий. С точки зрения заемного механизма государственных гарантий фонда зарплаты, крупные и рисковые инвестиции должны вообще не вычитаться из валового дохода предприятия при исчислении добавленной стоимости (советского измерения прибыли), и тогда гарантированных займов просто не начислится. То же относится к инвестициям в социальную инфраструктуру, каковые являются на деле натуральной формой дополнительной заработной платы, и поэтому государственных заемных добавок к фонду зарплату в этом случае не будет.

С учетом этих ограничений и мер контроля, контрактный механизм долгосрочных государственных гарантий фонда заработной платы станет сильной анти-кризисной и реформенной мерой по борьбе с инфляцией и спадом, по поддержанию занятости и по обеспечению переходного периода для перепрофилирования предприятий и структурной перестройки.

При этом государственные расходы на заемные гарантии фонда заработной платы не будут разорительными.

Во-первых, благодаря этому механизму сохранится занятость и сократится необходимость выплачивать пособия по безработице.

Во-вторых, при наличии определенного уровня доходов предприятий, размер заемных добавок в фонд зарплаты будет в целом по стране значительно ниже, чем необходимое на переходный период пособие по безработице.

В-третьих, занятые добавки в фонд заработной платы будут предприятиями возвращаться, и бюджет этих добавок будет таким образом исполняться и восстанавливаться.

В-четвертых, только часть предприятий будет получать заемные гарантированные добавки в фонд заработной платы. Благополучные предприятия вообще немедленно переводятся на вновь создаваемые частные кредитные рынки. Немедленно происходит прекращение бесконтрольного государственного финансирования производства и начинается частная рекапитализация предприятий, таким образом, автоматически делятся на две категории: зарабатывающие свой исходный фонд заработной платы на уровне 1991 года с поправкой на инфляцию и не зарабатывающие его, только в отношении второй категории продолжается государственное финансирование, но оно ставится в заранее ограниченные рамки.

В-пятых, и это самое главное, прекратится главный, хотя и скрытый расход государственного бюджета - бесконтрольное кредитование оборотных средств

4) в целях финансового контроля и сокращения риска государства и налогоплательщиков по части выживания предприятий, необходимо установление финансовых правил деятельности государственных предприятий, колхозов, совхозов и приватизируемых предприятий, участвующих в контрактном механизме долгосрочных государственных гарантий фонда заработной платы:

- предприятиям нельзя заниматься банковской деятельностью и иметь уставные капиталы в банках, уставные капиталы предприятий в коммерческих банках переводятся в долгосрочные депозиты, банковские и кредитные привилегии отдельных предприятий в тех или иных банках аннулируются, специализированные и отраслевые банки переводятся на нормальный коммерческий режим и переходят в собственность вкладчиков сбербанков наравне с остальными коммерческими банками;

- государство устанавливает пределы совокупных кредитов, получаемых отдельными предприятиями на единицу времени, включая взаимные кредиты предприятий и корпоративные облигации;

- предприятиям рекомендуется выпускать корпоративные облигации, но их суммарная ценность ограничивается;

- амортизационные отчисления предприятий сохраняются на отдельных счетах для долгосрочного инвестирования и не могут быть использованы для краткосрочного кредитования оборотных средств, при этом отменяются ограничения на сроки использования амортизационных отчислений на инвестиции;

- вводятся ограничения на объем инвестиций, связанных с высокой степенью риска, при этом новое промышленное строительство в условиях неопределенности будущих рынков продукции признается высоко-рискованным типом инвестиций и не допускается;

- предприятия должны диверсифицировать свои депозиты, то есть держать их не в одном банке, на случай финансовых трудностей того или иного банка;

- вводятся временные, на период высокой инфляции, ограничения на характер использования собственных и заемных финансовых средств предприятий, в частности, средства могут быть использованы на производственные вложения, инвестиции и оборотный капитал, но не на вложения в посредническую деятельность;

- колхозам и совхозам, учитывая их убыточность в рыночных ценах и долгосрочную бесперспективность, инвестиции на расширение основных фондов выше уровня 1989 года не разрешаются, долгосрочные инвестиции разрешаются только на развитие фермерского хозяйства; сказанное и нижеследующее равно относится к акционерным обществам, в которые

преобразовались колхозы и совхозы и которые не разукрупнились на небольшие, профильно-отраслевые товарищества;

- контрактный механизм государственных долгосрочных заемных гарантий фонда заработной платы вводится для колхозов и совхозов на особых условиях, учитывая их картельное положение в обстановке резкой нехватки продовольствия, в числе таких условий - обязательство сохранения продуктивности земель по содержанию гумуса, обязательство сохранять имеющийся уровень производства мяса и молока и строить частные фермы; при выполнении этих обязательств колхозам и совхозам государственные заемные гарантии расширяются на один год с доли фонда заработной платы на долю всех оборотных средств, включая закупку горючего и сельскохозяйственной техники;

- созданные после разукрупнения колхозов и совхозов небольшие профильно-отраслевые товарищества, вошедшие в контрактные отношения с государством по долгосрочным заемным гарантиям фонда заработной платы, подлежат тем же условиям, что и приватизированные несельскохозяйственные предприятия, с той разницей, что гарантии распространяются на долю всех оборотных средств.

5) Государственные долгосрочные заемные гарантии фонда заработной платы должны финансироваться из особого раздела федерального бюджета. Этот раздел первоначально финансируется из налогов, а затем из возврата предприятиями полученных займов. Тем самым, со временем расходы на этот механизм должны сократиться по трем причинам:

- возврат займов
- снижение ставок гарантийных займов (с максимума в 50% до максимума в 30% исходного фонда зарплаты)
- повышение прибыльности предприятий в результате перестройки и перепрофилирования.

Со временем расходы вообще прекратятся и особый бюджет описанного механизма будет упразднен.

В целях финансового контроля источником первоначального наполнения этого раздела бюджета должен стать специализированный, автоматически корректируемый налог на зарплату, либо, если пока нецелесообразно перестраивать налоговую систему, это будет автоматически вводимый добавочный процент имеющейся совокупности налогов на потребление, таких как налог на добавленную стоимость и личный подоходный налог. Проще всего было бы объединить названный расходный раздел бюджета с госфондом, из которого

выплачивается пособие по безработице и который финансируется налогом на зарплату. Ведь контрактный механизм долгосрочных государственных заемных гарантий фонда заработной платы как раз сокращает основную часть безработицы и пособий на нее.

Автоматическая корректировка означает, что в случае повышения затрат на государственные заемные гарантии фонда заработной платы, автоматически повышается налог. Люди будут это чувствовать и противостоять этому. Это исключительно важно, т.к. создает общенациональные преграды возможным требованиям отраслей и отдельных предприятий на создание им особых условий (увеличение ставок заемных гарантий для кредитного использования, продления сроков, списания полученных займов. Тем самым механизм замены бесконтрольного государственного финансирования контролируемыми, заранее ограниченными займами и вообще финансовый развод предприятий и государства, вообще весь выход из нынешнего кризиса и вся рыночная реформа становится действительно работоспособными, воплощаемыми в жизнь, физически и социально-политически осуществимыми.

Все дополнительные требования госфинансирования и кредитования со стороны и предприятий, даже если они будут рассматриваться несмотря на указанные выше запретительные преграды, должны направляться в описываемый здесь раздел бюджета. Здесь они, если бы они были удовлетворены в порядке исключения (каковой, конечно, только порождает поток следующих бесконечных исключений) подлежат той же налоговой процедуре, то есть должны вызвать автоматическое повышение налогов на заработную плату и на потребление населения. Тем самым, групповые интересы будут столкнуты с интересами всего народа, и государство окажется в силах противостоять давлению групповых интересов.

Вообще, только такая реформа возможна, которая изначально вызывает доверие, что ее удастся воплотить в конце концов, что она не сведется к блефу, декларациям и уступкам, как свелась нынешняя реформа. Нельзя винить давление групповых интересов, как нельзя винить атмосферное давление: это физическая данность. Надо создать заранее работоспособные заслоны давлению. И надо создать механизмы, которые будут в общих интересах, тогда групповые интересы не смогут противостоять реформам. Предлагаемый механизм служит таким целям.

б) Срочнейшей анти-кризисной и реформирующей мерой является крупный

замене кредитного механизма с бесконтрольного государственного на частный после зачета взаимных долгов предприятий осенью 1992 года. Для этого надо заморозить кредитовые и дебетовые остатки зачета, фактически отменить поднятые предприятиями оптовые цены и привагизировать сумму кредитов, выделенную государством на пополнение оборотных средств предприятий.

Для реализации этих задач следует произвести серию немедленных мер:

- признать условность результатов зачета;
- не признать ни кредитовых ни дебетовых остатков (за исключением случая накопления запасов);
- заморозить и затем (после инвентаризации долгов) списать кредитовые и дебетовые остатки на счетах предприятий;
- фактически не признать и отменить нынешний уровень оптовых цен и не дать ему перейти в потребительскую инфляцию;
- разъяснить предприятиям, что дальнейшее накопление взаимных долгов бесполезно, и поднимаемые в этом процессе оптовые цены не будут признаны;
- разъяснить предприятиям-должникам, что они не должны кредиторам и что поэтому они фактически не купили товары по нынешним оптовым ценам и могут продать эти товары со своей добавленной стоимостью потребителю на нынешнем уровне потребительских цен, не имея при этом убытков;
- фактически таким образом превратить нынешний уровень потребительских цен в номинальный якорь;
- особо разъяснить сельскохозяйственным производителям-должникам новое положение в результате описанного маневра и не признавать их долги как основание для дотаций и подъема государственных закупочных цен;
- использовать ассоциации промышленных и сельскохозяйственных производителей для проведения разъяснительной работы по данному маневру; одновременно проводить через эти ассоциации стабилизационные договоренности по дальнейшему добровольному неподнятию цен и заработных плат в ожидании действительной остановки инфляции.

Это первая половина анти-кризисного маневра. Одновременно с этим надо провести вторую половину маневра - частную рекапитализацию, создание частных кредитных рынков:

- полностью отделить вопрос дальнейшего кредитования оборотных средств предприятий от вопроса о кредитовых и дебетовых остатках после ставшего условным зачета взаимных долгов;

- приостановить поступление в коммерческие банки на кредитование оборотных средств предприятий сумм, выделенных и затребованных Минпромом и Минфином на остаток 1992 и на 1993 год;

- перевести эти суммы (намеченные в диапазоне между 500 и 700 млрд.руб.) на покрытие внутреннего государственного долга населению, а именно на личные вклады в сбербанках пропорционально вкладам на 31 декабря 1991 года, это будут долгосрочные счета без права снятия денег до окончания назначенного срока;

- на первое время, пока сбербанки не готовы к распоряжению этими суммами для коммерческого кредита, расположить их на особых счетах сбербанков в преобразуемых по изложенной выше модели коммерческих банках;

- приватизируемые сбербанки, а первоначально коммерческие банки (собственники которых тоже становятся вкладчики сбербанков) будут использовать названные суммы как коммерческий кредит на пополнение оборотных средств предприятий;

- предприятия могут получать эти кредиты только и исключительно под вещественный залог, а также в индивидуальном порядке у вкладчиков путем выпуска корпоративных облигаций, на покупку которых вкладчики будут давать поручения банкам или разрешать банкам переводить деньги с личных вкладов на счета предприятий.

При условии описанного выше антиинфляционного удара по оптовым ценам и инфляционным ожиданиям и запросам может быть значительно снижен иначе очень сильный инфляционный эффект от поступления в кредитные каналы названных 500-700 млрд.руб., необходимых для создания оборотных средств для работоспособности предприятий. Предприятия смогут использовать эти средства для расширения производства, т.к. средства не уйдут растущие оптовые цены их поставщиков. Предприятиям невыгодно будет использовать значительную часть этих средств на подъем заработной платы, т.к. инфляционное давление снизится, и надо будет думать не о подъеме собственных цен в обгон инфляции, а о производстве товаров для заработка, тогда как непрерывный поток централизованных и взаимных кредитов прекратится. В то же время долгосрочный характер частных депозитов предохранит сбережения от инфляционного использования на потребление и сделает их надежным и крупным кредитным и инвестиционным ресурсом экономики.

Таким образом, замораживание долгов и кредитовых остатков после зачета, сбивание оптовых цен, остановка централизованных кредитов и переадресовка средств на рекапитализацию сбережений населения смогут стать немедленным

комплексом мер по борьбе одновременно с инфляцией и спадом производства, комплексом мер по выходу из кризиса и по мощному продвижению рыночной реформы путем создания частных кредитных рынков.

7) Важнейшим средством борьбы с инфляцией и общим кризисом, средством, роль которого трудно переоценить, должно стать восстановление финансового доверия населения к государству и национальной валюте. Это особенно важно для предупреждения гиперинфляции, если продолжающийся рост цен, сосредоточенный в краткий период времени, вызовет резкое ускорение оборота наличных денег и падение спроса уже на номинальные балансы - бегство от рубля. Восстановление финансового доверия может быть достигнуто - помимо собственно победы над инфляцией и без введения фиксированного обменного курса рубля - при помощи восстановления внутреннего долга по сбережениям населения, девальвированным в 1992 году. Речь не идет о полной индексации или об индексации каких-то точно обозначенных сумм по той или иной прогрессивной шкале, да и вообще понятие индексации сбережений бессмысленно, ибо можно говорить только о соблюдении рыночного положительного реального процента на сбережения. В данном случае речь идет о восстановлении внутреннего государственного долга по сбережениям населения путем передачи населению банковского капитала.

Во-первых, вкладчикам сбербанков пропорционально их вкладам на 31 декабря 1991 года передается на долгосрочные депозиты 500-700 млрд.руб.

Во-вторых, вкладчикам сбербанков передается приватизированная государственная доля уставного капитала коммерческих банков, каковая переводится в облигации государственного займа, а вкладчики сбербанков получают акции коммерческих банков.

В-третьих, вкладчикам сбербанков передается сумма, равная уставному капиталу государственных предприятий в коммерческих банках, т.е. около 700 млрд.руб. На эту сумму выпускаются облигации государственного займа, а вкладчики получают акции приватизируемых таким образом коммерческих банков.

В-четвертых, государство выпускает дополнительные облигации и создает на их основе новые крупные коммерческие банки, акции которых также распределяются среди вкладчиков сбербанков.

В-пятых, для обеспечения доверия к облигациям государственного займа и к внутреннему долгу в целом, ставки учетного процента должны быть выражены в реальных, а не в номинальных величинах. Поэтому все находящиеся на руках населения облигации и облигации, которые будут размещены в приватизированных

сбербанках и коммерческих банках, а также все вновь продающиеся облигации должны иметь дополнительно отдельную купонную книжку для обеспечения выплаты ставки реального процента. государство выплачивает номинальный процент облигации плюс величину индекса потребительских цен. Все держатели старых облигаций получают новые купонные книжки.

8) Для преодоления инфляции и спада на основе частной рекапитализации, на основе создания частных кредитных рынков необходимо провести ширококомасштабную банковскую реформу.

Согласно предлагаемым мерам, перекапитализированные сбербанки приватизируются между их вкладчиками, получающими акции пропорционально их вкладам на 31 декабря 1991 года. Таким образом сбербанки становятся взаимными фондами.

Их обязательства по льготному кредитованию отраслей экономики отменяются.

В практических целях эффективной приватизации сбербанков, куст в несколько нынешних сберкасс объединяется в один приватизируемый банк.

Устанавливается рыночный положительный учетный процент на вклады и на займы во всех типах банков. Не допускается ни инфляционная (вызывающая чрезмерное кредитование) отрицательная ставка, вызывающая селекцию авантюристических заемщиков.

Вводится государственное страхование ограниченного размера вложений, помещенных в кредиты малой степени риска и в облигации государственного займа и облигации местных правительств. Вводится также взаимное страхование банков.

По вышеизложенной модели (передачу уставного капитала предприятий в долгосрочные депозиты, замена этого уставного капитала государственными облигациями, распределение акций среди вкладчиков сбербанков), преобразуются и приватизируются между вкладчиками сбербанков нынешние коммерческие банки.

В практических целях эффективной приватизации и функционирования становящихся частными коммерческих банков, небольшие банки сливаются, и так происходит укрупнение банков.

Создаются новые частные коммерческие банки также в собственности вкладчиков сбербанков.

Таким же образом преобразуются и приватизируются специализированные отраслевые банки, они в их нынешней функции ликвидируются, в их льготные



Происходят полное отделение всех коммерческих банков от Центрального Банка и прекращение последним эмиссионного безналичного кредитования. Связь коммерческих банков с Центральным Банком сводится к краткосрочному пополнению ликвидности (и резервных держаний банков и запланированной наличной эмиссии) через заемное дисконтное окно. Безналичная кредитная эмиссия прекращается, особые безналичные деньги отменяются.

Создаются ипотечные банки жилья и строительства торговых центров.

Создаются ипотечные земельные банки, кредитующие фермеров из средств, полученных от выкупных платежей за землю и основные фонды фермерских хозяйств. Эти средства полностью передаются государством создаваемым ипотечным земельным банкам и служат их уставным капиталом.

Поощряется создание кредитных союзов индивидуальных вкладчиков - кредитных кооперативов и касс взаимопомощи, особенно в сельской местности.

Устанавливается последовательное регулирование Центральным Банком кредитной и банковской деятельности всех коммерческих институтов, выпускающих займы на основе хранения депозитов. Регулируются отношение уставного капитала к сумме кредитов (6% есть международная норма, 8% рекомендуется Банком Международных Соглашений и 10% рекомендуется на период реформ для протекции от неудачных кредитов). Регулируется отношение резервов к уставному капиталу и сумме депозитов. резервные требования могут сохраняться на уровне 20%, а затем быть снижены до 16%. Устанавливаются единые резервные требования, отменяется правило особых (до 80%) резервных требований на особо высоко-рисковые кредиты, вместо этого ограничиваются размеры кредитов одному предприятию, а особо крупные кредиты согласуются с центральным Банком. Применяются подробно изложенные в пункте 1.14 меры кредитного и инвестиционного регулирования государственных предприятий, совхозов, колхозов и приватизируемых предприятий, участвующих в контрактном механизме долгосрочных государственных заемных гарантий фонда заработной платы.

В основе регулирования кредита содержащих депозиты банков должна лежать доктрина залогового права вещественных обязательств - займов только под реальные вещественный залог, обладающий нормальной степенью ликвидности.

Для рискованных и инновационных кредитов поощряется создание инвестиционных банков и венчурного капитала, которые не хранят депозитов населения, не страхуются государством и не подлежат описанным выше регуляциям.

Поощряется создание консорциумов банков для принятия чрезмерного риска

Местные правительства (но не федеральное) могут квази-страховать банковские и венчурно-инвестиционные кредиты на выгодные им проекты - гарантировать их возврат.

9) Совокупность вышеприведенных мер должна быть решена срочнейшая анти-кризисная задача обеспечения устойчивого кредитования предприятий и развития инвестиционного процесса, причем и того и другого в не-инфляционном режиме. Эти меры собирают и создают с разных концов источники достаточного рыночного финансирования предприятий, позволяющие без угрозы спада производства совершить финансовый развод предприятий и государства и заменить бесконтрольное государственное финансирование источниками рыночного финансирования становятся:

контрактные долгосрочные заемные государственные гарантии фонда заработной платы;

рекапитализированные на 500-700 миллиардов рублей долгосрочные счета вкладчиков в сбербанках (первоначально на особых счетах в коммерческих банках);

переведенный на долгосрочные депозиты уставной капитал предприятий в приватизируемых коммерческих банках - около 700 миллиардов рублей:

уже существующие в настоящее время депозиты в коммерческих банках;

уже существующие в настоящее время вклады населения в сбербанках;

новые сбережения населения в приватизируемых банках;

корпоративные облигации предприятий;

реинвестируемая собственная прибыль предприятий;

новые депозиты предприятий;

амортизационные отчисления предприятий - примерно 1 триллион 500 миллиардов рублей;

неэмиссионные инвестиции региональных и местных правительств;

капитальный раздел федерального бюджета;

контрактные заемные государственные гарантии оборотных средств колхозов и совхозов;

ссудно-сберегательные фонды предприятий и кросс-займы предприятий внутри ассоциаций (корпораций) предприятий;

кредитные союзы вкладчиков, особенно в сельской местности;

инвестиционные банки и венчурный капитал;

иные внебанковские (бездепозитные) кредитные институты:

ипотечные баеки (кредитуют жилищное строительство и строительство торговых центров);

земельные ипотечные банки (переводящие выкупные платежи фермеров в кредиты им же);

дополнительный выпуск акций предприятиями.

Эти двадцать источников достаточно обширны, чтобы обеспечить работу и перепрофилирование предприятий и их экономический рост.

Надо также иметь в виду, что победа над инфляцией должна переадресовать кредиты коммерческих банков от краткосрочных вложений и торгово-посреднический оборот к долгосрочным вложениям в производство.

10) Необходимо полное преобразование денежной системы, вернее - создание нормальной денежной системы с нуля, при сохранении (если успеть предотвратить гиперинфляцию) нынешнего рубля как номинальной денежной единицы. Создание денежной системы состоит из трех взаимосвязанных мер:

объединение наличных и безналичных денег на основе наличной эмиссии и при отмене особых безналичных денег и безналичной кредитной эмиссии,

прекращение безналичной эмиссии на покрытие бюджетного дефицита и переход на эмиссию облигаций,

прекращение безналичной эмиссии рубля за пределами России и создание Межгосударственного Центрального Банка рублевого пространства.

Надо понять, что при существовании отдельной и изначальной безналичной эмиссии (так называемых кредитов Центробанка Минфин), общее количество денег контролироваться вообще не может, ибо их фактически эмитируют все: бюджетные ведомства - через свободный поток расходов, предприятия - через взаимные кредиты и долги, другие государства рублевого пространства - через эмиссию своих центральных банков и взаимные и межгосударственные кредиты своих предприятий. Ведь при изначальности безналичной эмиссии - никаких изначальных депозитов и облигаций нет, и денежная масса недетерминирована и производится на будущее всевозможными обязательствами всевозможных участников экономического процесса.

Нужны единые деньги, исходящие из исключительно наличной эмиссии, сосредоточенной в едином банке, и из эмиссии облигаций разных государств, размещаемых в обмен на реальные деньги. Необходима фактическая отмена особых неликвидных безналичных денег и их превращение в банковский оборот депозитов наличных денег. Нужна отмена так называемой кредитной эмиссии -

государственных облигаций. Тогда будет возможно прекращение бездепозитного оборота безналичных денег во взаимных долгах предприятий. Произойдут совершенно необходимая связка безналичного оборота денег предприятий с фондом заработной платы в единые деньги, превращение фонда зарплаты в фактор риска при необеспеченных взаимных долгах предприятий и прекращение автоматической наличной эмиссии на рост фонда зарплаты в результате покрытия долгов предприятий безналичной эмиссией.

Одновременно необходимо прекратить эмитирование денег различными центральными банками рублевого пространства. В едином валютном пространстве может и должен быть один Центральный Банк. Остальные - его отделения. Россия может либо договориться с другими рублевыми государствами о создании единого межгосударственного центрального банка, либо срочно в одностороннем порядке фактически закрыть центральные банки других рублевых государств. Можно начать со второго, а потом договориться о первом. Для фактического центральных банков других рублевых государств достаточно поставить все правительства, банки и предприятия в известность, что безналичная эмиссия отменена и не будет признаваться не одним банком в России, и под нее не будет переводиться и выпускаться наличная денежная масса. Долги нероссийских предприятий российским и зарплата под них после введения новой системы будут оплачиваться только после перевода ликвидных денежных инструментов. Одновременно должны быть заморожены дебетовые и кредитовые остатки межгосударственного зачета взаимных долгов предприятий.

Тогда центральные банки других рублевых государств должны будут либо вступить в новообразуемый Межгосударственный центральный банк на правах национальных отделений, либо уйти с рубля. Большинство сразу вступит, - не останавливать же всю экономику, - а потом, кто захочет может завести собственную валюту.

Принципиальное отличие МЦБ от того или иного эмиссионного банковского союза в следующем: эмиссионный союз центральных банков государств распределяет квоты на эмиссию денег, тогда как МЦБ никаких квот не распределяет, а контролирует общее количество денег.

При режиме банковского союза по квотированию эмиссии, каждая из государств заинтересовано получить по договору как можно большую эмиссионную квоту, т.к. оно одно получит всю порцию (квоту) денег на те или иные программы, а инфляция будет распределяться по всему рублевому пространству. Платить за эмиссию будут все поровну, а выгоду будут

инфляционной поддержки государств, обеспечивающие достаточное количество голосов для получения квот друг другу по очереди, по принципу "ты-мне, я-тебе".

При режиме МЦБ представители государств регулируют только совокупную эмиссию. Одно из государств не может получить никаких квот и привилегий, никакой целенаправленной, территориально размещенной эмиссии, и никто не будет стараться выторговывать эмиссию для себя. Если платят за эмиссию все поровну то и выгоду получают все поровну (на единицу национального дохода). Поэтому государство со сбалансированным совокупным бюджетом (включающим бюджет предприятий) будут сдерживать эмиссионные аппетиты остальных. Можно ввести правило, что для решения об эмиссии требуется согласие государств, представляющих не менее 75% валового национального продукта рублевого пространства.

Поскольку выпуск государственных облигаций тем или иным правительством государств рублевого пространства может либо потребовать дополнительно наличную эмиссию либо заберет инвестиционные средства частных вкладчиков из экономики, остальные государства будут заинтересованы оказать давление на данное правительство сократить его бюджетный дефицит и не выпускать чрезмерное количество облигаций.

Так, механизм МЦБ окажется очень полезен для взаимного давления против инфляционной фискальной и денежной политики. Этот механизм может сдерживать инфляцию чем отдельно Центробанк России. Однако, до заключения соответствующих договоров, ЦБ России может немедленно в одностороннем порядке взять на себя функции МЦБ.

11) Важной антикризисной мерой должен стать одновременный ценовой, налоговый, экспортный, валютный и денежный маневр:

Нужно сразу ввести свободные рыночные цены на энергоносители и обложить их производство высокими рентными платежами, первоначально в форме натурального налога, каковой будет использован для обеспечения внутреннего потребления и для централизованного экспорта, спасающего валютное положение рубля. Здесь не надо иллюзий: Россия сможет выйти из кризиса и жить в ближайшие месяцы и годы прежде всего благодаря природным ресурсам. И эту возможность надо максимально и всесторонне использовать.

Благодаря введению контрактного механизма долгосрочных государственных гарантий фонда заработной платы, предприятия будут в значительной степени защищены от эффекта повышения их зарплат из-за снятия контроля цен на энергоносители.

Освобождение цен на энергоносители

создаст стимулы для увеличения производства нефти, газа, угля и других продуктов топливно-энергетического комплекса;

создаст надежную базу для бюджета благодаря налогообложению этих высокоприбыльных продуктов;

приведет к внутреннему ресурсосбережению и более эффективному размещению ресурсов;

позволит увеличить экспорт и усилить валютное положение рубля;

по всем этим параметрам станет опорой для выхода из кризиса.

Необходимо переориентировать налогообложение на главный и наиболее перспективный источник налоговых поступлений - рентные платежи с добычи природных ресурсов. Здесь можно собирать от 60% до 80% всех государственных доходов, поскольку они и сейчас именно здесь собираются, но в скрытой форме - через приобретение государством энергоносителей по заниженным ценам. Спад производства энергоносителей вызван в значительной степени низкой прибыльностью при нынешних ценах и использованием спада как средства давления на государство в направлении повышения цен. Освобождение цен при одновременном рентном налогообложении должно создать стимулы к быстрому восстановлению прежних уровней добычи.

Через рентные платежи, освобождение цен на энергоносители будет платить само за себя. А именно - доходы от рентных платежей будут использованы бюджетом для снижения остальных налогов, что поможет предприятиям и потребителям компенсировать эффект повышения цен на энергоносители.

На первое время выхода из кризиса (три-четыре месяца или дольше) рентные платежи полезно будет собирать в форме натурального налога-продажи определенного процента добычи энергоносителей предприятиями в централизованный резерв государства по заниженной цене. Предприятиям будет назначена планка - например, 70% нынешней добычи для продажи по заниженной цене в виде натурального налога. Все, что сверх этого, включая повышение производства сверх нынешних объемов, остается в распоряжении предприятий по рыночной цене. Чем больше произвели, тем больше заработали без отягачивания (кроме плоских налогов на прибыль и на добавленную стоимость, которые при переориентации налогообложения можно будет снизить).

Государство будет иметь достаточный резерв для обеспечения внутреннего потребительского и производственного рынка и для централизованного экспорта

приобретения централизованного курса рубля против иностранных валют. Не нужно будет искать искусственные способы получения валюты, типа неосуществимой 100% принудительной продажи валюты экспортерами (такая мера контр-продуктивна, ибо всех пугает и ведет к оставлению валютных доходов за границей, к утечке капитала).

Безо всяких валютных интервенций Центрального Банка, государство просто будет выносить свои гигантские валютные заработки от централизованного экспорта на валютный рынок, ибо государству нужны рубли для его внутренних расходов. Повышение экспорта и валютных поступлений (в том числе и от свободного экспорта предприятиями, которые перестанут бояться невыгодных условий продажи валюты) приведет к быстрому подъему обменного курса рубля и станет очень сильной анти-инфляционной мерой.

По мере преодоления кризиса, можно будет заменить натуральный налог денежными рентными платежами, при сохранении централизованного экспорта до времени окончательной стабилизации рубли на паритетном с иностранными валютами уровне.

12) Необходимо быть готовыми к введению в действие запасных мер на случай гиперинфляции. Если произойдет гиперинфляция, нужно будет немедленно ввести фиксированный товарный стандарт рубля, привязывающий его к корзине природных ресурсов. В этом случае не понадобится ни проводить денежную реформу по конфискационной замене рубля, ни фиксировать курс рубля к доллару. Последнее произойдет автоматически в пределах небольших колебаний, если рубль будет фиксированно привязан к товарной ресурсной корзине, каковая на мировом рынке оценивается в долларах.

Таковой корзиной мог бы быть набор нефти и леса, но не в физических объемах, а в праве на добычу. Этот вариант есть возможность ввести немедленно в случае начала гиперинфляции. Государство заранее выделяет земельные резервы под лесом и неразработанными нефтяными месторождениями, создает государственную холдинговую компанию, владеющую этими земельными резервами, и определяет курс акций холдинговой компании к рублю. Эти акции будут свободно обмениваться на рубли, что должно восстановить доверие к рублю. Дальнейшее спасение рубля обеспечат описанные выше антиинфляционные меры. Когда настанут лучшие времена, государство сможет вернуть национальное богатство, выкупить акции земельного резерва леса и нефти и перевести их в обычное производство.

#### IV. МЕРЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ СОЦИАЛЬНО ГАРАНТИРОВАННОГО АНТИКРИЗИСНОГО И УСТОЙЧИВОГО ПРОВЕДЕНИЯ РЕФОРМ

##### 4.1. Социальное бытие народа и стабильность реформ.

Только феноменальное терпение народа и затухающая инерция ранее наполненного потенциала спасает Россию и ее реформы. Это тем более важно понять, что народу России есть с чем сравнивать свою теперешнюю жизнь. "Вчера было лучше, завтра будет хуже" - это повседневная убежденность десятков миллионов, которую не хотят замечать десятки тысяч. По всем параметрам социального бытия Россия находится на пределе элементарного физиологического выживания. Происходит быстрое социальное расслоение. При этом основные тяготы псевдорыночной политики ложатся на наименее социально мобильные и самые безответные слои: на детей, инвалидов, пенсионеров, работников образования, культуры, науки, и здравоохранения.

Судя по данным правительственной "Программы углубления экономических реформ" уровень жизни населения России, существовавший до 1991 г. будет достигнут только через 20 лет. Это значит, что почти все сорокалетние граждане России всю оставшуюся трудовую жизнь будут жить и трудиться в нищете. Это значит, что все вновь появившееся поколение будут физически неполноценными и негармонически развиты. Это значит, что все те, кто уже отдал свой труд России, так и не увидят никакого улучшения по сравнению с дореформенной жизнью.

Такова социальная цена принятой Правительством технологии реформ.

Нельзя не видеть, что общий кризис включает в себя и, одновременно, стимулируется кризисом доверия к социальным результатам реформы. В этой связи в числе самых ответственных антикризисных реформенных мер необходимо предусмотреть:

разработку чрезвычайных мер по поддержанию и государственному регулированию тех сфер экономики, от которых непосредственно зависит выживание населения, поддержание минимального социально-приемлемого уровня обеспечения жителей продовольствием, топливом, одеждой, лекарствами, медицинскими, транспортными и коммунальными услугами;

конкретизацию применительно к отдельным группам населения и даже отдельным регионам предложенных Правительством мер по реформированию структур и источников финансирования здравоохранения, образования, пенсионного обеспечения;



временное введение элементов административного контроля над ценами на основную продукцию базовых отраслей и товары, образующие сердцевину потребительского набора;

законодательное установление соотношения (пропорцию) между изменениями в уровне доходов и ростом цен в размере не ниже 0,8-0,9;

создание правовых условий для приостановления процесса обесценивания рабочей силы и обеспечения равных условий для ее продажи на рынке труда, в частности, путем принятия закона о заработной плате работающих по найму;

обеспечение законодательной защиты реальной заработной платы наемных работников на основе периодического пересмотра минимальной заработной платы;

установление и жесткое отслеживание выполнения следующего условия: если и когда предприятия негосударственного сектора не могут гарантировать установленные государством минимальную зарплату, они должны объявляться банкротами;

перераспределение прав и финансовых возможностей по вопросам социальной поддержки населения в пользу территориальных органов власти и управления.

#### 4.2. Демполитизация реформ-важнейшее условие их стабильного проведения

Своеобразие переживаемого Россией момента состоит в том, что нам для успешного претворения в жизнь грандиозных реформаторских замыслов, с одной стороны, совершенно необходима как можно более спокойная внутривнутриполитическая обстановка, а с другой-происходящее кардинальное изменение важнейших основ всей нашей прежней жизни как раз и не может не вызывать многочисленных резко различающихся и приобретающих политическую окраску позиций по отношению к проводимым реформам. Найти "золотую середину" между безразличной покорностью населения неподлимой объективности преобразования страны на новый лад и самоубийственной для ее судеб возможностью превращения политической взаимотерпимости в непримиримое противостояние - значит обеспечить благоприятные социально-политические условия стабильного проведения реформ.

И ключ к этому - в максимальной деидеологизации экономической реформы. Предлагаемые шаги реформы, в том числе и альтернативные, вариантного характера, не должны связываться с понятием "политическая оппозиция" и должны определяться только двумя соображениями: ростом благосостояния народа

и минимизацией социальной цены проводимых реформ. Достижение единства в этом принципиальном вопросе создаст все предпосылки для согласительного сотрудничества в выработке и реализации конкретных средств и методов выхода из кризиса. И Правительству для этого следовало бы чаще прибегать к проведению консультаций с руководством всех политических партий и движений, искать поддержки своих действий у народа России.

#### 4.3. Закон о реформе. Правовое закрепление социальных гарантий.

Реформа, понимаемая как процесс коренного переустройства всего общества, как процесс системного характера, никак не должен быть стихийным, не должен осуществляться исключаящими друг друга действиями, не должен проводиться методом проб и ошибок. Реформаторство - это такая же работа как конверсия оборонных отраслей или преобразование тележной фабрики в авиационный завод. Это - работа по управлению процессом реформирования, только объект управленческой деятельности становится не производство, а все устои общества, жизнь каждого его члена. И, как всякая другая управленческая деятельность она нуждается и, более того, допустима лишь при соблюдении определенной технологии и в определенных правовых рамках. Поэтому в совокупности законов и указов, постановлений и распоряжений, призванных обеспечить правообеспеченный переход страны в новое состояние, должен появиться, можно сказать, самый нужный ключевой "Закон о реформе", закон, регламентирующий условия и порядок реформирования всех сторон российской действительности. Закон о реформе можно представить в составе следующих разделов: статус Закона, основное положение Закона, цель и средства реформы, предельно допустимые социальные издержки, гарантии выживания, региональные различия, ответственность органов власти и управления за реализацией политики реформы и соблюдение предельно допустимых социальных издержек реформирования.

Краткое содержание этих главных позиций состоит в следующем.

**Статус Закона.** Закон о реформе - это общероссийский государственный нормативный акт, принимаемый высшим представительным органом власти. Социально-нормативная составляющая Закона в части конкретных предельных параметров (уровень жизни, безработица и т.п.) рассматривается ежегодно и либо остается неизменной, либо уточняется в ту или иную сторону.

**Основное положение Закона.** Минимально допустимый уровень благосостояния народа объявляется таким же священным его правом, как право на жизнь. Не может быть принято ни одно решение, способное привести к снижению этого предельно допустимого уровня. Гарантией этого права должна стать юридическая ответственность вплоть до отставки в полном составе того представительного или исполнительного органа, который принял и реализует соответствующее решение.

**Цель и средства реформы.** Цель реформы не должна отождествляться с ее средствами. Цель общероссийских, общегражданских реформ, в числе которых экономическая реформа лишь равная среди равных, должна быть сформулирована в четких формулах и параметрах. Просто рыночная экономика никому не нужна: народ в большинстве стран мира прозябает именно в условиях рыночной экономики. Нужна экономика, обеспечивающая как минимум сохранение (до периода подъема) условий общественного воспроизводства: здоровья людей, новых поколений, технологического, научного и культурного потенциала, экологии.

Закон должен определить, что все остальное должно только обеспечивать эту цель. И, в том числе, рыночные и вне рыночные экономические механизмы, право, политические решения. Это - только средства, и они должны быть гибкими, многовариантными и т.п. Если рыночная экономика не утопия, а люди не столь глупы, чтобы не оценить ее прелестей, то стимулирование преждевременных реформ вряд ли уместно. Нужно слишком не уважать народ, чтобы считать, что он снова изберет худшее.

**Предельно допустимые издержки реформирования.** В законе о реформе необходимо выделить небольшое число важнейших социально-экономических параметров, характеризующих главную цель - благосостояние народа: физиологический уровень потребления продовольствия, рождаемость и детская смертность, безработица, уровень бедности и т.п. Нужно, хотя и морально тяжело, определить и зафиксировать на один-два года количественное выражение этих параметров в тех пределах, которые общество (народные избранники) с учетом жизненных реальностей может считать последней чертой, за которой начинается необратимая деградация. Это - те предельные социальные издержки реформ, которые мы ранее назвали ценой реформирования.

Гарантии выживания. Они должны быть определены Законом как экономико-правовые регуляторы хода реформ, автоматически включаемые при выходе общества за пределы допустимых социальных издержек реформирования. Так, например, при выявлении предельного уровня безработицы должны автоматически включаться резервные программы создания общественных работ, при выявлении хронического недоедания детей - программы бесплатных и полнценных школьных и пр. завтраков и обедов, при выявлении предельно допустимого уровня бедности - программы ратционированного потребления, специальных дотаций и т.п.

Правительству и иным исполнительным органам необходимо предоставить тем же Законом право предлагать и иные внепрограммные пути разрешения кризисных ситуаций. Важно то, чтобы эти пути заранее предусматривались и чтобы общество знало: эти пути есть и о пределах допускаемых социальных нагрузок власти помнят.

В любом случае Закон должен определить, что наряду с программами реформы, законами, указами и другими реформенными актами, наряду с ежегодными бюджетными посланиями, должна периодически представляться и заблаговременно приниматься программа выхода из ситуаций, характеризующихся превышением допустимой цены реформирования. Если немедленное включение таких резервных программ после официального признания представительными органами факта превышения социальной цены реформирования не дает эффекта в течении двух месяцев, то Правительство или иные исполнительные органы либо должны получить согласие еще на один вариант (еще два месяца), либо немедленно уйти в отставку.

Кроме того, гарантией выживания должны стать и официально опубликованные, включенные в состав постановлений и решений о введении различных законов и указов в действие, резервные варианты каждого реформенного шага. Что нужно делать, например, если предложенная налоговая система не позволяет собрать расчетную сумму налогов или явно тормозит развитие предпринимательства? Как быть, если меры по борьбе с монополизмом не дают результата? Ответы на эти и многие другие вопросы нельзя выносить за рамки законодательных актов, их нельзя оставлять на откуп конъюнктурным и поспешным решениям, тем более, что круг этих вопросов самоочевиден уже в момент принятия каждого закона.

Региональные различия. Они в условиях проведения реформ неизбежны и, естественно, что процедура их учета должна определяться тем же Законом. Это особый важный аспект предлагаемого правового регулирования процесса реформ.

Ясно, например, что 10% безработных в Краснодарском крае не равны 10% безработных в Москве, где в пределах окружной автомобильной дороги, на асфальте улиц будет зажато почти 400 тысяч безработных. Поэтому среднероссийский предел цены реформаторства должен дополняться региональными различиями.

Закон должен определить, что предельно допустимые социальные издержки могут быть любыми, но они должны сопровождаться дополнительными гарантиями. Последние (сверх общероссийских) даются либо за счет местных резервов, либо за счет специальных государственных дотаций (субсидий и т.п.), санкционированных высшими представительными органами России. Региональные различия следует закрепить в нормативных актах субъектов федерации и последние должны нести за их соблюдение ту же полноту ответственности, что российские власти за соблюдением общероссийских предельно допустимых социальных издержек реформирования.

Ответственность за проведение реформы. Закон о реформе должен персонифицировать, закрепить за отдельными руководителями всю полноту ответственности за реализацию принятых законов и указов и, в первую очередь, за соблюдением предельно допустимых социальных издержек реформы. Не депутаты и средства массовой информации, а сами ответственные лица должны ставить Правительство и Верховный Совет в известность о затруднениях в реализации нормативного акта, о конкретных виновниках, достижении предела допустимых социальных издержек реформирования и о включении в этой связи тех или иных резервных механизмов. По этому поводу должны приниматься немедленные решения, которые в совокупности и обеспечат постоянный и плавный, а не скачкообразный (от закона до закона) ход проведения реформ.

Это тем более необходимо, что сейчас создалась ситуация, когда все отрицательные социальные последствия реформирования связывают с деятельностью Правительства, а отклонения от намечаемых темпов реформирования - с деятельностью представительных органов: Съезда народных депутатов, Верховного Совета и Советов других уровней. Парадокс состоит в том, что на самом деле в 90 % случаев ответственность и за первое, и за второе в равной степени несут и исполнительные и законодательные власти: ведь практически все, что делает Правительство предварительно закреплено в законах, принимаемых на Съездах и Верховным Советом. По большому счету их позиции едины по всем вопросам за исключением вопроса о перепродаже земли.

Размытость ответственности за реформирование, при которой единственным пазввшим на себя всю ее полноту остается Президент, создает условия для постоянных политических обвинений, поиска виноватых и констатации их отсутствия. Закон о реформе должен определить, что за результаты и сроки реформенных действий должны нести ответственность должностные лица определенного ранга, что эти результаты и сроки должны быть расписаны по краткосрочным этапам, что невыполнение намеченного должно служить признанием профессиональной непригодности ответственных лиц. Может быть это заставит реформаторов (законодателей и исполнителей) принимать более реалистичные решения, руководствуясь одним из ведущих законов управления: "не отдавать неисполнимых указаний".

Резюмируя, следует признать, что мировая практика не знает таких Законов, но она не знает и таких ситуаций.

Закон о реформе - это не локомотив реформы и не стоп-кран. Это - расписание движения по реформенному пути, позволяющее избежать нарушений, столкновений, ненужных ожиданий и, главное, поисков стрелочника. Такой Закон следует как можно скорее разработать, всенародно обсудить и принять.

#### 4.4. Правовое обеспечение комплекса антикризисных мер

В сфере правового обеспечения экономических преобразований накопилось множество серьезных проблем, скорейшее разрешение которых способно заметно двинуть реформу вперед. Поэтому соответствующие меры по "расшивке" образовавшихся "узких мест" должны стать неотъемлемой частью антикризисной программы.

Давая оценку существующему положению в сфере правового регулирования следует обратить внимание на:

отсутствие четкой классификации огромного массива нормативно-правовых актов по их юридической силе, означающее наличие по существу двух систем правового регулирования - законы, принимаемые Верховным Советом, и указы Президента. Их взаимная несогласованность, а в ряде случаев - противоречивость ведут к разрушительным последствиям для России;

крайнюю нестабильность законодательства, вызываемую неоправданно частой заменой одних нормативных актов другими, что практически полностью подрывает доверие к законодательству и властям в особенности со стороны иностранных

отсутствие комплексного подхода и необходимой согласованности при рассмотрении отдельных сторон сложных экономических процессов в разных нормативно-правовых актах, что порождает множество пробелов в действующем законодательстве;

несовершенство структуры самого законодательства, содержащего множество устаревших, фактически бездействующих актов;

низкую действенность многих законов, подрываемую наряду с их низким качеством широко распространенной практикой предоставления различных льгот и привилегий, а также изъятия для отдельных объектов права ряда общественных норм и правил;

внутреннюю противоречивость новой и призванной быть целостной массы правовых актов, что не только лишает их действенности, но и создает "законные" основания для неисполнения конкретных законов. Более того, первая волна законов, принятых в начале перестройки, на глазах устаревает и в силу своей двойственности становится тормозом для правовой реализации новых форм и методов хозяйствования;

декларативность многих принимаемых законов, которые не являются правовыми актами прямого действия и оставляют самые ответственные для практики решения на последующую разработку на местном или ином уровне. Законы по-прежнему изобилуют формулами "должны", "способствуют", "обеспечивают" и т.п. и не раскрывают ни исключительность компетенции по реализации прав, ни конкретную меру ответственности за невыполнение законов.

Нельзя не отметить также, что общее состояние юридической службы России ни в кадровом, ни в материально-ресурсном отношении не готово к выполнению новых функций и к гигантскому объему принципиально новых вопросов, которые им предстоит решить.

Нет сомнений, что указанные недостатки порождены объективными причинами. Но столь же несомненно, что нельзя правовые рычаги, особенно в нынешней кризисной ситуации, превращать в тормоз реформы.

В этой связи предлагаемые действия по выходу из кризиса предусматривают:

во-первых, определенную согласовательную "ревизию" и частичное "очищение" ранее принятых правовых актов с учетом новых общественно-политических и социально-экономических реалий;

во-вторых, немедленное формирование специального антикризисного законодательства с закреплением в нем временно-правовых норм;

в-третьих, максимальное ограничение нового хозяйственного законодательства и сосредоточение внимания на правовых механизмах и процедурах реализации законов, в первую очередь, собственно антикризисных.

В число указанных мер должны также входить пересмотр и ужесточение правовых норм, регулирующих ответственность юридических и физических лиц за действия, препятствующие законной хозяйственной деятельности и за криминальные действия по отношению к предпринимателям.

В успех антикризисного развития реформ экономики и управления могут существенный вклад внести управленческие договоры (соглашения), вытекающие из положений Конституции, Федеративных договоров, законов о краевом, областном Совете и краевой, областной администрации, о местном самоуправлении и заключаемые между звеньями представительной и исполнительной власти. Это могли бы быть соглашения о разграничении предметов ведения, о совместной деятельности, о делегировании полномочий. Учитывая, что предметом договора, соглашения могут быть не все вопросы, то целесообразно договариваться преимущественно о сотрудничестве в сферах совместной деятельности, о делегировании полномочий, кроме тех, что отнесены к исключительному ведению соответствующего органа, о выполнении управленческих услуг (информационных, консультативных и т.д.)

Могут быть оправданы и горизонтальные соглашения между органами управления одного уровня (например, межправительственные соглашения субъектов Федерации).

Большой вес и распространение должны получить договоры Советов и администраций о межтерриториальном сотрудничестве с другими областями, городами, районами, о кооперации средств предприятий, организаций, о хозяйственном и ином обслуживании, о разграничении компетенции, о делегировании полномочий.

Должна стать более заметной договорная компетенция в хозяйственных правоотношениях между Советами, администрацией и предприятиями, организациями. Их типичные темы - производство продукции, землепользование, совместное использование имущества, приватизация, долевое строительство.

Особое внимание следует обратить на внедрение в практику смешанных, своего рода государственно-общественных соглашений. Субъектами этих договоров выступают органы управления и общественные организации.

Государственные и управленческие договоры и соглашения должны занять важное место в системе правовых антикризисных мер. Помогли бы этому принятие



закона о порядке заключения соглашений (договоров), разработка примерных, типовых соглашений разных видов.

С увеличением общего массива действующих источников права, усилением внимания к качеству правовых документов; к юридической культуре правотворчества все более отчетливо проявляется необходимость в урегулированности правотворческого процесса, упорядочения содержания и форм нормативно-правовых актов, установлении их четкого соотношения между собой.

Было бы целесообразно издать специальный закон "О нормативно-правовых актах РФ". Это позволило бы упорядочить всю систему действующих в стране нормативно-правовых актов, обеспечить более высокие требования к их содержанию и форме, предусмотреть меры по улучшению научной обоснованности и повышению эффективности принимаемых правовых норм.

При этом следует иметь в виду, что многие технико-юридические вопросы составления законов и иных нормативно-правовых актов недостаточно значительны, чтобы решаться в указанном законе. Поэтому в его развитие и во исполнение следовало бы принять акт типа методических правил о порядке подготовки законодательных актов РФ. Он мог бы содержать приемы и подробные правила, методику составления и изложения законодательных актов, их изменения и признания утратившими силу. Такие правила можно было бы утвердить постановлением Верховного Совета.

#### 4.5. Противовесы безработице.

##### Снятие дестабилизирующих напряжений

Ускорение темпов рыночных преобразований, начало структурной перестройки с сопутствующими банкротствами, сокращение армии, миграция из республик бывшего Союза ССР, новый раунд неизбежных, по мнению Правительства, финансовых ограничений неминуемо приведет к тому, что безработица, не вызывавшая до сих пор серьезных социальных конфликтов, перейдет в разряд острейших реформенных проблем.

Пока мы сталкивались лишь со скрытой безработицей. Преимущественно таковой она остается и в настоящее время. Ее основные формы - работа неполную рабочую неделю и вынужденные отпуска без сохранения заработной платы. Растущее в недрах такой внешне вполне спокойной ситуации напряжение вот-вот вылезет наружу. И тогда мы, вполне вероятно, даже если, вопреки имеющимся прогнозам некоторых специалистов, открытая безработица не будет

очень высокой, столкнемся с ростом социальной напряженности. Важно оказаться вполне подготовленным к такому развитию событий. Для этого необходимо быстро разработать резервную программу по безработице. Ее основная цель - свести число незанятых людей до возможного минимума. При этом в принципиальном плане, учитывая, что немалая часть населения просто психологически не приемлет безработицы, следовало бы в варианте, предусматривающему выплаты пособий по безработице, каждый раз, когда это возможно, отдавать безусловное предпочтение альтернативе создания рабочих мест, пусть дешевых, но не позволяющих человеку ощущать себя безработным.

Другой важнейший аспект программы в том, что она должна ориентироваться на решение проблем безработицы прежде всего на региональном уровне и в региональном разрезе. Поскольку каждый регион - это своеобразный социально-экономический и общественно-политический организм, требующий индивидуальных подходов к решению практически любой из задач антикризисного развития реформ.

В качестве необходимых и срочных мер в этой области следует также предусмотреть:

- резкое увеличение пропускной способности систем переквалификации людей, нуждающихся в рабочих местах (сейчас они способны принять всего 1% таких людей);
- активизацию усилий по организации и последующему расширению общественных работ для лиц, лишившихся постоянных заработков;
- усиление контроля и принятие строжайших санкций за невыполнение обязанностей по осуществлению предприятиями и организациями установленных законодательством отчислений в государственный фонд занятости. При этом необходимо повышение норматива отчислений в 2-2,5 раза;
- ориентирование коллективов предприятий на проведение приватизации преимущественно по второму варианту, использование которого может рассматриваться в качестве противодействующего росту безработицы фактора (сами себя будущие акционеры увольнять не будут);
- установление (на строго определенный срок) единовременных компенсаций (выходных пособий), выплачиваемых при сокращении рабочих мест на предприятии, в таком размере, который хотя бы на первое время не стимулировал стремление предприятий к увольнению своих работников, даже при условии избыточности рабочей силы. Данная мера может применяться строго ограниченное время, поскольку несет в себе опасность стагнации производства и закрепления

безработицы и вместо выходных пособий лучше использовать выплачиваемые из госбюджета пособия по безработице и пособия на переподготовку.

#### 4.6. Активизация интеллектуальной поддержки реформ.

##### Интеллигенция и реформы

Основу социальной базы проводимых реформ с самого их начала составляла и составляет пока до сих пор интеллигенция. Она же является главной движущей силой процесса реформирования российской жизни. В наиболее полном использовании богатейшего интеллектуального потенциала страны - залог успешного и быстрого перехода к процветающему обществу. Однако сейчас создана реальная угроза потери этого ценнейшего достояния России. И угроза эта растет по мере чрезмерно быстрого падения уровня жизни интеллигенции, которая в нынешних условиях оказалась в наихудшем материальном положении. Из-за крайне низкой зарплаты, намного отстающей от средней по народному хозяйству, начался стремительный отток специалистов, которые не просто уходят из прежних организационных структур, но полностью меняют свою прежнюю специализацию, оставляют свои профессиональные занятия, которым посвятили многие годы своей жизни.

В результате теряются ценнейшие опыт и знания, нарушается так трудно и долго создававшаяся преемственность в становлении и развитии научно-технического потенциала страны. Особенно опасно растерять тот огромный, находящийся на мировом уровне задел, который создан в фундаментальной науке. Его сохранение и развитие - решающее условие научно-технического прогресса России.

Поэтому безусловно следует поддержать все действия Верховного Совета и Правительства, направленные на поддержку фундаментальных научных исследований, и предложить ряд дополнительных мер в этом направлении.

Следовало бы законодательно закрепить требование, согласно которому выделение бюджетных средств на фундаментальные исследования в пределах общей суммы, выделяемой на науку, должно осуществляться на уровне не ниже предусмотренном в бюджете за 1991 год с учетом поправок на темпы инфляции. Или же можно предложить другую формулу. Удельный вес средств на финансирование фундаментальной науки в общем объеме национального дохода должен быть не меньше соответствующего значения в 1991 году. При этом для того, чтобы сохранить квалифицированные кадры на бюджетных учреждениях

средства должны направляться прежде всего на увеличение зарплаты и поддержание ее на достаточно высоком уровне.

Кроме того, следовало бы принять меры по стимулированию спонсорства в сфере фундаментальной науки. Например, создать с этой целью при Минвузе специальный фонд поддержки фундаментальных исследований. При этом средства, направляемые в этот фонд, должны вычитаться из налогооблагаемой базы (возможно в двукратном размере) предприятий и организаций, жертвующих деньги на науку. Тот же принцип возможно было бы распространить и на валютные отчисления.

Необходимо также снизить процент изъятия в бюджет средств, получаемых научными организациями, при предоставлении ими во временное пользование (аренду) своих помещений, научного оборудования, приборов и т.д.

Эти меры, не являясь кардинальными, могли бы способствовать решению одной из важнейших задач сегодняшней жизни - обеспечить выживание ученых в наиболее кризисный период проведения реформ.

#### 4.7. Налоговые и бюджетные гарантии стабильности реформ

В кризисную ситуацию в экономике вносят свой вклад и недостатки существующей налоговой системы. И прежде всего, ее неспособность обеспечить полный сбор налогов, что приводит к сокращению доходной части бюджета. Например, в сентябре поступления по налогу на добавленную стоимость и акцизам были ниже ожидаемых сумм на 704,4 млрд.рублей, или почти на 50 процентов. Поступления же по налогу на прибыль превышали расчетные данные на 7 процентов. Но ввиду отсутствия антиинфляционных схем, это превышение является фиктивным.

В конкретных условиях переходного периода противостоять инфляции и спаду производства могут только налоги, воспринимаемые как простые, стабильные, нейтральные и справедливые. У налоговой системы должно быть только две цели: наполнить общественно необходимый бюджет и стимулировать общественно необходимое производство.

Ни одна из этих целей в настоящее время не достигается. В условиях существующего налогообложения перепродавать гораздо выгоднее, чем производить.

Множественность ставок и льгот, нечеткость формулировок законодательных и инструктивных материалов делает правильную уплату налогов практически

невозможной, особенно для населения, вообще не привыкшего платить налоги. Наличие многих льгот вносит к тому же искажения в распределение экономических ресурсов и в стимулирование производственной активности. Постоянная неграмотная критика несправедливости существующей налоговой системы при отсутствии необходимой разъяснительной работы со стороны государственных органов создает в сознании людей устойчивый стереотип направленный на уклонение от налогов и оправдывающий нарушение налогового законодательства.

В этой связи предлагается к началу нового финансового года подготовить внесение следующих изменений в систему налогообложения:

- отменить все льготы по налогу на прибыль и НДС за исключением сельского хозяйства;
- понизить ставки налога на прибыль, обеспечивающие с отменой всех льгот тот же размер поступлений в бюджет, что и с учетом льгот;
- установить единую ставку налога на добавленную стоимость на все товары и услуги ( в пределах 15%);
- максимально упростить сбор подоходных налогов с поэтапным, рассчитанным на 3-5 лет, введением обязательного декларирования доходов. До этого момента сбор всей массы подоходного налога осуществлять только у источника получения заработной платы или иных доходов. Направить усилия налоговых служб в этот период на отработку надежной системы сбора налогов от торговой, предпринимательской и производственной деятельности;
- ввести антиинфляционные схемы при расчете налоговой базы, позволяющие учитывать инфляцию при исчислении налоговой базы;
- в случае невозможности введения антиинфляционных схем ( из-за отсутствия достаточных административных ресурсов) перейти на систему налогообложения с учетом понесенных убытков (более подробно эта процедура изложена в приложении N ).
- договориться с субъектами Федерации о налогах, поступающих в их распоряжение;
- пересмотреть все налоговое законодательство с целью его упрощения, однозначности и понятности формулировок;
- развернуть широкую информационно-разъяснительную работу среди населения по вопросам налогообложения;
- упорядочить налоговые взаимоотношения со странами СНГ. В первую очередь по НДС. Либо надо его вычитать при поставке и получении товаров и

услуг из этих стран, либо вводить перерасчетный механизм, например, аналогичный существующему в Общем рынке;

- отказаться от мысли, что в период такой крутой экономической ломки, таких темпов инфляции и спада производства можно эффективно управлять экономикой с помощью налогов и, как следствие, прекратить вносить частые изменения в налоговую систему.

Вводить значительные и немедленные изменения в налоговую систему в качестве антикризисных мер явно нецелесообразно, т.к. это вызовет только новые массовые уклонения от уплаты налогов. В этой связи до конца года необходимо приложить максимум усилий по обеспечению полного сбора существующих налогов путем одновременного ужесточения санкций и проведения организационно-технических мероприятий (внедрение кассовых аппаратов, укрепление кадрового состава налоговых служб за счет увольняемых из армии офицеров и т.д.). Начать нужно именно с этого, поскольку не имея возможности собирать налоги, мы не сможем воспользоваться преимуществами никакой даже самой идеальной налоговой системы. Комплексное и одновременное совершенствование действующего механизма налогообложения нужно осуществить, как указывалось выше, только после подготовки предлагаемых мер и безусловной реализации, т.е. не ранее чем через несколько месяцев.

Рассмотрение, утверждение и контроль исполнения бюджета наряду с законопослушеством является основным инструментом в руках Верховного Совета по управлению государством и контролю исполнительной власти. В бюджете должны быть отражены все без исключения доходы и расходы государства. Только в этом случае он может отражать объективное финансовое состояние государства, ход экономической реформы, эффективность тех или иных действий по макроэкономической стабилизации.

В настоящее время нарушаются все предусмотренные законом сроки разработки, представления в Верховный Совет, рассмотрения и утверждения федерального бюджета; нарушаются правила его составления и представления (в частности все затраты размером более 1 млрд. руб. должны выделяться отдельной строкой); происходит манипулирование кредитами в части их отображения в доходных и расходных блоках; продолжается сознательная девальвация государственного внутреннего долга; Правительство кредитруется под процент значительно ниже уровня инфляции; часть кредитов (в первую очередь, на погашение взаимной задолженности предприятий и во взаиморасчетах со странами СНГ) вообще не отражается в бюджете и не утверждается Верховным Советом; Президентом и

Правительством постоянно производятся выплаты (повышение заработной платы, субсидии территориям и т.д.) не отражаемые в бюджете и не утверждаемые Верховным Советом и т.д. и т.п.

В этой связи в качестве антикризисных действий необходимо:

законодательно закрепить положение, запрещающее Президенту и Правительству осуществлять какие-либо расходы, не санкционированные Верховным Советом, вплоть до уголовной ответственности за произведение таких расходов;

ввести жесткую ответственность вплоть до автоматической отставки Правительства (в первую очередь, председателя, а также министров экономики и финансов) за нарушение законных сроков и порядка разработки бюджета;

осуществить как можно более подробную разбивку бюджета с указанием целей и адресов расходования средств;

прекратить кредитование Правительства Центральным банком, Госстрахом и сбербанком под процент ниже уровня инфляции;

запретить Центральному Банку осуществлять прямое (минуя Правительство и без отражения в бюджете) кредитование экономики и иностранных государств (в первую очередь стран СНГ);

признать в полном объеме государственный внутренний долг;

установить контроль Верховного Совета над расходами внебюджетных фондов (либо направления и размеры расходов должны быть подробно регламентированы законом, либо каждый раз должны санкционироваться Верховным Советом);

пересмотреть бюджетное законодательство, в части предоставления Правительству определенной "свободы рук" по вопросам исполнения бюджета (перераспределение ассигнований между статьями, использование неизрасходованных средств, изменение налогов и т.д.) с точным указанием объемов, сроков и процедур осуществления;

уточнить порядок отражения в бюджете кредитов, в первую очередь иностранных;

обеспечить максимально возможную гласность в бюджетном процессе.

Все эти меры не несут специфически антикризисный характер и должны быть реализованы, независимо от принятия других разделов данной программы или программы Правительства. Без принятия этих мер не только Верховный Совет, но и Правительство утратит реальный контроль над финансовым состоянием страны.

#### 4.8. Приватизация в системе антикризисных мер. ее увязка с проблемами эффективности производства

Процессы приватизации в производстве разворачиваются медленно. Их положительного влияния на него не обнаруживается, Им не придан антикризисный характер. Все это результат серьезных просчетов в определении принципиальных подходов к приватизации. И пока она не охватила основной массы крупных и средних предприятий есть возможность внести в нее существенные изменения.

Цели приватизации. От их определения зависят способы, сроки и последствия ее осуществления. Сейчас эти цели в основном сводятся к созданию как можно большего количества собственников. В результате приватизация во многом сводится к раздаче государственного имущества. Необходимо же другое - содействовать выживанию производства, а затем и росту его эффективности; сохранению; а затем и повышению на этой основе жизненного уровня населения. главное, таки образом не в количестве собственников, а в том чтобы создать ЭФФЕКТИВНЫХ собственников, способных придать экономике социальную направленность.

Для достижения данной цели необходимо:

- устранить не государственную собственность, а ее монопольное положение, способствовать появлению многообразных форм собственности;
- увязать приватизацию с формированием конкурентной среды, придать ей антимонопольную направленность, не допускать возрождения монопольных структур под новыми вывесками;
- способствовать привлечению в ходе приватизации дополнительных средств в производство;
- исключать те способы приватизации, которые могут усилить инфляционные процессы.

Механизм приватизации. В ее осуществлении ставка делается преимущественно на административные методы: устанавливаются задания по приватизации, находится она в ведении властных органов (госкомитетов и фондов). Списки предприятий, акционирование которых запрещено или может осуществляться только по специальному разрешению обширны. такой подход с неизбежностью придает процессам административный характер, ведет, с одной стороны, к их сдерживанию, а с другой, - к искусственному их нормированию, к формальному выполнению заданий, к пренебрежению экономической стороной дела.

Приватизация промышленности ведется по двум направлениям: акционирование и ваучеризация. По первому из них предусмотрено лишь 3 варианта, причем два из них добавлены лишь летом 1992 года. Судя по данным



заявкам, подавляющее большинство предприятий (70-80%) выбирают первый вариант (20-30% - второй и буквально единицы - третий). Но этот (первый) вариант наиболее формален. Он, ограничиваясь изменением правового статуса предприятий, не открывает большинство предприятий, вынужденных встать на этот путь, вскоре обнаружат, что они остаются в тяжелом (может быть, даже более тяжелом, чем до приватизации) положении и при этом предоставлены сами себе, брошены государством на произвол судьбы. Это, с одной стороны, усилит социальную напряженность в общества, а с другой, будет вынуждать трудовые коллективы продавать в неблагоприятных для себя условиях принадлежащие им титулы собственности. Процессы приватизации полностью выйдут из-под контроля.

В качестве главной цели ваучеризации называется формирование десятков миллионов собственников на средства производства, осуществление народной приватизации. Считается также, что продажа приватизационных чеков за наличные деньги несколько облегчит участь наиболее обездоленных слоев населения. Анализ однако показывает, что эти цели не достижимы. (см. Приложение 1). Максимальная объективная граница рыночной цены приватизационного чека не превысит 1 тыс. рублей (с учетом инфляции на конец 1992 г. 20-25 тыс.руб), то есть при самом благоприятном раскладе, населению не будет возвращено потерянное в ходе нулификации его сбережений, осуществленной в начале 1992 года<sup>7</sup>

Большая часть акций, на которые будет обменены ваучеры, не принесут дивидендов или они будут мизерны, то есть даже многие из тех, кому удастся заменить ваучера на акции, реально ничего не получат. Для основной же части (не менее 2/3) населения такая замена недостижима. Для нее останется один путь реализации приватизационных чеков - их продажа. Неизбежно вовлечение ваучеров в товарное обращение породит инфляционный эффект. К тому же в своей значительной части они будут проданы за бесценск скупщикам, последние, сосредоточив в своих руках значительное количество титулов собственности, смогут (не без помощи, конечно, коррупции) фактически задарма урвать наиболее доходную часть государственной собственности. Государство же и трудовые коллективы в результате такой приватизации, не получают ни рубля.

Общество, таким образом, находится перед угрозой двухэтапной приватизации: 1-ый - в основном формальный; 2-ой - реальный. При этом нет никаких гарантий, что собственники, которые придут на 2-ом этапе, будут как раз теми собственниками, которые способны обеспечивать эффективное хозяйствование. Тем самым сроки, когда основные слои населения почувствуют положительные последствия перехода к рыночной экономике будут в очередной раз отложены.

Узаконенные способы приватизации в должной степени не учитывают некоторые существенные особенности российской экономики. 70-летнее развитие почти всеохватывающей централизации привело к созданию в базовых отраслях

гигантских производственных комплексов. Негативные стороны такой концентрации очевидны. Вместе с тем мировой опыт свидетельствует о способности комплексов-гигантов добиваться высочайших экономических результатов (примером тому служат "ИБМ" в США, "Митцубиси" и "Сони" в Японии, "Сименс" в Германии и др.)

Следовательно, дело не просто в размерах предприятий, а в том, на какой технической основе, в рамках какой хозяйственной системы оно функционирует.

Обвал исторически сложившихся в российской экономике производственных комплексов привел бы к непоправимым утратам (в частности к потере ряда новых технологий и возможности их дальнейшего развития). В большинстве случаев существующие производственные комплексы должны быть сохранены, но условия их хозяйствования необходимо в кратчайшие сроки изменить, освободив их от бюрократических пут государственного централизованного управления. Это возможно на путях образования государственных корпораций, то есть акционерных обществ, в которых государство обладает контрольным пакетом акций (в отдельных случаях оно может оставаться единственным собственником производственных фондов). В перспективе государственные корпорации будут эволюционизировать в разных направлениях. Так, в одних из них государство постепенно откажется от контрольного пакета акций. Другие будут превращаться в холдинг-компании, что позволит существенно расширить экономическую самостоятельность входящих в корпорацию предприятий.

В практике приватизации преобладает отраслевой подход. Это препятствует формированию в ходе акционирования межотраслевых объединений, грозит воспроизведением под новой вывеской прежних бюрократических структур, сохраняет монополизм в экономике. Одно из проявлений данной тенденции - образование на республиканском уровне отраслевых якобы холдинг-компаний, включающих лучшие предприятия отрасли и сосредотачивающих у себя до 51% акций. Такие образования к тому же, ущемляют интересы регионов.

Вызывает возражение намерения возложить управление собственностью госпредприятий на Госкомимущество и Фонды федерального имущества. Это неизбежно приведет к злоупотреблениям и некомпетентным решениям. Орган, управляющий собственностью, должен прямо и непосредственно зависеть от эффективности работы управляемого предприятия. К тому же, отстранение предприятий от управления собственностью существенно снизит их экономическую самостоятельность, носит антирыночный характер и неизбежно отрицательно отразится на их эффективности.

Нужна ясность и в процедуре формирования органов оперативного управления государственных предприятий. При решении данного вопроса нельзя однозначно отдавать предпочтения государственным назначениям: такой вариант (об этом свидетельствует и мировой опыт) создает почву для коррупции и роста

Значительная часть госсобственности фактически приватизирована вне рамок Закона РСФСР "О приватизации государственных и муниципальных предприятий" и "Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий РФ на 1992 года". Эта часть передана в пользование и распоряжение многочисленным коммерческим структурам, созданным при государственных учреждениях и предприятиях (коммерческие банки, закрытые общества с ограниченной ответственностью и др.), а также различным фондам, которые безвозмездно или за символическую плату государству и при своем минимальном материальном участии эксплуатируют огромные не принадлежащие им ресурсы. Номенклатурная приватизация, об опасности которой постоянно говорят, на деле уже во многом стала фактом. Настала пора собирать государственную собственность.

Правовая основа приватизации. В системном виде данная основа не только для приватизации, но и в целом для реформации экономики еще не создана. Правовые дыры остаются значительными, нормативные акты нередко противоречат друг другу. Законы больше походят на декларации, в них не раскрывается механизм их действия. Это приводит к тому, что подзаконные акты нередко искажают содержание законов, полностью не раскрывают его, мешают их осуществлению.

В законодательной практике акцент делается на оформлении и защите права собственности. Однако задача этим не ограничивается. Право должно способствовать формированию эффективных собственников. Важно установить и пределы использования собственности, выработать правила поведения, общежития в экономической сфере, предотвращающие употребление права собственности одними в ущерб другим.

Для реализации альтернативных подходов предлагается:

1. Осуществление приватизации возложить на неправительственные органы, руководствующиеся в своей деятельности прежде всего экономическими критериями (возможный вариант - образование структур типа Попечительского совета в Германии). За властными структурами оставить совершенствованием правовых основ приватизации, регистрационные и контрольные функции.

2. Правомочным органам осуществить проверку различных фондов и закрытых обществ с ограниченной ответственностью, получивших в пользование государственные ресурсы и при наличии на то оснований, аннулировать разрешения на такое пользование.

3. Возможные варианты приватизации расширить. Включить в нее коммерциализацию государственных предприятий как ступень на пути к реальной приватизации. Вернуться к практике аренды, избрав для нее схему, разработанную Госфондом федерального имущества и ВЭС. В соответствии с конституцией РСФСР и Законом РСФСР "О собственности" предусмотреть образование

4. Пересмотреть списки предприятий, для некоторых акционирование запрещено или оговорено особыми условиями, в сторону их сокращения.

5. Принять закон о государственной корпорации.

6. Разрешить участие в учреждении акционерного общества, наряду с преобразуемыми предприятием, других предприятий (особенно вдоль технологических цепочек), банков, пенсионных, страховых и других фондов любой формы собственности. Это откроет путь к горизонтальной (в отличие от существующей вертикальной) - по технологическим цепочкам интеграции хозяйствующих субъектов, к образованию диверсифицированных корпораций.

7. Ускорить подготовку и принятие нормативных документов, создающих правовую базу для участия иностранных инвесторов в акционировании предприятий.

8. Для предотвращения юридических ситуаций в области обращения ценных бумаг в результате появления огромного количества мелких инвесторов, а также для предотвращения злоупотреблений в этой области со стороны чиновничьего аппарата, создать некоммерческую полугосударственную фондовую биржу на доверительных началах, в обязанности которой войдет развитие внутреннего вторичного рынка ценных бумаг, помощь в размещении новых эмиссий. Принцип доверительных паевых фондов позволит в дальнейшем естественным образом преобразовать ее в частную организацию, построенную по акционерному принципу.

9. В целях повышения заинтересованность трудовых коллективов в приватизации:

- предоставить им под приоритет в определении способа и организационно-правовой формы приватизации и предприятия. По истечении этого срока данный приоритет утрачивается, и соответствующими органами может быть принято принудительное решение о преобразовании предприятия. У трудовых коллективов в этом случае не будет не только юридического, но и морального права оспаривать такое решение, ибо они не могли распорядиться предоставленным им приоритетом;

- предоставить банкам, кредитующим трудовые коллективы при покупке ими акций, налоговые льготы; организовать коммерческие прибыльные банки, главной задачей которых было бы не только финансовое содействие трудовым коллективам в процессе приватизации на и экспертиза возможных проектов ее осуществления;

- перевести безвозмездно передаваемые трудовым коллективам акции из разряда привилегированных в разряд обычных, предоставив этим коллективам право передавать свои голоса СТК или другим органам (включая финансовые - банки, инвестиционные фонды и др.); предусмотреть возможность коллективной собственности на эти акции;

- ввести обязательные нормы на представительство трудовых коллективов в руководящих органах акционерных обществ.

10. В случае принятия предложений о субсидировании сбербанков, использовать его для выкупа ваучеров.

11. Разработать полнокровную законодательную систему защиты интересов акционеров, обеспечивающую действенный контроль за гласностью всех актов приватизации и ответственность за нарушение принятых нормативов.

#### 4.9. Пережить зиму 1992 года

Ситуация на продовольственном рынке остается непростой. Хотя можно с достаточной уверенностью утверждать, что голод России в эту зиму не грозит. С уборкой урожая в целом справились. К концу октября хлеба были обмолочены с 94% посевных площадей. Намолочено 104 млн. тонн зерна, что на 14 млн. больше, чем на ту же дату прошлого года. Увеличилась средняя урожайность с одного гектара. Больше, чем в прошлом году к этому сроку поступило зерна на государственные хлебоприемные предприятия. Не намного хуже в целом по России обстоит дело и в других отраслях растениеводства. Вызывает больше тревоги обстановка в животноводстве, где в результате уменьшения численности скота и снижения его продуктивности сократилось производство ряда мясомолочных продуктов. Однако и здесь, если удастся решить вопрос с кормами, предотвратить сброс поголовья, положение вполне можно признать удовлетворительным. Продовольствие есть и, можно надеяться, будет зимой.

Однако, чтобы эта надежда воплотилась в реальность, следует обратить внимание на одну особенность современной ситуации в сфере АПК.

Речь идет о том, что почти по всем статьям не выполнены обязательные поставки в государственные ресурсы. По отдельным позициям и в ряде регионов отставание весьма существенное. Например, в целом по России к концу октября зерновые обязательные поставки выполнены на 77%. Хозяйства Волгоградской, Саратовской областей, Краснодарского края поставки выполняли только на 60-64%. Повсеместно отмечено снижение объемов госзакупок основных продуктов животноводства.

Отмеченные обстоятельства достаточно однозначно диктуют основные направления необходимых антикризисных действий.

Во-первых, в оставшееся до конца года время требуется принять действенные меры по выполнению плана обязательных поставок. И здесь вполне могут быть поддержаны меры, предлагаемые Правительством.

Однако, надо исходить из той реальности, что в эту зиму в снабжении

ресурсы из негосударственных запасов. И потому, следует обратить самое пристальное внимание на создание максимально благоприятных условий для продвижения этих (негосударственных) продовольственных ресурсов к потребителю, прежде всего к населению городов. Это второе направление антикризисных мер. Для его реализации нужны активные и репрессивные действия не только Правительства, но что гораздо важнее, - местных исполнительных органов. Их важнейшая задача - обеспечить свободный доступ на рынки населенных пунктов всех желающих на них торговать - частных хозяев, колхозов, совхозов и т.д. Одна сторона проблемы - материально-техническая. Необходимо выделить и обустроить специально предназначенные для этого места. Помочь транспортом, горючим. Другая сторона - жесткими административными мерами пресечь действия преступных групп, повсеместно взявших под свой контроль торговлю на рынках и устанавливающих там свои порядки - ограничивают предложение, искусственно поддерживают высокие цены и т.п. В этом вопросе до того как внедрить экономические методы, надо предварительно жесткими административными действиями создать для этого все необходимые условия. Удается вытеснить с рынков "мафию" - значит дадим частнику накормить горожан. Задача вполне практическая, а не абстрактно-стратегическая, вполне вписывающаяся в антикризисную программу неотложных мер.

## V. АНТИКРИЗИСНАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И ПРОТИВОСТОЯНИЕ ДЕЗИНТЕГРАЦИИ РОССИИ

### 5.1. Упорядочение взаимоотношений регионов с центром

Распад СССР в совокупности с существенными изменениями характера государственной власти привели к тому, что в границах современной России стало складываться принципиально новое средовое пространство, новая региональная реальность, не имеющая аналогов в прошлом. Эта ситуация характеризуется следующим:

- впервые за всю историю России идет становление подлинно федеративного демократического государства;
- на федеральном уровне у субъектов федерации и населения в целом отсутствует понимание основных принципов и процедур функционирования правового федеративного государства образца конца XX века;
- несовершенством существующего законодательства, находящегося, по сути, в зачаточном состоянии;
- отставание темпов законотворческого процесса от с требований жизни;
- пониманием "демократии" как отсутствия или минимизации властного (силового) воздействия государства, а не как властное (силовое) воздействие, определяемое законами, принятыми в соответствии с демократическими процедурами с учетом неотъемлемых прав человека;
- заменой властных методов управления предоставлением экономических льгот и введением ограничений в области собственно государственного управления;
- установлением специальных (индивидуальных) правовых режимов во взаимоотношениях федерального уровня с отдельными субъектами федерации;
- установлением специальных экономических режимов для отдельных субъектов федерации;
- продолжением смешивания понятий "национального" и "государственного" как следствие, подмены "национального самоопределения" "государственным бособлением";
- правовой необеспеченностью федерального уровня для обеспечения обязательности исполнения федеральных законов;
- организационной беспомощностью существующей исполнительной власти.

Все эти характеристики ведут к дезинтеграции России, или закладывают правовые основы под ее будущую дезинтеграцию (в первую очередь путем

индивидуализации взаимоотношений между федеральным уровнем и субъектами федерации) в самом существенным образом тормозят ход экономических реформ (федеральный уровень не может добиться реализации ни одного реформаторского закона или указа, если он требует значительных организационно-принудительных усилий).

Поэтому в самом ближайшем времени необходимо обеспечить действенность государственной власти. Для этого:

- на Съезде внести конституционные поправки усиливающие исполнительную власть в качестве таковой (дополнительные полномочия Президента усилили его законодательные возможности, а не исполнительные). Они могут включать приостановление деятельности законодательных органов всех без исключения субъектов федерации в случае их отказа отменить их законодательные акты, препятствующие исполнению федеральных законов, усиление исполнительной вертикали власти, т.е. обязательное выполнение федеральных законов исполнительными органами всех уровней независимо от решений местных законодательных органов и освобождением от ответственности местной исполнительной власти за неисполнение в этом случае решений местного законодательного органа.

- конституционно усилить ответственность исполнительной власти за исполнение федеральных законов и обеспечение конституционного порядка в стране

- конституционно запретить установление совершенно различных правовых режимов взаимоотношений субъектов федерации и федерального уровня. Этот пункт особенно важен для единства России. Проходящий сейчас процесс индивидуализации правовых взаимоотношений только создает видимость сохранения ее единства. В действительности он закладывает правовые возможности для ее дезинтеграции в дальнейшем. С одной стороны индивидуализацию очень трудно остановить

Во вторых когда индивидуализация коснется значительного количества субъектов, в стране не смогут действовать единые федеральные законы, тем самым



Данные изменения должны подчиняться принципу: Федеральные законы должны неукоснительно исполняться, и исполняться единообразно на всей территории государства. Специфика субъектов федерации должна реализовываться в рамках исключительных полномочий, предоставленных им Федеральным Договором, и в ограниченных рамках в сфере совместных полномочий того же договора, а не в установлении специальных правовых режимов взаимоотношений.

### 5.2. Регламентация местного нормотворчества по проведению реформ

Отсутствие достаточной правовой базы соответствующей современным требованиям экономической жизни, отставание законодательного процесса от изменений в экономике, отсутствие законопослушности на всех уровнях власти в управлении порождает хаотичный процесс местного нормотворчества, как минимум не соответствующего требованиям экономической реформы, а то и противоречащего ей или закладывающего серьезные осложнения в будущем. На усиление процесса местного нормотворчества самое серьезное влияние оказывает скорополнительное принятие и введение в действие Федеративного Договора, т.к. значительная область экономических отношений отнесена к совместным полномочиям и формально уже не может регулироваться прямыми законодательными актами, принятыми на федеральном уровне. С другой стороны, отношения затрагиваемые в этих областях, не могут остаться без правового регулирования.

Существенное усиление местного нормотворчества может быть вызвана новым лозунгом "Перенос реформы в регионы". Реализация данного лозунга должна означать повышение ответственности регионов за организацию и исполнение реформы, но данный как у нас принято без расшифровки, он может восприниматься как призыв к проведению собственных реформ. Последнее безусловно включает и усиление местного нормотворчества.

В ближайшее время (на съезде) необходимо:

- объявить мораторий на принятие субъектами федерации законодательных актов в области, отнесенной к совместным полномочиям, и в которой отсутствуют основы законодательства сроком на 1 год;
- подтвердить действие в этот период уже принятых прямых федеральных законов
- создать комиссию (комитет, Совет) из представителей законодательных органов субъектов федерации при Верховном Совете Российской Федерации

Основными направлениями работы этого комитета должны быть: участие в преобразовании существующих прямых федеральных законов в основы законодательства в областях, отнесенных к совместным полномочиям, подготовка предложений по перечню и основным положениям основ законодательства, которые Верховный Совет должен принять в первоочередном порядке в целях реализации Федеративного Договора.

- усилить ответственность местных органов власти за незаконное нормотворчество, власть до роспуска и назначения внеочередных выборов.

### 5.3. Разделение расходов и доходов.

#### Упорядочение системы региональных льгот, дотаций и субвенций

Одной из сохраняющихся острейших проблем во взаимоотношениях между федеральным уровнем и нижестоящими уровнями власти и управления являются сохраняющаяся неразделенность экономической ответственности (расходов) и соответственно доходов. Сохраняется практика перемещения государственных расходов на более нижестоящие (в первую очередь в социальной сфере) без соответствующего увеличения доходов. Разделение налогов крайне неудовлетворительно. Во-первых, наиболее доходные налоги (НДС и прибыль) отнесены к федеральному уровню, практически все ставки, даже по налогам отнесенным к уровню субъектов федерации и местному самоуправлению, устанавливаются на федеральном уровне, там вносятся освобождения от налогов, отнесенных к более низкому уровню (земля), использование регулирующих налогов излишне индивидуализированно и связано с пробивной силой местных властей и маршрутами передвижения по стране высших деятелей государственной власти и управления, расходные требования местных органов сильно дифференцируются ввиду чрезмерных различий в ценах между регионами, что не всегда учитывается на федеральном уровне.

В ближайшее время необходимо:

- законодательно точно разделить экономическую ответственность между различными уровнями государственной власти и управления. Основным критерием такого разделения должно являться определение того населения, которое будет преимущественно пользоваться плодами той или иной экономической ответственности;

- уточнить налоговые поступления в бюджеты не федеральных органов власти и управления. Наиболее целесообразным представляется закрепление их доли в

наиболее крупных налогах (на прибыль и подоходный). Это доля в свою очередь должна делиться на две части: одна часть заносится в местный бюджет пропорционально объему налога собираемого на данной территории. Другая доля зачисляется в объединенный фонд, который используется для экономического выравнивания. Принципы и процедуры распределения из этого фонда могут определяться вышеупомянутой комиссией из представителей субъектов федерации.

Самое главное, надо добиться, чтобы субъекты федерации и органы местного самоуправления как можно точнее знали свои предстоящие доходы и расходы. Причем и те и другие должны быть определены законодательно и в минимальной степени зависеть от договоренностей с федеральным уровнем. Также должна быть принята законодательная процедура, обеспечивающая увеличение доходов нижележащих уровней государственной власти и управления в случае перенесения на них расходов с федерального уровня.

Предлагаемая система должна максимально уменьшать существующую систему льгот регионам, которая развращающе действует на местные органы власти и управления, вносит искажения в распределение экономических ресурсов, и как следствие неоправданные региональные диспропорции и усиление дезинтеграции. Поэтому срочно необходимо на федеральном уровне должны быть законодательно закреплены критерии и процедуры выделения субвенций и дотаций. Все льготы регионам должны быть либо отменены, либо распространены на все регионы.

#### 5.4. Преодоление местных ограничений межрегиональных хозяйственных связей

Одной из самых опасных идей для единства России, унаследованных от СССР, является идея "территориального расчета" в явном или скрытом виде. Сущностью ее является прямое и широкое участие органов власти и управления и производственной и коммерческой деятельности и регулирование с их стороны межрегиональных связей. Административно создаваемые барьеры между республиками, областями и краями России ограничивает перемещение от 5 до 20% производимой в них продукции, а по некоторым ее видам - до 50-50%.

Краевые и областные органы получили законное право осуществлять лицензирование и квотирование до 10% поставок сырья на экспорт продукции, производимой на подведомственной территории. Все виды Советов (кроме сельских) могут по взаимному соглашению с предприятиями заменить 25% налога

с приборами, направленного в местный бюджет, натуральным покрытием продукцией или услугами по государственным ценам (и еще 25% по договорным), а также выдавать любым предприятиям обеспеченный ресурсами местный заказ в размере до 50% выпускаемой продукции и т.д. Усиление этого процесса может послужить и неправильно понятым лозунг "Перепесения реформы в регионы" и организационное бессилие федеральной исполнительной власти с ее явным стремлением переложить организационную ответственность на регионы и оставить себе только формулирование констатирующе-теоретических положений.

Таким образом налицо продолжение процесса перемещения социалистической модели хозяйствования (максимальное участие государства в экономике) вниз по вертикали: СССР-Россия - субъекты федерации с последующей политической дезинтеграцией. Наиболее наглядный пример - Татарстан.

Необходимо в самое ближайшее время:

- всемерно ускорить приватизацию на местном уровне;
- законодательно ограничить возможность не федеральных органов власти прямо участвовать в производственной и коммерческой жизни (предприятия таких отраслей могут находиться в собственности, формы собственности, размер уставных долей и пакетов акций и т.д. и т.п.);
- усилить репрессивные возможности и деятельность федеральной исполнительной власти по ликвидации любых административных ограничений межрегиональных хозяйственных связей.

### 3.5. Территориальные ресурсы и антикризисное развитие регионов

Серьезной проблемой для единства России является проблема собственности на территориальные ресурсы и в первую очередь на землю и недра. Разнотельность законодательной базы (формулировки типа "восточные народы проживающие на территории), слабость федеральной власти и очевидная зависимость этих ресурсов создает возможность серьезных конфликтов.

На это наглядно вытекает и такая проблема, как выделение понятия "гражданство" и республиканское в составе России. Если современные тенденции будут продолжаться, то не исключено такой крайне нежелательный сценарий: собственность на землю и недра фактически и юридически будет закреплена за субъектами федерации, республиканское установит гражданство по национальному признаку (по примеру Таджикистана) жители от недр будут распространяться только на граждан республиканского гражданства, бескапитальное образование и жилищное обслуживание,

содержащееся на эти доходы). Таким образом можем получить несколько Кувейтов внутри единого государства с угрозой политической дезинтеграции при попытке ликвидировать этот порядок.

Поэтому на Съезде необходимо:

- объявить все недра собственностью Российской Федерации ("достоянием всего населения, проживающего на всей ее территории");
- отменить установление гражданства в республиках в составе России (единое государство - единое гражданство)
- ввести понятие "верховного собственника" на землю и закрепить его за Российской Федерацией, что позволит регулировать земельные отношения на всей территории страны.

## VI. Политические, социальные и экономические результаты предлагаемого Комплекса мер по антикризисному развитию реформ в Российской Федерации

Предлагаемый Комплекс мер не есть абсолютная и единственная альтернатива проводимому ныне курсу реформ. Анализ имеющихся предложений из регионов России, наработок комитетов и комиссий Верховного Совета, программ различных общественных движений и политических партий, материалы научных коллективов и отдельных ученых и практиков, наконец, предложения предприятий и предпринимательских структур дают основания утверждать: положение не безнадежно, есть множество путей достойного выхода из кризиса и социального приемлемого развития реформы.

Об этом же свидетельствуют и предложения коллективов зарубежных специалистов, активно сотрудничающих с ВЭС.

Поэтому предложенный Комплекс мер - только начало включения широкого интеллектуального потенциала России в формирование обновленной реформаторской политики. Каковы же первые и наиболее очевидные результаты, которых следует ожидать в том случае, если предлагаемый комплекс мер станет реальностью?

### 6.1. Политические результаты

Начало гражданского успокоения. Переход от конфронтаций и нарочитого нагнетания антагонизма в отношениях между участниками реформенного процесса к согласительному сотрудничеству. Преодоление территориальной дезинтеграции России. Восстановление доверия к властям. Начало восстановления правопорядка.

Основа этих политических результатов:

- введение хода реформ в правообеспеченное русло, обеспечивающее социальные гарантии народу, защиту от негативных последствий реформенных преобразований;

- экономическая стабилизация;

- первые проявления народного характера реформ, их подчиненности сегодняшним и завтрашним интересам народа России.