

СТАБИЛИЗАЦИЯ И ВЫХОД ИЗ КРИЗИСА

Основные направления экономической политики Правительства РСФСР

Содержание и последовательность стабилизационных, антикризисных, реформистских мер Правительства РСФСР определяется анализом особенностей тенденцией развития экономической ситуации. Важнейшими моментами здесь являются:

1. Острейший инфляционный кризис. Сочетание дефицитности по всем товарным рынкам с ускоряющейся открытой инфляцией (темп роста оптовых цен достиг 15% в месяц или 650% в расчете на год). Государство потеряло контроль над денежными потолками и запасами. Огромные субсидии на поддержание фиксированных розничных цен, непродуманные, финансово не обеспеченные социальные программы, увеличили расходы бюджета за экономически допустимые границы. Падение доли доходов государства в валовом национальном продукте (в 2,5 раза), неприспособленность налоговой системы к условиям открытой инфляции (доходы от налога с оборота как разницы между оптовыми и роничными ценами в условиях опережающего роста оптовых цен обесцениваются) подорвали госбюджет окончательно. Величина его дефицита достигла 15% валового национального продукта.

В экономику вбрасываются быстрорастущие массы необеспеченных денег. Месячный объем эмиссии превысил 20 млрд.руб. Это увеличивает опасность дальнейшего ускорения темпов роста цен. Проведенные расчеты показывают, что если будет введен в действие в неизменном виде "Закон РСФСР об индексации денежных доходов и сбережений граждан РСФСР" темпы среднемесячного роста цен в 1992 г. составят 40-50%, это значит, что за год они возрастут в 75-80 раз. Эту волну гиперинфляции необходимо остановить.

2. Платежный кризис. Пик платежей по внешнему долгу пришелся на 1991 и 1992 г. Необходимость их выплаты привела к резкому, более чем вдвое, сокращению импорта, срыву производственных программ в импортно зависимых отраслях, значительному сокращению объемов производства. Массовый срыв платежей, резкое снижение запасов конвертируемой валюты значительно осложняют ситуацию.

3. Кризис власти, распад системы административного контроля экономики при несформированности механизмов рыночного регулирования, усугубленный противостоянием союзных и российских экономических структур, явным приоритетом политико-идеологической логики принятия решений над

экономической сделали невозможным проведение государством активной экономической политики.

Совмещение во времени этих кризисов, взаимоусиливающее их разрушительное действие делает невозможной традиционно рекомендуемую последовательность реформ - сначала сжатие денежной массы, затем либерализация цен параллельно с приватизацией государственной собственности и мерами по демонополизации производства и обращения товаров.

Формирование рыночной инфраструктуры, приватизация, стимулирование предпринимательства по своей природе долгосрочны. Здесь нельзя добиться перелома в течение месяцев. С другой стороны, без финансовой стабильности, твердой валюты безрезультатны любые попытки переключить деловую активность на производственную сферу, привлечь крупные иностранные капиталовложения.

В денежно-финансовой области у государства наибольшая возможность для маневра. Здесь возможно переломить ситуацию за несколько месяцев, создать необходимую основу для успеха всей экономической реформы. Финансовая стабилизация объективно сделает Россию лидером экономических преобразований на территории бывшего СССР, создает гарантии от нарушения экономического суверенитета РСФСР.

Правительство действует в условиях крайне жесткого лимита времени. Возможности выхода из кризиса, его социальная цена будут прямо определяться способностью Правительства максимально сжать время между освобождением цен и финансовой стабилизацией и остановкой инфляционного роста цен, чтобы не дать разогнаться гиперинфляции, минимизировать спад производства и занятости, предупредить возможный социальный взрыв.

Проведенные социологические опросы показывают, что население республики готово поддержать решительные стабилизационные меры, включая либерализацию цен, приватизацию собственности, укрепление рубля. Этой поддержкой необходимо быстро и решительно воспользоваться.

1. Первый этап стабилизационной политики.

Включает меры экономической и организационной подготовки и социальной адаптации к размораживанию цен и само введение свободно-рыночного ценообразования.

На нем решаются несколько узловых задач.

Меры по либерализации внешнеэкономической деятельности направлены на обеспечение необходимых для ряда производств импортных поставок в условиях острого дефицита иностранной валюты, а также на стимулирование насыщения внутреннего рынка потребительскими товарами, чтобы создать их дополнительное предложение и тем смягчить предполагаемый ценовой скачок в период

либерализации цен. Осуществляемые одновременно с ними упрощение валютных операций, расширение валютного рынка, установление свободного валютного курса рубля на основе спроса и предложения являются важнейшими шагами на пути к конвертируемости рубля по текущим операциям.

Немедленное введение конвертируемости к сожалению невозможно поскольку предполагает наличие значительного (6-7 миллиардов долларов) золото-валютного резерва для поддержания стабильности валютного курса рубля. Правительство РСФСР такого резерва не имеет.

Формирование резервов валюты для обслуживания внешнего долга будет осуществляться за счет продажи части валютной выручки экспортера Центральному банку по устанавливаемому им фиксированному курсу.

До либерализации цен обеспечивается контроль России за бюджетными операциями на ее территории, консолидация союзного и российского бюджета, структур, обеспечивающих контроль над денежно-финансовой ситуацией (Минфин, Гознак, Гохран), передача в ведение министерств и ведомств РСФСР финансовых и других средств, предприятий, организаций и учреждений центральных органов государственного управления СССР.

Упреждающая социальная защита

Либерализация цен вызовет значительный рост соотношения уровня цен и номинальных доходов населения. Чтобы падение жизненного уровня оставалось в допустимых пределах и дабы смягчить социальную тяжесть этого шага, проводятся упреждающие меры социальной защиты населения. Снимаются ограничения на заработную плату и прирост средств, направляемых на потребление коллективов предприятий и организаций. Для работников же бюджетных организаций и учреждений (здравоохранение, образование, наука, культура, правоохранительные органы, органы управления и др.) повышение зарплаты производится до освобождения цен и примерно на 90%, т.е. почти вдвое.

На 90% повышаются социальные пособия и компенсационные выплаты семьям с детьми, матерям в отпуске по уходу за ребенком, официально зарегистрированным, лицам, потерявшим работу, одиноким матерям, а также другим социально незащищенным категориям.

По расчетам, уровень розничных цен непосредственно после их либерализации повысится примерно в 2,5 - 3 раза. Предпринимаемые упреждающие социальные меры позволят удержать снижение реальных доходов в рамках 25 - 30%.

Кроме того данные меры социальной политики позволяют несколько сгладить перекосы в области доходов, возникающие после 1985 г. и не выглядящие легитимными в глазах населения.

Поскольку в условиях высокой открытой инфляции уровень давления снизу на заработную плату, а следовательно и уровень трудовой конфликтности также заметно повышается, важной мерой является переход к практике ежегодных заключений генеральных соглашений по социально-экономическим вопросам между правительством, объединениями профсоюзов и предпринимателей, а также трехсторонних (органы государственного управления, профсоюзы, предприниматели) отраслевых тарифных соглашений.

Коммерциализация торговли

Поскольку в условиях крайней монополизации оптовой и розничной торговли, общественного питания, бытового обслуживания населения цены после их размораживания искусственно завышаются, а провести полноценную приватизацию государственных предприятий этих отраслей одновременно с либерализацией цен невозможно (все заявления об "обвальной" приватизации торговли являются чистой воды авантюрой), необходимым шагом является их немедленная коммерциализация. Система управлений торговли и специализированных торгов упраздняется; магазины, столовые и т.д. становятся самостоятельными предприятиями с расчетным счетом, правами юридического лица, экономической ответственностью за результаты деятельности. Эта мера будет проводиться в кратчайшие сроки и станет подготовительным этапом для приватизации.

Либерализация цен

Собственно либерализация цен является обязательным фундаментальным условием рыночной реформы. Она позволит:

устранить дефицитность товарных рынков и систему административного распределения дефицитных ресурсов;

создать производителям стимулы увеличения и предложения товаров;

устранить существующие глубокие ценовые диспропорции, которые отрывают российскую экономику от ценовой структуры мирового рынка (при сохранении хотя бы частичного ценового контроля они, как свидетельствует восточноевропейский опыт, могут лишь усугубляться);

устранить высокие бюджетные дотации и тем самым сбалансировать государственный бюджет;

отменить налоговые льготы и обеспечить эффективный сбор налогов (предприятия с контролируемыми ценами всегда требуют льгот, ссылаясь на объективные условия роста затрат при отставании доходов);

создать условия для демонополизации и приватизации (частные и особенно иностранные предприниматели не захотят инвестировать в отрасли с административно контролируемыми ценами);

создать необходимые параметры для рыночной калькуляции. без чего невозможна адекватная оценка стоимости предприятий.

Размораживание цен предполагается осуществить комплексно, одномоментно, практически по всему кругу товаров сразу. Будут применяться свободные рыночные цены и тарифы, складывающиеся на основе спроса и предложения на продукцию производственно-технического назначения, товары народного потребления, работы и услуги. По свободным ценам будут производиться и государственные закупки сельскохозяйственной продукции.

Регулирование цен

Круг товаров, на которые по-прежнему будут применяться государственные регулируемые цены, весьма ограничен. Среди товаров производственно-технического назначения это прежде всего энергоносители - тепло- и электроэнергия, уголь, сланцы, нефть и нефтепродукты, газ, а также основные услуги транспорта и связи. Размораживание этой группы цен привело к обвальному росту производственных издержек по всей технологической цепочке, банкротству ряда предприятий, значительному спаду производства.

Цены на услуги транспорта, связи, электроэнергетики, как естественных монополистов должны регулироваться государством и в принципе. Иначе потребитель попадет в полную зависимость от монополий и будет платить дань в виде искусственно вздутых цен.

Круг регулируемых розничных цен на потребительские товары и услуги осуществляется стремлением правительства максимально защитить социально незащищенные слои населения, с низкими доходами, составляющие основу минимального потребительского набора и сокращение потребления которых сильно ударило бы по пенсионерам, многодетным семьям и др. Это хлеб, молоко, кефир, обезжиренный творог, соль, сахар, растительное масло. водка, спички, лекарства, квартплата и коммунальные услуги, услуги транспорта и связи, топливо, электроэнергия, нефтепродукты,

Регулируемость данных цен не означает их неизменный уровень, этого не выдержит государственный бюджет. Вместе с монополизацией цен остальных товаров

регулируемые цены будут значительно повышены. Предполагается средний уровень повышения примерно в 2,5 - 3 раза.

Свободные оптовые цены устанавливаются на основе договоров производителей товаров, посредников, розничных торговых предприятий с учетом калькуляции себестоимости, налога с оборота (продаж). Свободная розничная цена определяется на основе свободной оптовой цены и торговой надбавки к ней, включающей издержки обращения. Величина торговой надбавки, фактически определяющая окончательный уровень розничной цены, будет определяться на основе конъюнктуры данного рынка, то есть спроса и предложения, а получаемая прибыль - облагается соответствующим налогом. Естественно, что в случае изменения спроса и предложения торговые предприятия смогут изменять розничные цены в зависимости от конъюнктуры.

Свободные розничные цены вовсе не означают возможности покупателя торговаться с продавцом. Они утверждаются руководителем торгового предприятия, оформляется соответствующий прейскурант, ярлыки и т.д.

Налоговая реформа

Размораживание цен привязывает динамику розничных цен к изменению оптовых. С этим тесно связано и реформирование налоговой системы. Его задача - обеспечить нормальную налоговую базу доходами госбюджета (они должны составлять 40-42% от величины национального дохода), и темпы роста доходов бюджета большие, чем темпы роста цен. В основе его - переход от налога с оборота к налогу на добавленную стоимость и системе акцизов.

Исходя из реального состояния госбюджета налог на добавленную стоимость должен составлять 20-25% (при применении регулируемых цен 16-20%) стоимости товара. Налогом облагается прирост стоимости товара, образующийся в процессе производства и обращения товаров, работ и услуг. Реализация товаров и услуг всякий раз будет производиться по ценам (в том числе и розничным), включающим сумму налога на добавленную стоимость. Налог поступает в госбюджет на каждом этапе оборота как разница между суммой налога, включенной в стоимость товара при продаже покупателю, и суммой налога, включенной в стоимость товара, уплаченную поставщику.

Другим видом косвенного налога, включаемого в цену товара, будет акциз. Им облагается реализация товаров не первой необходимости, престижного потребления - винно-водочные изделия, икра, шоколад, меха, ювелирные изделия, бензин, фарфор, табак.

Стабилизация госбюджета

Указанные шаги наряду с другими налоговыми мерами - ликвидация налоговых льгот, общее повышение налоговых ставок - значительно улучшат положение с доходами госбюджета.

Величина налога на добавленную стоимость составит 27-30% доходов госбюджета, в то время как налог с оборота ныне составляет лишь 12-13% доходов госбюджета. Доля налогов на прибыль относительно стабилизируется. Произойдет и значительное сокращение централизованных инвестиций, а также расходов на закупку вооружений и военное строительство. Это позволит значительно снизить дефицит госбюджета. По расчетам - до 7-9% суммы его расходов. Впервые за последние годы государство получит возможность не привлекать для покрытия бюджетного дефицита кредитные ресурсы и эмиссию налично денежных платежных средств, а поправить его за счет выпуска ценных бумаг и средств от приватизации государственной собственности.

Стабилизация потребительского рынка

Либерализация цен и оздоровление госбюджета позволят создать предпосылки стабилизации потребительского рынка. По расчетам в первые 2 месяца после размораживания цен они возрастут в 2,1-2,2 раза. Затем вследствие сокращения бюджетного дефицита, стабилизации потребительского рынка, сокращения запасов свободных денежных средств предприятий и населения, ужесточением кредитной и процентной политики их рост замедлится до 8-12% в месяц. К концу 1992 г. можно ожидать относительную стабилизацию цен, так чтобы в год их рост в целом составил 600-650%.

Отрасли, в первую очередь реагирующие на рост розничных цен - легкая и пищевая промышленность смогут привлечь дополнительные финансовые ресурсы для инвестирования. Отсюда ожидается замедление темпов падения производства здесь до 3-5% (в 1991 г. - 10-12%). Объем потребления, вероятно, составит 93-95% к уровню текущего года.

Однако при наполненности прилавков, возможности доступа к товарам это психологически не будет восприниматься населением как социально чрезмерные тяготы. Стабильность потребительского рынка сама становится фактором большей рациональности потребления (исчезают закупки впрок и связанные с ними вынужденное потребление).

Но это изменение потребительской ситуации может быть обеспечено лишь в том случае, если правительство сможет проводить эффективную бюджетную, денежную

политику, политику доходов. Компенсирующий рост денежных доходов населения неизбежен, однако он должен оставаться в пределах 70-80% от роста цен, чтобы постепенно сокращать денежное давление на потребительский рынок.

Политика доходов

Основная угроза экономике в период после либерализации цен и до устранения инфляционного давления связана с формированием инфляционной инерции, всеохватывающих механизмов индексации доходов (латиноамериканский вариант). Стабилизация в этом случае становится крайне сложной, потребует дополнительного снижения объемов производства и уровня занятости. Поэтому необходима корректировка закона РСФСР об индексации денежных доходов населения. Полностью должны индексироваться лишь доходы социально уязвимых слоев населения, находящихся вне рыночной сферы, вся схема индексации должна быть четко увязана с реальными доходами бюджета.

При вынужденной ориентации на сохранение реального уровня выплат из системы социального обеспечения будет производиться постепенное подтягивание финансируемых доходов к доходам в рыночном секторе. Поэтому ежеквартальному индексированию будут подвергаться лишь оплата труда работников бюджетных предприятий и организаций, государственных пенсий, стипендий, пособий, других социальных выплат с учетом индекса оплаты труда работников рыночного сектора экономики.

Существующие безадресные дотации будут переориентированы на целевую поддержку беднейших групп населения через механизмы прямого доступа к потребительским товарам (продовольственные купоны, сеть специальных магазинов и столовых), строго целевое дотирование основных видов расходов малоимущих (транспорт, жилье, коммунальные услуги). Сюда же Правительство намерено адресовать подавляющую часть иностранной продовольственной помощи, увязав ее с системой продовольственных купонов. Учитывая уровень коррупции отечественной торговли, целесообразно привлечь западные организации к непосредственной организации и управлению программами продовольственной помощи непосредственно после либерализации цен.

Банковская политика

Правительство намерено взять под контроль такой важнейший фактор роста денежной массы как кредитно-денежная экспансия коммерческих банков. Активное наращивание банками объемов выдаваемых кредитов, привлечение для этого ранее

свободных финансовых ресурсов гос.предприятий приводит к значительному росту массы безналичных денег на счетах предприятий. Они быстро (1-2 месяца) превращаются в наличные деньги и усиливают инфляционную ситуацию на потребительском рынке.

Мелкие коммерческие банки при отсутствии цивилизованного банковского контроля за их деятельностью, манипуляции с дешевым кредитом поощряют коррупцию; система автоматического кредитования коммерческих банков Центральным банком РСФСР - полную финансовую безответственность. Правительство намерено срочно унифицировать требования к резервированию средств коммерческих банков в Центральном банке, существенно повысить ставку процента по кредитам Центрального банка (проводить политику дорогого кредита), так организационно и технически перестроить механизмы расчета, чтобы исключить автоматизм кредитования.

В тесном взаимодействии с экспертами мирового банка будет развернута работа по реструктуризации системы коммерческих банков, их укрупнению, повышению надежности, а также формированию эффективной системы банковского контроля

Меры жизнеобеспечения

Поскольку стабилизационные меры дадут эффект лишь через несколько месяцев, задачи жизнеобеспечения на первом этапе (т.е. в зимнее время) будут во многом решаться административно-организационными мерами. Они будут сосредоточены на обеспечении населения продовольствием и надежности теплоснабжения. Для этого предполагается сконцентрировать имеющиеся валютные ресурсы на закупке продовольственного зерна, направить на продовольственные цели часть фуражного зерна, максимально эффективно использовать ресурсы, связанные со сбросом поголовья скота. Использовать для снабжения критических регионов военные склады, государственные резервы, системы снабжения населения в экстремальных условиях, системы управления движением товарных потоков, графики высвобождения тепло- и электроэнергии на нужды жилищно-бытового хозяйства и жизнеобеспечивающих производств.

Взаимоотношения законодательной и исполнительной власти

Решение задач первого этапа во многом зависит от взаимоотношений Правительства и Верховного Совета РСФСР. К сожалению, наметившийся конфликт по этой линии, стремление Верховного Совета вмешиваться в вопросы, отведенные V

Съездом народных депутатов РСФСР к компетенции Правительства, заметно осложняет возможности проведения эффективной стабилизационной политики. Финансово необоснованные, базирующиеся на популистской политической логике меры, по значительному (в 1,7 раза) повышению минимума заработной платы, пенсий и стипендий могут впрыснуть в экономику такое дополнительное количество денег, что ценовой скачок после либерализации станет резче, его последствия - глубже, может возникнуть и острый кризис наличности с самыми тяжелыми социальными последствиями.

Перетягивание каната, которое шло по линии Верховный Совет РСФСР - Верховный Совет СССР теперь грозит перекинуться на Правительство России. Результат может быть катастрофическим.

Если конфликты будут продолжаться, невозможной окажется налоговая реформа с введением налога на добавленную стоимость. Правительству придется ограничиться коррекцией налога с продаж. Это относится и к ряду других сфер (земельная реформа, приватизация, реформа банковской системы), где без доброй воли и ответственности Верховного Совета Правительству придется ограничиваться полумерами, промежуточными решениями, стабилизационный эффект которых явно недостаточен для быстрого решения острейших финансово-экономических проблем.

Разрешение данного конфликтного узла - необходимое условие оптимального выхода на второй этап преобразований. Правительство РСФСР готово к взаимодействию с законодателями и рассчитывает на него.

2. Второй этап стабилизационной программы.

Он включает меры банковской, денежной, налоговой, инвестиционной, валютной, внешнеэкономической политики, направленные на обеспечение стабильности рубля и стабилизацию цен, а также институциональные преобразования собственности и структуры народного хозяйства.

Взаимоотношения в экономическом сообществе

Конкретные меры здесь во многом зависят от хода переговоров с республиками - членами экономического сообщества. Так, если удастся договориться о скоординированных действиях в области денежной политики, неввода (или хотя бы вводе по общим строгим правилам) национальных денежных единиц, можно было бы избежать организационных трудностей и социальных издержек, связанных с денежной реформой. То же касается и банковского союза, единого банка. Ведь в условиях жестких стабилизационных мер после размораживания цен, неконтролируемые выбросы денег (рублей) из других республик при вводе

национальной валюты (или формальном сохранении единой валюты, но отсутствии согласованной эмиссионной политики, когда фактически есть несколько эмиссионных центров) может сорвать весь ход реформ.

Правительство России исходит при этом из идеи деполитизации экономических отношений. Так, цены не могут быть и не будут ни наградой за определенное политическое поведение, ни наказанием за поведение иное. В отношениях со всеми республиками будут вводиться мировые цены по важнейшим видам продукции, поскольку именно это поставит товарообмен на здоровую экономическую основу, повысит его эффективность.

Взаимоотношения с республиками во многом определяют и ситуацию с платежным балансом, удастся или нет реструктурировать внешнюю задолженность. При отрицательном результате сокращение импорта и вызываемый им спад производства в 1992 г. будет еще более драматичным, чем в 1991.

Соглашение 8 республик о солидарной ответственности за внешние обязательства бывшего СССР, достигнутое Правительством России, положило основу договоренности с западными партнерами о переносе платежей, приходящихся на 1992 г. на сумму 3,6 млрд. долл. Правительство намерено продолжить переговоры с международными финансовыми организациями, ведущими странами Запада об отсрочке и по другим платежам ближайшей перспективы.

По мере стабилизации финансовой системы предпосылки экономического подъема будут во многом определяться условиями перемещения товаров, услуг, капиталов, рабочей силы. Правительство РСФСР намерено всеми имеющимися средствами обеспечить их свободное перемещение.

Экономическое пространство России должно быть и будет единым. Запрещается административное вмешательство любых органов власти в формирование товаропотоков, различные запреты, квоты, внутренние лицензии на вывоз, а также ограничения и дискриминация в трудоустройстве, оплате труда, приобретении собственности, участии в приватизации. В любых расчетах при этом будет применяться на всей территории республики единая денежная единица - рубль.

Приватизация

Стабилизационные меры, обеспечение единства экономического пространства, разграничение государственной собственности РСФСР и входящими в нее республиками и административно-территориальными образованиями закладывают основу под эффективную приватизацию государственной собственности на постоянной основе. Для этого необходимо внести коррективы в законодательство и

нормативные акты о приватизации, пересмотреть приватизационную программу с тем, чтобы с начала 1992 г. начать ее быструю реализацию.

Цели приватизационной программы правительства России делятся на краткосрочные и долгосрочные.

Краткосрочные цели (период макроэкономической стабилизации, I-III кварталы 1992 г.) состоит в предложении на рынке специфического товара - предприятий и недвижимости - для сокращения "денежного навеса", преодоления монополизма, включения рыночных механизмов, содействия финансовому оздоровлению.

Долгосрочные цели приватизационной программы - структурная перестройка экономики - через рационализацию инвестиционной политики путем передачи предприятий и недвижимости в руки более эффективных, по сравнению с государством, собственников (частных лиц и частных фирм).

Реализация краткосрочных целей достигается предельным упрощением и стандартизацией приватизационных процедур, что обеспечивает существенное ускорение процесса приватизации и значительно уменьшает коррупцию.

Упрощение приватизационных процедур включает в себя.

1. Отказ от оценки имущества по доходности или на основе восстановительной стоимости и оценка имущества по остаточной стоимости, что позволяет сэкономить время и снизить возможность субъективизма в оценке.

2. Изменение процедуры согласования плана приватизации и установление жестких временных рамок для прохождения документации и ее утверждения.

3. Введение регистрационного принципа подачи заявки.

4. Запрет на прямую передачу государственной собственности коммерческим структурам и введение в большинстве случаев единой приватизационной процедуры - заочного аукциона.

На первом этапе, ради эффективной реализации краткосрочных целей, достижение которых необходимо для финансового оздоровления, правительство вынуждено отказаться от введения именных приватизационных счетов на 1992 г.

Затем, по мере стабилизации финансов, приоритет будет отдан долгосрочным целям приватизационной программы правительства. На этом этапе будут вводиться именные приватизационные счета, стимулирующие спрос на приватизационном рынке.

Конкретные социально-экономические и политические условия проведения преобразования государственной собственности в России - спад производства, ускоряющая инфляция, жесткие антиинфляционные финансовые меры Правительства, острая политическая борьба по поводу приватизации, давление определенных политических сил на Верховный Совет и Правительство, структурная несбалансированность экономики, узость рынка капитала, установка части населения

на уравнительность - осложняют приватизацию, но и диктуют необходимость ее быстрых темпов и обеспечения существенных финансовых поступлений в госбюджет.

Это предполагает платность (возмездность) приватизации, обеспечение максимальной заинтересованности участников приватизационного процесса (прежде всего, льготы трудовым коллективам), широкую гласность и максимальное упрощение и унификацию приватизационных процедур. При этом подход к приватизации дифференцируется по этапам и по масштабам приватизируемых объектов ("большая" и "малая" приватизация).

Мероприятия первого этапа в период осуществления финансовой стабилизации требуют проведения ряда подготовительных шагов

1. Организационно-технические меры:

- формирование органов приватизации, меры создания их материально-технической базы, и, главное подбор и обучение кадров;

- перестройка структур, полномочий и подчиненности органов приватизации в центре и на местах (создание единой системы органов приватизации, прежде всего, на основе создания единых комитетов по управлению государственной и муниципальной собственности, и введение их двойного подчинения местным властям и Госкомимуществу РСФСР);

- разработка и апробирование на практике процедур приватизации, документов, ее регламентирующих;

- проведение комплекса подготовительных работ для осуществления выплат по приватизационным счетам (которая будет осуществляться непосредственно на втором этапе), в том числе перепись всех получателей именных приватизационных счетов, определение порядка открытия и использования счетов, открытие сберкнижек, налаживание систем учета и расчетов по платежам с именных приватизационных счетов и т.д.;

- учреждение институтов, обслуживающих процесс приватизации и защищающих интересы инвеститоров - особенно инвестиционных фондов и холдингов.

2. Общеэкономические меры.

В целях создания условий для более быстрой приватизации - акционеризация всех предприятий (с капиталом, т.е. остаточной балансовой стоимостью имущества, выше 100 тыс.руб.);

- немедленное наделение правом юридического лица всех первичных звеньев торговли и сфер услуг;

- разграничение государственной и муниципальной собственности, а также разных уровней государственной собственности.

3. Законодательные меры.

Внесение необходимых поправок в действующее законодательство о приватизации (законы о приватизации государственных и муниципальных предприятий, о собственности, о предприятиях и предпринимательской деятельности и др.);

- отмена ряда старых законодательных актов (в т.ч. закона СССР об аренде, ряда постановлений Совета Министров СССР, Совета Министров РСФСР и Госкомимущества РСФСР (например по делегированию полномочий по управлению госимуществом отраслевым министерствам);

- разработка и организация принятия ряда новых законов, необходимых для нормального протекания процесса приватизации ("О банкротстве", "О залоговом праве", "О ценных бумагах и фондовой бирже").

Законодательные и нормативные меры должны обеспечить:

- упрощение процедур приватизации;
- изъятие пунктов и статей, ограничивающих права граждан и сдерживающих развитие рынка;
- уточнение формулировок с целью недопущения блокировки приватизации;
- устранение противоречий между отдельными законами и внутри отдельных законов между статьями.

Кроме того, предполагается принять ряд Указов Президента и Постановлений Правительства, обеспечивающих улучшения условий создания и функционирования частных (особенно мелких) предприятий, прежде всего упрощение их регистрации, пресечение волокиты и злоупотреблений в ходе приватизации.

Государственная программа приватизации

Она будет разработана до конца 1991 г. и должна обеспечить:

- быстрое проведение "малой" приватизации (торговли, общественного питания, сферы услуг), а также объектов незавершенного строительства в течение 1-го полугодия 1992 г.

Госпрограмма предусматривает существенную материальную заинтересованность участников процесса приватизации в его конечных результатах (трудовые коллективы, получают финансовые льготы для приобретения доли собственности их предприятий, местные Советы получают часть выручки от продажи объектов для финансирования социальных программ и т.д.).

- выплаты по именованным приватизационным счетам на этом периоде замораживаются до проведения подготовительных организационно-технических мероприятий.

В связи с необходимостью сжатия денежной массы возможности получения кредитов на финансирование приватизации будут резко ограничены. Собственно приватизация (в т.ч. продажа акций) в основном будет производиться на аукционной и конкурсной основе.

Госпрограмма приватизации предусматривает в первом полугодии 1992 г. широкомасштабную приватизацию торговли, общественного питания, сферы услуг, объектов незавершенного строительства, убыточных совхозов, подготовку приватизации других отраслей (прежде всего акционирование крупных государственных предприятий).

Во втором полугодии будет осуществлена масштабная приватизация отраслей, производящих потребительские товары и находящихся в кризисном состоянии - главным образом в легкой и пищевой промышленности, а также широкая приватизация совхозов (всех, не приватизированных ранее) и других объектов сельского хозяйства.

Стратегия приватизации объективно направлена на создание эффективной (конкурентной) рыночной экономики. Социальные факторы, оказывающие огромное влияние на отношение общественности к процессам трансформации, должны быть тщательно учтены, но не должны подменять главной цели. Процесс формирования рыночной экономики охватывает как децентрализацию принятия хозяйственных решений, так и усиление налогового, аудиторского контроля за соблюдением общих правил поведения юридических лиц в рыночной экономике. Разработка программы приватизации должна быть увязана с поощрением предпринимательства, разукрупнения предприятий, проведением антимонополистических мероприятий, наконец, с программой привлечения иностранных инвестиций в Россию.

Государственная программа привлечения иностранного капитала в страну предполагает определенные ограничения в области эксплуатации природных ресурсов, вложений в оборонные, высоко-технологические отрасли промышленности, а также использование принципа "золотой акции" (т.е. с правом государственного "вето" на решения, на без права получения прибылей) в ряде машиностроительных отраслей. В остальных отраслях и большинстве регионов целесообразно создать режим максимального благоприятствования, иностранным инвестициям, как фактору экономического подъема, увеличения занятости, обеспечения конкуренции, преодоления монополизма.

Земельная реформа

Разворачивается параллельно с приватизацией сельскохозяйственных предприятий. Для преобразования структуры сельскохозяйственного производства, на рыночных началах необходимо решить задачу отвода и перераспределения

земельных участков, предоставления их фермерам, а также для индивидуального садоводства, огородничества, жилищного строительства.

На период проведения земельной реформы право принятия решений по изъятию и отводу земельных участков предоставляется органам местной администрации, для этих целей они смогут создавать резервный земельный фонд для прибывающих в малонаселенные районы (Нечерноземье и др.) в размере до 20% земельных угодий, выделенных колхозам и совхозам, с компактным его размещением.

Лица, выходящие из состава колхозов, совхозов, иных государственных сельскохозяйственных предприятий получают право обмена земельных и фондовых паев. Заявления о предоставлении земель для фермерства рассматриваются в кратчайший (20-дневный) срок. Главы местной администрации до 1 марта 1992 г. должны обеспечивать полное удовлетворение потребности граждан в земельных участках для садоводства и огородничества.

Эти меры позволят снять барьеры в проведении земельной реформы, удовлетворить просьбы граждан в получении земельных участков (их сейчас более 2 млн.).

Для поддержки и поощрения фермерства организуется сервисное обслуживание фермерских хозяйств с выделением необходимых материально-технических и финансовых ресурсов, проведением строительно-монтажных работ для первичного обустройства фермерских хозяйств (дороги, газификация, электрификация, водоснабжение, мелиорация и др.).

Создается сеть специальных машиностроительных станций, пунктов производственных услуг, диллерских и лизинговых предприятий, иных предприятий сервисного обслуживания фермерских хозяйств, а также торгово-посреднических и заготовительных кооперативов. Обеспечивается первоочередное выполнение мелиоративных и агрохимических работ по заявкам фермеров. Предусматривается приватизация предприятий по племенной работе, семеноводству, агрохимическому и ветеринарному обслуживанию, заготовке сельхозпродукции, ремонту сельхозтехники. Организуются научно-технические центры и курсы подготовки фермеров.

Для обустройства фермерских хозяйств предусматривается передача части техники и оборудования, подлежащих списанию из Вооруженных Сил. Будет обеспечено первоочередное представление материально-технических ресурсов для нужд фермерства, а также выделение им необходимых стройматериалов. Создается фонд "Российский фермер" для финансирования фермерских хозяйств. Устанавливается обязательное страхование урожая для фермерских и иных хозяйств.

Исходя из принципов экономической реформы, Правительство РСФСР будет формировать продовольственные фонды не на основе административного изъятия и перераспределения сельскохозяйственной продукции, а на базе ее приобретения по

свободным рыночным ценам. Причем государственные продовольственные ресурсы формируются посредством обязательной контрактации (как правило, не более 25% продукции), дополнительные же закупки производятся через систему ярмарок, товарных бирж и т.п. Свободные рыночные цены закупок создадут стимулы их реализации производителями и дадут гарантии неповторения ситуации 1991 г., когда административный способ закупок не позволил сформировать продовольственные ресурсы в необходимом объеме,

Жилищная реформа

Предусматривает меры приватизации и поощрения частной собственности на жилье, формирование жилищного рынка, экономическое стимулирование жилищного строительства, отвечающие условиям перехода экономики на рыночные отношения.

Государственное жилье на условиях найма будет представляться лишь для социально незащищенных слоев населения. Государственные гарантии (субсидии, льготы, налоговые скидки) при приобретении жилья предоставляются дифференцированно, с учетом материальных возможностей семей.

Основные категории населения приобретают жилье в собственность посредством его покупки, приватизации государственного и муниципального жилого фонда, индивидуального и кооперативного.

Для расширения строительства жилья и приобретения его в собственность граждан создается система государственных льгот и субсидий для финансирования и кредитования жилищного строительства. В этих целях будут созданы Всероссийский фонд жилищного строительства, федеральный ссудный банк, система страхования отечественных и зарубежных инвесторов в жилищное строительство, жилищные биржи, рынки. Предусматривается создание поощряющей индивидуальное и кооперативное жилищное строительство системы целевых накопительных вкладов, льготного кредитования.

Создание рынка жилья будет способствовать пресечению спекуляции и коррупции в этой сфере, обеспечит большую мобильность рабочей силы, особенно важную в условиях ее массового высвобождения.

Рынок капиталов

В условиях распада административного контроля за инвестированием, распределением капиталовложений только рыночный механизм сможет обеспечить нормальный инвестиционный процесс. В этой связи необходимо поставить на

нормальные, апробированные в практике рыночных экономик начала процесс формирования и функционирования рынка ценных бумаг, системы фондовых бирж.

До настоящего времени процесс формирования рынка ценных бумаг шел спонтанно, хаотически, часто в отсутствии необходимых квалифицированных работников, с нарушениями норм, принятых в рыночных экономиках. В целях эффективного выпуска и обращения ценных бумаг вводится лицензирование биржевой деятельности на рынке ценных бумаг. Без лицензии Министерства экономики и финансов операции с ценными бумагами совершаться не могут. К обращению будут допускаться лишь ценные бумаги, прошедшие государственную регистрацию. Вводятся квалификационные требования к инвестиционным институтам (компаниям, банкам, фондам): наличие компетентных специалистов, минимального собственного капитала, необходимого для несения материальной ответственности перед инвесторами, организация соответствующей системы учета и отчетности.

Имеется в виду, что выпуск ценных бумаг предусматривается полной информацией покупателей о данных ценных бумагах, порядке их выпуска.

Обращение ценных бумаг будет осуществляться по рыночным ценам. Определение рыночных цен и обеспечение нормальных условий обращения ценных бумаг осуществляется на соответствующим образом зарегистрированных фондовых биржах.

Инвестиционная и структурная политика

Сокращение бюджетного дефицита ведет к резкому снижению объемов централизованных капиталовложений, а сокращение денежной массы, меры финансовой стабилизации снижают инвестиционные возможности предприятий. Поэтому ограниченные инвестиционные ресурсы будут сконцентрированы на развитии производства всех видов продукции, по которым велика зависимость от поставок из других республик, а также на расшивании узких мест инфраструктуры. Специальные антикризисные инфляционные программы будут разрабатываться для регионов, в которых сосредоточены отрасли промышленности, спрос на продукцию которых будет устойчиво падать (оборонное производство, тяжелое машиностроение). Здесь будут развиваться некапиталоемкие общественные работы.

Сокращение централизованных инвестиций и снижение объемов военного строительства и закупок вооружений, снижение объемов производства в базовых отраслях промышленности сократят спрос на инвестиционные ресурсы, их дефицитность снизится. Это закладывает условия стабилизации цен на них.

нормальные, апробированные в практике рыночных экономик начала процесс формирования и функционирования рынка ценных бумаг, системы фондовых бирж.

До настоящего времени процесс формирования рынка ценных бумаг шел спонтанно, хаотически, часто в отсутствии необходимых квалифицированных работников, с нарушениями норм, принятых в рыночных экономиках. В целях эффективного выпуска и обращения ценных бумаг вводится лицензирование биржевой деятельности на рынке ценных бумаг. Без лицензии Министерства экономики и финансов операции с ценными бумагами совершаться не могут. К обращению будут допускаться лишь ценные бумаги, прошедшие государственную регистрацию. Вводятся квалификационные требования к инвестиционным институтам (компаниям, банкам, фондам): наличие компетентных специалистов, минимального собственного капитала, необходимого для несения материальной ответственности перед инвесторами, организация соответствующей системы учета и отчетности.

Имеется в виду, что выпуск ценных бумаг предваряется полной информацией покупателей о данных ценных бумагах, порядке их выпуска.

Обращение ценных бумаг будет осуществляться по рыночным ценам. Определение рыночных цен и обеспечение нормальных условий обращения ценных бумаг осуществляется на соответствующим образом зарегистрированных фондовых биржах.

Инвестиционная и структурная политика

Сокращение бюджетного дефицита ведет к резкому снижению объемов централизованных капиталовложений, а сокращение денежной массы, меры финансовой стабилизации снижают инвестиционные возможности предприятий. Поэтому ограниченные инвестиционные ресурсы будут сконцентрированы на развитии производства всех видов продукции, по которым велика зависимость от поставок из других республик, а также на расширении узких мест инфраструктуры. Специальные антикризисные инфляционные программы будут разрабатываться для регионов, в которых сосредоточены отрасли промышленности, спрос на продукцию которых будет устойчиво падать (оборонные производства, тяжелое машиностроение). Здесь будут развиваться некапиталоемкие общественные работы.

Сокращение централизованных инвестиций и снижение объемов военного строительства и закупок вооружений, снижение объемов производства в базовых отраслях промышленности сократят спрос на инвестиционные ресурсы, их дефицитность снизится. Это закладывает условия стабилизации цен на них.

Будет предусмотрена новая программа конверсии оборонных отраслей, исходя из принципов минимальной оборонной достаточности. Резкое сокращение закупок вооружений и оборонного строительства (при сохранении в целом объемов финансирования НИОКР в оборонном секторе) потребует перераспределения высвобождаемых ресурсов на экспорт и для использования в гражданских отраслях.

Переход на рыночные принципы и приватизация так же затронут оборонный сектор, как и иные сферы экономики. Здесь будут созданы крупные государственные акционерные корпорации, занимающиеся производством вооружений на экспорт (по лицензиям) и производством высокотехнологичной гражданской продукции.

Денежно-кредитная политика

Будет поддерживаться ее направленность на снижение наличной и безналичной денежной массы, удорожание кредита через повышение процентных ставок. Для этого Центральный банк РСФСР должен проверить курс высоких нормативов банковских резервов, ликвидных резервов (доля краткосрочных, легко реализующихся активов) и обязательных резервов, которые коммерческие банки должны держать в Центральном банке на специальных резервных счетах, а также нормативов обязательных инвестиций в государственные ценные бумаги.

Центральный банк РСФСР в сотрудничестве с Правительством будет регулировать процентные ставки и при необходимости устанавливать прямые ограничения на объемы кредитных операций, дабы не поставить под контроль кредитную экспансию коммерческих банков.

Для проведения жесткой кредитно-денежной политики особенно важна независимость Центрального банка и от Правительства, и от Верховного Совета. Иначе возможно давление на него с целью обеспечения выброса дополнительных денежных масс в экономику.

Ставка ссудного процента будет повышена до уровня, при котором она, с учетом инфляции, будет неотрицательной. Будет введена система продажи банкнот Центральным банком коммерческим с получением безналичного их эквивалента. В этом случае эмиссия наличных денег является управляемым процессом.

Государственный внутренний долг, который в настоящее время в основном существует в виде суммы вкладов населения в сбербанке, является по сути банковским ресурсом, то есть вклады населения могут использоваться вторично для покрытия бюджетных дефицитов и дают импульс ускорению инфляции. Необходимо провести комплекс мер по переводу государственного внутреннего долга в облигации, обращающиеся на открытом рынке. Центральный банк РСФСР не должен предоставлять кредиты Правительству РСФСР для финансирования бюджетного

дефицита, в том числе покупать государственные ценные бумаги при их первичном размещении.

Внутренняя конвертируемость рубля

Финансовая стабилизация, снижение темпов роста цен и урегулирование проблемы платежного баланса (в краткосрочном плане) позволят на этом этапе перейти к внутренней конвертируемости рубля. Для того, чтобы введение единого рыночного (по которому продается и покупается любое количество валюты), но поддерживаемого государством курса, не вызвало резких потрясений при сближении фиксированного Центральным банком курса обязательных продаж части валютной выручки целесообразно провести в несколько этапов (фактических девальваций валютного курса рубля).

Создание резервного валютного фонда для поддержания курса рубля - вопрос переговоров с международными финансовыми институтами. При проведении действительных рыночных реформ предоставление ими на эти цели финансовой помощи весьма вероятно.

Резервный валютный фонд будет пополнять также за счет покупки Центральным банком инвалюты за рубли на внутреннем рынке, поступлений от централизованного экспорта топлива и сырья, отчислений от таможенных пошлин, от приобретения иностранными инвесторами рублей за валюту в Центральном банке. Общая величина резервного фонда должна составить не менее 5-6 миллиардов долларов.

Таким образом рыночные отношения будут опираться на твердый легальный эталон ценности и средство обмена, укрепление которого прямо связано с оздоровлением общей финансовой ситуации. Конвертируемость рубля позволит оптимизировать торгово-экономические отношения с бывшими союзными республиками. Торговля основными видами товаров по мировым ценам сейчас затруднена ввиду острой нехватки свободно конвертируемой валюты у партнеров. Конвертируемый рубль позволит устранить это препятствие.

Политика доходов

Давление внутреннего государственного долга, дефицита госбюджета на товарные рынки будет ослабляться за счет сдерживания темпов роста доходов на уровне ниже темпов роста цен. Для этого предусматриваются налоговое давление на рост фонда оплаты труда на предприятиях, неполная индексация доходов работников бюджетных организаций, проведение трехсторонних переговоров и согласований

правительства, профсоюзов, предпринимателей, направленных на отказ от чрезмерных требований роста зарплаты.

Сдерживание темпов роста номинальных доходов не означает автоматического, в той же пропорции снижения реальных доходов и потребления, поскольку со сдерживанием доходов связано и сдерживание денежной массы, давящей на цены. Чем последовательнее будет проводиться указанная политика доходов, тем менее резким будет рост цен, больше возможностей будет их стабилизировать.

Только таким образом могут быть созданы условия для роста реальных доходов в дальнейшем.

Выход в течение 1992 г. на бездефицитный бюджет при свободных ценах и конвертируемости рубля по текущим операциям возможен только при ясности и контролируемой договоренности государств - членов экономического сообщества о единой жесткой бюджетной и кредитно-денежной политике. Если это не будет достигнуто, тем более если будут введены национальные валюты республики, России придется проводить институциональную денежную реформу, введя свой российский рубль, обеспечив при этом сжатие денежной массы примерно вдвое и обезопасив себя от последствий секретной денежной политики республики.

Это было бы вынужденным решением, для России нежелательным, но необходимым, чтобы программа стабилизации не была сорвана.

При любом исходе переговоров с республиками единство, последовательность и жесткость финансово-денежной политики должны быть гарантированы. Здесь нельзя зависеть от наличия или отсутствия доброй воли у партнеров.

Стабилизация денежного обращения и прекращение быстрого роста свободных цен будут означать завершение второго этапа стабилизационной политики.

Перспективы третьего этапа

Либерализация цен устанавливает нормальное соотношение спроса и предложения, стабилизация рубля обеспечивает работу рыночных механизмов, приватизация заставляет производителей более интенсивно использовать ресурсы. В то же время структура народного хозяйства с гипертрофированной тяжелой и оборонной промышленностью остается неизменной.

Поэтому основной задачей третьего, послестабилизационного периода являются глубокая структурная перестройка российской экономики, приспособление ее к нуждам отечественных потребителей и мирового рынка. В этот период предстоит проводить политику минимизации государственного вмешательства в хозяйство, стабилизировать налоговую и таможенную системы, хозяйственное законодательство,

снять все ограничения на свободу рыночных отношений, развитие предпринимательской инициативы^{из} снизу.

На этом этапе будет достигнут высокий и устойчивый темп роста экономики, увеличится занятость, возрастут реальные доходы. Экономика России станет притягательной для иностранных инвестиций. Возможны кратковременные всплески инфляции, но справиться с ними будет гораздо проще, чем с нынешней остроинфляционной ситуацией. Интеграция в мировой рынок обеспечит необходимый уровень конкуренции. Эффективность использования ресурсов будет подтягиваться к нормальному уровню. Это будет действительно рыночная экономика.

Прогнозные оценки экономической ситуации, которая может сложиться в народном хозяйстве республики в ходе второго этапа осуществления стабилизационной программы, показывают, что экономика России получает возможность вступить в полосу стабилизации, для которой будет характерен незначительный рост цен и прекращение спада производства. При этом в отраслях потребительского комплекса будет наблюдаться его некоторый рост. По оценкам, ежемесячный прирост цен будет составлять 1-1,3%, что в годовом исчислении соответствует приросту цен на 11-13%. Уровень дефицита государственного бюджета ожидается в размере 3-3,5% от его расходов, что соответствует нормальным воспроизводственным пропорциям народного хозяйства. При этом дефицит бюджета может быть целиком покрыт за счет выпуска государственных ценных бумаг. Эмиссия же наличных денежных средств в целом будет соответствовать росту товарооборота и платных услуг и будет проводиться в целях обеспечения нормального функционирования денежного обращения.

Таким образом, при принятии в 1992 году необходимых мер по стабилизации экономики, можно предполагать, что 1993 год станет точкой выхода экономики республики на траекторию экономического роста.

Макроэкономическая стабилизация приносит потребителю сбалансированный рынок, производителю - экономическую свободу и существенно улучшает внешнеторговый баланс страны.

Этот трудный и болезненный этап реформы - лишь начало более глубоких экономических преобразований.