

# РЕФОРМЫ ДЛЯ БОЛЬШИНСТВА



ОБЪЕДИНЕНИЕ  
„ЯБЛОКО“

РЕФОРМЫ  
ДЛЯ  
БОЛЬШИНСТВА

*Объединение „Яблоко“*

Москва • 1995

# ОБЩЕСТВЕННОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ «ЯБЛОКО» ПЪЕЗД

## Постановление № 9

г. Москва

02.09.95

### О ПРОГРАММНЫХ ДОКУМЕНТАХ

Заслушав и обсудив доклад Г. А. Явлинского о политической ситуации в стране и программных документах ОО «Яблоко», съезд постановляет:

1. Одобрить программные документы ОО «Яблоко»:

Декларацию;  
Политическую платформу;  
Экономическую программу.

2. Образовать постоянную комиссию по программным вопросам в составе:

А. Ю. Михайлов (председатель)  
С. В. Иваненко (зам. председателя)  
С. С. Митрохин (зам. председателя)  
Н. М. Сапцина (г. Кемерово)  
В. А. Кирпаль (г. Ростов-на-Дону)  
С. К. Черепанов (г. Красноярск)  
В. Н. Зотин (г. Пермь)  
М. Б. Горный (г. С.-Петербург)  
И. И. Салахов (Татарстан)  
И. А. Лебедев (г. Мурманск)  
А. Г. Буданов (г. Иваново)  
А. В. Родионов (г. Саратов)  
И. В. Владимиров (г. Саратов)  
Д. В. Слепокуров (г. Калининград)  
Б. Е. Чистяков (г. Белгород)  
Б. К. Шайдуллин (г. Томск)  
В. А. Учитель (г. Москва)  
В. А. Супрун (г. Новосибирск)  
И. Г. Воробьева (г. Иркутск)

3. Комиссии по программным вопросам обобщить замечания и предложения к программным документам ОО «Яблоко» и внести новую редакцию программных документов на очередной съезд.

4. Предоставить указанной комиссии право вносить редакционные изменения в текст программных документов ОО «Яблоко».

Председатель ОО «Яблоко» *Г. А. Явлинский*

Разработка программных документов общественного объединения «Яблоко» осуществлялась программной комиссией Бюро Центрального Совета в соответствии с решениями I съезда объединения.

В работе над программными документами общественного объединения «Яблоко» принимали участие:

Григорий Явлинский	Владимир Кузнецов
Владимир Лукин	Алексей Кузьмин
Владимир Аверчев	Юрий Любашевский
Алексей Арбатов	Алексей Мельников
Валерий Борщев	Сергей Митрохин
Татьяна Гаева	Алексей Михайлов
Михаил Птубоковский	<i>( председатель</i>
Валерий Горячев	<i>комиссии)</i>
Сергей Дон	Вера Писарева
Тамара Злотникова	Ольга Сенатова
Сергей Иваненко	Сергей Хурсевич
<i>(зам. председателя</i>	Борис Черняков
<i>комиссии)</i>	Виктор Шейнис
Вячеслав Игрунов	Игорь Яковенко
Михаил Козельцев	Татьяна Ярыгина

В работе над отчетом фракции «Что мы смогли сделать в Государственной Думе?» принимали участие депутаты фракции, а также:

Евгения Диллендорф  
Степан Киселев

*Одобрена II съездом 00 «Яблоко»*

# **ДЕКЛАРАЦИЯ**

Политическое объединение «Яблоко» считает необходимым принять участие в парламентских выборах 1995-го и президентской кампании 1996-го года.

Мы дорожим доверием более четырех миллионов граждан, проголосовавших за нас на прошлых выборах в Государственную Думу. Мы стремимся оправдать доверие тех, кто поддержал нас в прошлом и не хотим обмануть тех, кто решит поддержать нас в будущем. Поэтому мы считаем необходимым полностью открыто представить избирателям политические цели и принципы. Меньше всего мы хотим, чтобы люди голосовали за нас понаслышке или вслепую.

## **КТО МЫ ТАКИЕ?**

### **Демократическое движение**

**В** политике для нас непреложны принципы народовластия, гражданских свобод и разделения властей, а в экономике — свободная конкуренция. Мы стремимся к тому, чтобы Россия была процветающей страной, впервые в своей истории использовавшей свои огромные природные богатства на благо всех ее жителей и каждого гражданина в отдельности.

Мы—за Достоинство, Порядок и Безопасность.

### **Демократическая оппозиция нынешней власти**

Для нас очевидно, что нынешний Президент России Б. Н. Ельцин и правительство В. С. Черномырдина не смогут решить главные проблемы, стоящие перед нашей страной, не обеспечат безопасность наших

граждан, не будут соблюдать права человека, не создадут эффективную конкурентную экономику, не будут стремиться к справедливости и открытости в политике.

Поэтому мы боремся за конституционную смену правительства и перевыборы Президента.

Мы хотим, чтобы к власти в России пришли другие люди: честные, более профессиональные и ответственные.

## **Реформаторы**

Утверждая это, мы отдаем себе отчет в том, что за предыдущие попытки реформ народ России заплатил слишком большую цену. Но сойти сегодня с пути реформ, либо попытаться повернуть их вспять означало бы—заморозить на мертвой точке ситуацию неопределенности, хаоса и развала. В отличие от коммунистов мы заявляем, что сегодня нет альтернативы реформам, а в противовес радикал-демократам утверждаем, что есть альтернатива способу, которым их проводит правительство, начиная с 1992 года. Мы видим серьезные негативные последствия этого курса: массовое обнищание, рост преступности, падение производства, разрушение научно-технического потенциала, резкое расслоение на богатых и бедных, ослабление и частичное разрушение государства. Проводить реформы иначе, иными методами было возможно в 1992 году и крайне необходимо сейчас, когда физические и нравственные силы народа могут оказаться на пределе. Мы выступаем за реформы для всех, а не для узкой прослойки, настроенной на быстрое обогащение.

## **Социально ориентированное движение**

Для нас система социальной поддержки малоимущих и нетрудоспособных—это не досадная обуза и, даже, не просто моральное обязательство, а важнейшая часть экономики современного типа. В этом—наше принципиальное отличие от радикал-демократов и нынешнего правительства, которые рассматривают социальную сферу как досадную помеху на пути макроэкономических преобразований.

## Не радикалы

Для нас неприемлем избранный радикальными демократами— «большевиками» путь революционной ломки устоявшегося жизненного уклада. Не менее чуждо нам тотальное отрицание прошлого. Безнравственно считать советский период российской истории лишь «безвременьем». Мы не относим к наследникам этой истории только тех, кто сегодня называет себя коммунистами. Мы хотим сохранить «связь времен». Наше отношение к коммунистам продиктовано с одной стороны—неприятием их идеологии и политической практики, с другой—уважением к той части русского общества, которая не смогла, либо отказалась изменить свои взгляды под давлением обстоятельств. Коммунисты всегда будут нашими оппонентами, мы против их прихода к власти в России, но мы никогда не будем основывать нашу политику на антикоммунизме.

## Экологическое движение

Благополучие российских граждан сегодня зависит не только от экономического положения, но и от состояния природы. Мы против принесения природы в жертву краткосрочным экономическим интересам. Для нас особенно актуальны те аспекты реформ, в которых интересы экономики и экологии совпадают.

## Патриоты, но не национал-популисты

Мы редко говорим об этом, поскольку убеждены, что настоящие патриоты не могут быть крикливыми. В отличие от разного рода демагогов мы считаем неприличным кричать и политически спекулировать очень личным чувством—своей любовью к Родине. Наша цель—процветание России. Но мы против того, чтобы величие российского государства строилось на крови и костях его граждан. Для нас Великая Россия—<sup>9†</sup> прежде всего благополучие и безопасность граждан. Это—не только мощная армия, но и современное высокого класса общедоступное образование, медицина, безопасность, эффективная экономика и реальная Федерация. Таково наше понимание патриотизма, которое резко отличает нас от агрессивных национал-



популистов, разжигающих этническую рознь в нашей многонациональной стране. Мы осудили войну в Чечне, потому что она привела к массовой абсолютно бессмысленной гибели людей — русских и чеченцев, — ухудшила положение в армии, стимулирует сепаратизм в России.

Мы оппозиция Президенту потому, что против:

политики, платой за которую стал развал экономических связей, обороноспособности и систем безопасности на территории СССР;

постоянных попыток решать политические проблемы силовым и кровавым путем;

практики закрепления в Конституции режима личной власти, тенденции к превращению президента в мопарха с неограниченной властью:

'систематического нарушения Конституции и законов;

своевольной и бесконтрольной раздаче властных полномочий, выведения силовых министерств и структур из-под контроля не только парламента, но и правительства;

поощрения авторитарных режимов в субъектах федерации;

назначения должностных лиц по принципу личной преданности;

перетекания власти к теневым фигурам;

терпимости к фактам коррупции и беззакония в государственных органах;

беспринципного потакания национал-популистам;

многочисленных конфузов на международной арене;

войны в Чечне.

Мы находимся в оппозиции к экономическому курсу Правительства потому, что против:

бесплодных попыток ликвидировать инфляцию исключительно методами бюджетной и денежной политики, поскольку это невозможно;

попыток провести финансовую стабилизацию до структурной перестройки экономики (т. е. поставить телегу впереди лошади);

способа бороться с инфляцией ценой уничтожения половины экономики и обнищания половины народа;

таких реформ, ради которых приносятся в жертву система социального обеспечения, наука, образование и культура;

попустительства финансовым мошенничествам и обману вкладчиков;

рискованных манипуляций с курсом рубля;

привлечения иностранных кредитов для покрытия бюджетного дефицита;

превращения России в свалку радиоактивных отходов.

Мы находимся в оппозиции к большинству нынешнего Федерального Собрания потому, что против:

фактической подчиненности парламента структурам исполнительной власти;

обыкновения поддерживать нереалистичные и тупиковые с экономической точки зрения проекты бюджета;

нерешительности, проявляемой в кризисные моменты, подобные началу войны в Чечне;

чрезмерной зависимости от лоббистских структур и ведомств;

практики наспех, «для галочки» принимать некачественные и популистские законы;

решения Государственной Думы отказаться от расследования событий 3—4 октября 1993 года;

принятия социальных законов, которые невозможно выполнить;

продления срока воеппой службы, призыва в армию студентов и молодых специалистов, отказа от военной реформы;

неуместных льгот для депутатского корпуса;  
хулиганских выходок ряда депутатов, порочащих  
российский парламент.

## **КАКИЕ ПРИНЦИПЫ МЫ ОТСТАИВАЕМ В ПОЛИТИКЕ?**

### **Принцип чистых рук**

Наш главный принцип заключается в том, что политика должна делаться чистыми руками.

### **Цель не оправдывает средства**

Средства достижения политических целей важны для нас не менее, чем сами цели. Мы исходим из того, что законность никогда не должна приноситься в жертву целесообразности.

### **Принцип честной политики**

Он заключается в том, что мы не даем нашим избирателям несбыточных обещаний, говорим и делаем в политике только то, во что действительно верим сами. Мы отвергаем любого рода популизм как разновидность политического мошенничества. Мы не ворует и не лжем.

### **Принцип нравственности в политике**

Мы отказываемся быть проводниками безнравственной политики. Быть нравственным в политике — значит, стремиться свести к минимуму количество порождаемых ею потерь и жертв. А для этого прежде всего необходимо думать о последствиях проводимой политики.

### **Принцип предсказуемости**

Политика должна быть предсказуемой. Каждый шаг в ней должен просчитываться с точки зрения его последствий для людей. Те, кто пошел на 2500%-ную инфляцию в 1992 году или отдавал приказ о вводе войск в Чечню в 1994 году не думали о последствиях,

а следовательно не думали и о жертвах. В результате одни люди пожертвовали своими сбережениями, а другие—собственными жизнями. Мы против авантюризма в политике, потому что знаем: любой эксперимент в политике — это эксперимент на людях.

### **Принцип справедливости**

Мы отказываемся проводить политику таким образом, чтобы преимущество одних людей и социальных групп достигалось за счет страданий других. Мы против уравниловки, но считаем недопустимым, когда узкая прослойка процветает на фоне массового обнищания.

### **Принцип ответственности**

Ответственная политика предполагает умение отвечать за взятые на себя обязательства. Мы считаем постыдным цепляться за власть ради власти. Дело чести любого политика—уйти от власти в тот момент, когда выяснится, что он не справляется со взятыми на себя обязательствами. Наша ответственность включает в себя и ответственность перед будущим.

Далекое будущее России имеет для нас столь же большое значение, как и ее ближайшие перспективы.

### **Принцип профессионализма**

Мы считаем, что государством должны управлять профессионалы своего дела. Это — основной принцип нашей кадровой политики. Но для нас профессионал — это не просто узкий специалист, а человек, придерживающийся профессионального кодекса чести и подчиняющийся исполнительной дисциплине.

### **Принцип контроля**

Мы выступаем за подконтрольность власти, потому что считаем, что только подконтрольная власть может быть сильной. Любая ветвь власти, будучи лишённой внешнего контроля над собой, теряет способность контролировать себя изнутри,—и с этого момента начинается ее разложение.

## **КАКОВЫ ОРИЕНТИРЫ НАШЕЙ ПОЛИТИКИ?**

Мы представляем себе, каким мы хотим видеть будущее России, иными словами: по каким направлениям будут развиваться ее общество, экономика и государственность в результате проведения нашей политики. Вот эти ориентиры:

Мы хотим, чтобы у людей, живущих в России было спокойствие, уверенность и достаток в повседневной жизни.

Мы приложим все усилия, чтобы избавить людей от многолетнего ежедневного страха.

Все наши программы сориентированы на:

Достоинство российских граждан—собственность, квалификацию, труд, политические свободы, образование.

Порядок в нашей стране—ответственность власти перед гражданами, защиту всех и каждого от произвола.

Справедливость—равенство стартовых условий и достойная жизнь для всех.

### **Демократия**

Мы понимаем под демократией такую общественную систему, при которой: власть не может игнорировать существование и волеизъявление народа, никто не имеет права присвоить себе всю власть целиком; каждый человек имеет общепризнанные в мире права и свободы, находящиеся под охраной закона.

### **Верховенство закона**

Мы хотим построить в России подлинно правовое государство, в котором все граждане и должностные лица сверху донизу подчинялись бы только закону. Для этого пужно сначала навести порядок в самых высших эшелонах власти: поставить под контроль закона президента и правительстве, покончить с коррупцией в государственных органах. После этого можно будет объявить войну организованной преступности и навести порядок на улицах. Все это должно проводиться исключительно законными методами, потому что иначе страна снова попадет в порочный круг беззакония.

## **Государственность**

Государство должно делать то, что не может никто, кроме него (никакая община, регион, группа, семья). Не может быть укрепления государства без возвышения и укрепления образования, здравоохранения, безопасности. Та власть, при которой происходит распад этих сфер разрушает российское государство. Только всемерно укрепляя их мы можем создать жизнеспособное и конкурентоспособное современное действительное демократическое государство.

## **Гражданское общество**

Существует множество проблем, которые граждане в состоянии решить без помощи государства. Объединившись ради решения конкретной задачи, они могут добиться многократно большего, нежели пустившись в одиночку обивать пороги чиновников. Перед лицом любого чиновника объединенные граждане представляют грозную силу, которая не позволяет себя обманывать, обирать или попросту игнорировать. Для того, чтобы облегчить гражданам эту задачу, нужно развивать и укреплять институты гражданского общества: местное самоуправление, профессиональные и творческие союзы, жилищные товарищества, группы взаимопомощи и т. п.

## **Рыночная экономика**

В свободном рынке, в частной собственности, в либеральной экономике мы видим творческую силу, способную мобилизовать на созидательную работу огромные трудовые и природные ресурсы России. На страже свободной конкуренции, защищая рынок от криминализации и монополизма, должно стоять государство.

## **Социальное государство**

Рыночная либеральная экономика необходима в том числе и для того, чтобы иметь реальную возможность создать социальное государство. Будучи приверженцами свободного рынка, мы выступаем за его ограничение в той мере, которая необходима для

обеспечения достойной жизни нетрудоспособных (пенсионеров, инвалидов и т. д.), а также людей, временно потерявших работу или кормильца. На произвол рыночной стихии не могут быть брошены также наука, образование, здравоохранение и культура.

### **Безопасность**

Етвной функцией государства мы считаем защиту жизни и безопасности его граждан. Если государство не выполняет эти задачи, то оно само является источником угрозы. Безопасность — всеобъемлющее понятие, которое складывается из следующих факторов:

- реально работающие законы;
- эффективная судебная система;
- дееспособные правоохранительные органы;
- разумная внешняя политика;
- боеспособная армия;
- сильная социальная и экологическая политика.

### **Федерализм**

Огромные размеры нашей страны и разнообразие ее регионов не позволяют концентрировать власть в одиом-единственном центре. Субъектам федерации должны быть переданы все полномочия, которые они в силах реализовать, не нанося ущерба единству России. Тогда мы получим настоящее федеративное государство, в котором регионы и центр будут взаимно уравнивать и контролировать друг друга. У нас будет не такая федерация, как в США, ФРГ, или в Индии. Проблема взаимодействия центра и регионов должна получить в России совершенно новое уникальное решение.

### **Культура и нравственность**

Мы строим такую Россию, в которой каждый гражданин получил бы возможность полностью реализовать свои творческие способности, исполнить то, что он считает своим предназначением на этой земле. Поэтому в числе наших приоритетов первостепенное значение имеет развитие культуры на основе российских

Традиций, понимаемой в самом широком смысле: от способности порождать величайшие творения духа до высокопробного на всех своих ступенях массового образования, корректности повседневного поведения, профессиональной этики, семейной и трудовой морали. Такая культура, в которой массовое основание тесно связано и взаимозависимо с самыми высокими «элитарными» образцами, составляет фундаментальное измерение национального капитала, намного более мощное, чем богатые сырьевые ресурсы. Без такой культуры, генерирующей высокое качество рабочих рук и предпринимательской инициативы, немыслимо не только искоренение преступности, но и создание полноценной экономики, ориентированной на передовые технологии и научные достижения.

### **Здоровая окружающая среда**

Другим измерением национального капитала, которое — так же как и культуру — при бездумном отношении очень легко разрушить, а затем чрезвычайно трудно восстановить, является целостная и здоровая окружающая среда. Мы не можем позволить, чтобы российская природа стала жертвой экономических, технократических, или каких-либо иных экспериментов. Экологические прищипы должны быть не репрессивными ограничителями, навязанными экономике извне, а органическим элементом и постоянно действующим фактором экономической полигики.

### **Мировое лидерство**

Цель нашей полигики — процветающая Россия, мировой лидер в области экономики, экологии, науки и культуры. Разрушение культуры и разрушение природы — это две тенденции, которые в XXI веке могут поставить мир на грань катастрофы. Мы хотели бы жить в такой стране, которая сможет противостоять глобальным вызовам, служа опорой и примером для всего человечества. Только на этом пути Россия сможет вернуть себе ведущие позиции в мире. Эту великую миссию мы считаем достойным ориентиром национального сознания, способного спаять в единую нацию многочисленные народы России.



## **ЧЬИ ИНТЕРЕСЫ МЫ ПРЕДСТАВЛЯЕМ?**

Мы выступаем за создание в России многочисленного среднего класса. Мы хотим, чтобы представители этого класса — люди с приличным достатком и высоким уровнем жизни — составляли большинство населения России. Только так можно преодолеть резкое социальное расслоение, ведущее к общественной нестабильности. Из этого следует, что мы отстаиваем интересы наиболее крупных социальных и профессиональных групп российского общества. В числе этих групп, способных стать основными источниками пополнения среднего класса, должны быть названы в первую очередь:

### **Инженеры, специалисты и научные работники**

Для того, чтобы Россия не оказалась на мировых задворках, она должна вернуть себе передовые рубежи в научной и технологической сферах. И это — вполне выполнимая задача, если принять в расчет гигантский интеллектуальный потенциал нашей страны. Но данный потенциал не сработает до тех пор, пока у России не появится сильная и четкая научно-техническая политика, о которой не имеет представления нынешнее руководство. Сегодня гибнет фундаментальная наука, сворачиваются прикладные исследования, прекращается внедрение в производство высоких технологий. Безденежье гонит из науки (а часто и из страны) лучшие умы. Мы хотим предотвратить эту медленную катастрофу, граничащую с национальным позором.

### **Учителя и врачи**

С особым уважением мы относимся к людям, чьим профессиональным призванием стало обертсвание человеческого бытия: забота о человеческом здоровье и воспитание человеческого духа. Врачи, учителя, воспитатели, библиотекари, деятели литературы и искусства образуют общественный слой, являющийся базисным носителем культурных ценностей. Именно этот слой сегодня оказался под угрозой, вытекающей из бедственного положения бюджетной сферы. Поэтому мы решительно отстаиваем интересы медицинского

корпуса, гуманитарной и творческой интеллигенции, без которой не мыслим себе полноценного будущего России.

## Рабочие

Рабочие—основные создатели материальных ценностей. Они формируют производственный хребет нации. Поэтому любая реформа, которая противоречит интересам рабочих, заведомо обречена на провал. Наша экономическая программа предполагает доведение заработной платы рабочих до уровня стандартов ведущих западных стран. Но для того, чтобы это произошло в будущем, нужно в самое короткое время покончить с кризисом неплатежей, систематическими задержками зарплаты. Массовая безработица недопустима. Нужно реорганизовать убыточные предприятия, обеспечить структурную перестройку промышленности, проводить экономически эффективную приватизацию, создавать высокодоходные рабочие места. Нелепо приступать к решению этих задач, не заручившись поддержкой рабочих. Мы не соблазняем рабочий класс несбыточными политическими лозунгами, а ищем путь к его благосостоянию.

## Крестьяне

Мы уверены, что истинными представителями интересов крестьян является не Аграрная партия, идущая по пути бесперспективного бюджетного дотирования сельского хозяйства, а те, чья программа предполагает достижение общеэкономических сдвигов, ведущих к устранению разрыва между доходами в сельскохозяйственном и промышленном секторах нашей экономики, к увеличению роли и оплаты крестьянского труда. Задавшись целью поднять из руин российскую экономику, мы не можем не думать о возрождении былой значимости ее аграрного сектора. Когда-то крестьяне кормили не только всю Россию, но и немалую часть мира. И есть нечто постыдное в том, что сегодня это делают не они, а западные фермеры. Россия не сможет избавиться от импортной зависимости до тех пор, пока не будет проведена эффективная аграрная Реформа, призванная отдать землю в трудолюбивые Руки. Эту часть нашей экономической программы мы

также непосредственно связываем с интересами крестьян, в которых видим не просто производителей продовольствия, но еще и традиционных хранителей земли, умеющих уберечь ее от разграбления, истощения и порчи.

## **Военные**

Геополитическое положение России сегодня таково, что с нашей стороны было бы верхом безответственности объявлять себя пацифистами. Мы обязаны защитить ее рубежи от новых потенциальных угроз и застраховать от возобновления старых. Для этого нужна мобильная современная армия, путь к которой лежит через военную реформу. Но нельзя говорить о реформе с бездомными и полуголодными офицерами. Начинать ее необходимо с обеспечения минимального социального комфорта военнослужащих и создания «запасных аэродромов» для тех из них, кто желает покинуть армию. Эти положения нашей программы совпадают как с интересами активного офицерства, способного составить авангард военной реформы, так и с чаяниями людей, разочаровавшихся в военной службе.

## **Предприниматели**

Мы выражаем интересы тех предпринимателей, которые стремятся к стабильной работе. Мы не лоббируем узкокорыстные цели отдельных структур, а считаем необходимым создавать в стране климат, благоприятный для честного предпринимательства. Вот основные черты этого климата:

- политическая стабильность и социальный мир;
- предсказуемая денежно-кредитная политика;
- удобный доступ к кредитным ресурсам;
- гарантии от государственного рэкета;
- отсутствие предпосылок для формирования организованной преступности;
- простая и необременительная налоговая система;
- разумная защита отечественного рынка.

## **КАКОВЫ НАШИ БЛИЖАЙШИЕ ЦЕЛИ?**

Наши задачи в 1995—96 годах:

продолжение работы в новой Государственной Думе, расширение нашего влияния в парламенте;

победа на президентских выборах;

формирование ответственного и компетентного правительства;

создание влиятельного представительства в региональных и местных органах власти.

## **ДЛЯ ЧЕГО НАМ НУЖНА ВЛАСТЬ?**

Политическая власть необходима нам для того, чтобы в 1996—2000 годах провести в нашей стране следующие преобразования.

В политике: полностью исключить возможность **каких-либо** гражданских столкновений и кровопролитий

Для этого необходимо:

гарантировать преэминентность демократического процесса до 2000 года;

завершить процесс мирного урегулирования в Чечне;

создать предпосылки для политического поражения экстремистов националистического и левацкого толка;

заложить основы национальной политики, упреждающей конфликты на этнической и религиозной почве.

В государстве: поставить власть под контроль

Для этого необходимо:

восстановить равновесие между ветвями власти;

ограничить и ввести в законные рамки власть Президента;

увеличить и четко очертить полномочия правительства;

поставить назначение и смещение министров, возглавляющих ключевые министерства, в зависимость от парламента;

поделить контрольными функциями Федеральное Собрание;

закрепить общественный контроль над функционированием избирательной системы;

усилить власть и укрепить независимость судов;

покончить с коррупцией в госаппарате;

четко разграничить полномочия между Центром и регионами;

повсеместно наладить систему органов местного самоуправления;

провести реорганизацию вооруженных сил в соответствии с реальными потребностями и создать надлежащие социальные гарантии • для военнослужащих;

оборудовать современную границу по периметру России.

**В экономике: обеспечить экономический рост и создать предпосылки к повышению уровня жизни**

Для этого необходимо:

обеспечить регулярную выплату зарплаты и пенсий;

ликвидировать кризис неплатежей;

частично компенсировать вклады, обесцененные в 1992 году и украденные в 1993—94;

перейти к практике индексации пенсий, стипендий ] и минимальной зарплаты—на уровне не ниже реального прожиточного минимума;

резко увеличить объем бюджетных расходов на здравоохранение, образование, культуру и перспективные направления науки;

начать структурную перестройку;

добиться реального экономического роста с постепенным снижением инфляции в течение 3-4 лет;

реализовать эффективную модель приватизации;

провести поэтапную налоговую реформу;

увеличить количество высокооплачиваемых рабочих мест;

обеспечить гарантии возврата вкладов и сбережений населения;

начать реконструкцию предприятий-«рекордсменов» в области загрязнения природной среды;

заключить полноценный экономический союз с Белоруссией, Украиной, Казахстаном и другими.

В обществе: укрепить социальный мир

Для этого необходимо:

сократить в 1,5—2 раза разрыв в доходах между самыми богатыми и самыми бедными;

создать «критическую массу» людей с приличным достатком — основу среднего класса;

создать предпосылки для резкого снижения организованной и уличной преступности;

укрепить гарантии бесплатного образования и медицины;

выработать систему поддержки научной и преподавательской элиты;

найти формы продуктивной поддержки наиболее цивилизованных направлений массовой культуры;

надежно защитить права национальных и религиозных меньшинств;

создавать у людей уверенность в завтрашнем дне.

## **ГДЕ ГАРАНТИЯ, ЧТО ПОСЛЕ ПРИХОДА К ВЛАСТИ МЫ ОСТАНЕМСЯ ВЕРНЫ ЗАЯВЛЕННЫМ ПРИНЦИПАМ И ЦЕЛЯМ?**

Наша гарантия — в вашей поддержке, которой мы сразу лишимся, если попытаемся свернуть с намеченного пути. Без вашего доверия мы не сможем ни прийти к власти, ни удержать ее. **Потому, что «Яблоко» всегда останется партией гражданского партнерства, сила которой — в понимании, доверии и поддержке людей.**

*Одобрена II съездом 00 «Яблоко»*

# **ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПЛАТФОРМА**



## ПУТЬ РОССИЙСКИХ РЕФОРМ

Экономические и политические реформы в России были неизбежны. Но осуществлялись они болезненно и противоречиво, а часто становились просто опасными.

### НУЖНА ЛИ БЫЛА ПЕРЕСТРОЙКА?

Планово-директивная экономика сталинского образца нуждалась в реформировании—руководство страны осознало это еще в 50—середине 60-х годов. Начатые тогда реформы дали импульс новому экономическому развитию, какое-то время сохранились высокие темпы экономического роста, произошел заметный скачок в благосостоянии советских людей. Но в начале 70-х годов реформы были свернуты, хозяйственная жизнь перешла в фазу стагнации, политическая— в фазу «застоя».

Между тем, к началу 70-х годов в связи с резким повышением цен на энергоносители экономика Запада претерпела глубокие структурные и технологические сдвиги. К сожалению, СССР не смог адекватно ответить на этот вызов,— вместо структурной перестройки экономики, перевода ее с индустриальной на научно-техническо-**Ую** стадию началось наращивание нефтяного экспорта, Доходы от которого шли на поддержание энергоемкой, материалозатратной и сверхмилитаризированной экономики, на дотирование восточно-европейских и ряда

развивающихся стран. Шанс для экономического рывка был упущен, быстрыми темпами шло отставание советской экономики от западной. В начале 80-х годов наша экономика была уже неспособна поддерживать рост реальных доходов населения, дефицит стал изматывающим фактором повседневной жизни людей. Экономика фактически переключалась на обслуживание нужд обороны, но и с этим справлялась все хуже.

Когда в середине 80-х годов упали мировые цены на нефть, реально встал вопрос о выживании СССР как великой державы и современного индустриального государства. Экономическая реформа была необходима, страна полным ходом шла к экономической катастрофе.

## **ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМАТОРОВ**

Политика перестройки возникла в Союзе как реакция на затухание темпов экономического роста и возрастающее отставание от развитых стран, на апатию в общественно-политической жизни. Она имела своей целью обновление существующего социалистического строя и придание ему большего динамизма и авторитета на международной арене. В политике надежда возлагалась на резкую смену кадрового состава в управленческих структурах и «очищение» общественной жизни на основе «гласности». В экономике был задуман грандиозный структурный маневр: предполагалось на протяжении двух-трех лет (1985—1987) резко увеличить капиталовложения в отрасли тяжелой промышленности (прежде всего — в машиностроение) и добиться смены технологий и скачка темпов роста производства в них, а затем, на этой основе, обеспечить рост в отраслях, производящих потребительские товары. Эти три лозунга — перестройка, ускорение и гласность — составляли суть первого этапа перестройки. Внутренняя политика дополнялась «новым мышлением» в международной политике, курсом на разоружение и компромиссы.

Капиталовложения в отрасли тяжелой промышленности не дали ожидаемого эффекта и, видимо, не могли дать. Дополнительные инвестиции финансировались за счет дефицита бюджета, перераспределение материальных ресурсов явно отставало. Экономика

оказалась не способна к структурным маневрам, не удалось провести даже первую часть задуманного маневра, средств для развития потребительских отраслей не было.

Заметными достижениями в политической области были новая международная политика и расширяющаяся гласность. Однако, перемены затронули лишь столичные города и часть интеллигенции, носили поверхностный характер.

Выход из всех этих затруднений, казалось, был найден на путях развития экономической реформы (курс на которую был принят летом 1987 г.) и перестройки политической системы (начало 1988 г.): общество должно было «ожить» само. Это был колоссальный шаг вперед—смягчены и во многом фактически устранены оказались социалистические догматы, мешающие преобразованиям, конкретные мероприятия реформ становились все более прагматичными, все менее идеологизированными.

Как продолжение идей реформы 1965 г. был выдвинут лозунг экономической самостоятельности предприятий (тогда—только государственных), который затем постепенно трансформировался в лозунг перехода к регулируемым рыночным отношениям. Были приняты законы, легализующие предпринимательскую деятельность (прежде всего в виде кооперативов), разрешающие предприятиям самостоятельный выход на внешний рынок, был существенно либерализован государственный сектор, перестроена система управления им.

Политическая система претерпела существенные изменения—в 1989 г. были проведены первые за последние десятилетия соревновательные выборы в законодательные органы Союза, а весной 1990 г.—вполне свободные выборы в представительные органы республик, а также в местные органы власти. В начале 1990 г. был введен пост Президента СССР, власть быстро переходила от партийных структур к государственным.

Это движение в безусловно правильном направлении выявило изначальную упрощенность и непродуманность концепции реформ.

Переход в государственном секторе экономики от прямого управления финансовыми ресурсами предприятий к нормативному изъятию прибыли в государственный

бюджет в условиях еще не сформированной налоговой системы и практического отсутствия горизонтальных связей между предприятиями (все связи замыкались на центральные министерства) привел к формированию двух полюсов финансовой политики: с одной стороны, на предприятиях быстро накапливались значительные излишки денежных средств, которые при централизованном снабжении и административных ценах невозможно было использовать; с другой—сократилась доходная база бюджета и скачками стал возрастать его дефицит, который финансировался почти исключительно за счет кредитов подчиненного правительству центрального банка. Первое привело к резкому обострению дефицита на всех товарных рынках, к паразитированию развивающегося предпринимательского сектора на средствах госпредприятий; второе—к ускоренному возрастанию денежной массы (наличной и безналичной). В результате развития этого процесса буквально за два-три года экономика страны накопила огромный потенциал инфляционного скачка.

С 1989 г. в связи с ослаблением традиционного давления партийного и государственного аппарата по выполнению планов производства и расстройством денежного обращения началось сокращение физических объемов производства. Проблемы некоторое время решались за счет внешних займов, однако, с конца 1988 г. из-за резкого возрастания платежей по обслуживанию внешнего долга и сокращения производства даже в экспортных отраслях все больше стал обостряться кризис платежного баланса страны.

Крайне противоречиво развивалась и политическая ситуация.

Выборы на I Съезд народных депутатов дали трибуну различным общественным силам. На выборах 1990 г. в республиканские и местные органы власти с незначительным перевесом победила радикально настроенная оппозиция во главе с Б. Ельциным в России и сепаратистские (не обязательно демократические и либеральные, но, как правило, под демократическими и либеральными лозунгами) силы в ряде других республик. Политическая борьба начала трансформироваться в борьбу национально-государственную.

В 1990—91 годах сложилась ситуация противостояния центральных органов власти—республиканским и местным. Почти 70 лет бывшая пустой формаль-

иостью запись в Конституции страны о праве выхода республик из Союза превратилась в лозунг в борьбе за власть: ряд республик заявил о невхождении в состав СССР, другие объявили о своем суверенитете и верховенстве республиканского законодательства. Началась «война законов». Бывшее долгое время во многом формальным подчинение предприятий тому или иному уровню государственного управления превратилось в проблему разделения собственности союзной и республиканской. Местные Советы провели законы о выделении коммунальной (муниципальной) собственности из состава государственной, объявили о своем суверенитете автономные образования и т. д.

Во второй половине 1990 г. страна вступила в период нарастающей политической и экономической анархии, когда существовавшие вертикальные связи тоталитарного государства стали рушиться быстрее, чем успевали их заменять горизонтальные связи гражданского общества.

В этих условиях и была предпринята попытка остановить уже набравшие инерцию деструктивные процессы на основе выработки рациональной экономической программы, предусматривавшей стабилизацию экономики на основе осуществления жесткой финансовой и денежной политики, последовательной либерализации цен, постепенного введения конвертируемости рубля, ускоренного развития рыночных структур и горизонтальных взаимосвязей предприятий, проведения широкой приватизации и земельной реформы. Предполагалось сделать ставку на добровольный экономический союз республик в целях стабилизации экономики и проведения реформ, центральные экономические органы—естественно перестроить в межреспубликанские управленческие структуры. Эта программа получила название «500 дней».

Однако в процессе принятия программы союзным Верховным Советом ее содержание было фактически заменено декларациями о переходе к рыночным отношениям. С конца 1990 года начался период импровизационной экономической политики: неподготовленный переход к договорным ценам в промышленности, неудачная денежная реформа, реформа розничных цен и доходов, резкий рост дефицита бюджета и катастрофическая растрата всех валютных ресурсов государства.

После отказа от наиболее естественных форм интеграции—экономического союза—советское руководство активизировало усилия по достижению политической интеграции и заключению нового Союзного договора. Однако процесс находился под сильным давлением глав республик и, особенно, России и подписание Союзного договора должно было привести к полной реорганизации всей союзной власти, включая замену персоналий. Это и послужило фактической причиной так называемого «августовского путча», который проходил под «лозунгами сохранения СССР и предотвращения развала экономики. Однако очевидно антиконституционные действия «путчистов» не были поддержаны народом, армией, средствами массовой информации — «путч» закончился полным провалом.

С конца августа 1991 года политическая ситуация резко изменилась — союзное руководство почти в полном составе (кроме Президента СССР) скомпрометировало себя и вся структура союзной власти начала строиться фактически заново. Во многом под давлением России произошел отказ от разработанного и готового к подписанию Союзного договора, работа законодательных структур СССР была приостановлена, правительство СССР ликвидировано, создание дееспособных исполнительных или хотя бы координирующих союзных органов фактически не было допущено. Все усилия по созданию действенного экономического союза во второй раз оказались сорваны. Логичным завершением такой политики была денонсация Союзного договора 1992 г., ликвидация СССР и создание символического Содружества Независимых Государств. Это было политической трагедией, а для очень многих людей, живущих на территории бывшего СССР, стало личной драмой и по сей день воспринимается как тяжелая беда.

Тотальная либерализация экономики, начавшаяся 2 января 1992 года, позволила добиться только одной из намеченных реформаторами целей—устранения дефицита. Не была решена другая задача, на которую была сделана главная ставка,—снизить инфляцию в течение нескольких месяцев. **Основные** причины неудачи: игнорирование сверхмонополизированной структуры экономики, рассеяние хозяйственных связей с республиками бывшего СССР, пренебрежение

проблемами собственности и поведением предприятий на микроуровне. Приватизация была проведена по экономически бессмысленному и социально ущербному «номенклатурному» варианту, при котором контроль над собственностью перешел к «директорскому корпусу» на фоне огромного количества «титульных», то есть символических собственников. Исключительно высокой оказалась цена реформ: спад производства, падение жизненного уровня большинства населения, резкая поляризация доходов, обостренное переживание социальной несправедливости, быстрая криминализация экономики.

Поведение реформаторов определяли: жесткая приверженность теоретическим схемам наряду с пренебрежением экономическими реалиями России, нежелание идти на компромиссы, прямолинейность, приверженность тактике лобового удара, невнимание к социальным последствиям экономических преобразований. Все это очень быстро привело к обострению отношений с Верховным Советом России, политическая ориентация которого менялась под влиянием настроений тех слоев населения, которые претерпели наибольший ущерб от неудачных реформ. Провал всех планов и обещаний Президента и правительства России, политическая бездарность исполнительной власти и неумение разрешить конфликт с Верховным Советом политическими методами подтолкнули Президента Б. Ельцина к серии нецивилизованных действий, закончившихся фактической отменой Конституции и разгромом парламента. Ответственность за кровопролитие 3—4 октября 1993 года несут обе стороны конфликта—Президент, ставший инициатором конфликта, а также Верховный Совет и его сторонники, которые не смогли остаться в рамках мирных действий по стабилизации ситуации.

Одержав силой оружия победу над парламентом, Президент закрепил ее в Конституции, принятой на референдуме 12 декабря 1993 года. Роль законодательного органа—Государственной Думы, была принижена Конституцией до такой степени, что он оказался неспособным влиять на принятие важнейших решений.

В условиях полной бесконтрольности не могла не заявить о себе вновь склонность Президента к силовому авантюризму при разрешении сложных политических проблем. Поводом на этот раз послужила

ситуация в Чечне, где в силу длительного бездействия, ошибок и провалов федеральных властей возник и укрепился криминально-сепаратистский режим генерала Д. Дудаева. Не имея ни терпения, ни умения распутать образовавшийся клубок проблем политическими методами, рассчитывая на то, что скорая победа, укрепит его пошатнувшийся авторитет, Президент Ельцин отдал приказ о вводе войск в Чечню, что положило начало длительной, кровопролитной и бесперспективной войне на Северном Кавказе.

## **РЕЗУЛЬТАТЫ РЕФОРМ: ЧТО НАС ТРЕВОЖИТ?**

Конечно, безошибочных реформ не бывает. Но наша страна прошла уже длительный путь—10 лет активных усилий по проведению всеобъемлющих реформ. За этот период было достигнуто многое—пробивают себе дорогу демократические свободы, сломана мощнейшая партийно-административная машина по руководству обществом и экономикой. Однако, мы не испытываем удовлетворенности произошедши преобразованиями. Мы сегодня не уверены да в главном—в необратимости происходящих перемен. Что нас тревожит?

### **В политике: авторитарные тенденции на фоне дезорганизации и беспорядка**

В настоящее время в России фактически отсутствует разделение властей. Законодательная власть не имеет возможности контролировать исполнитель! В своем нынешнем составе парламент не может реализовать даже те ограниченные возможности, которыми он располагает (как это показала, в частности кавказская война). Судебная система не обеспечивает эффективной борьбы с преступниками, ни защит прав граждан. Руки Президента развязаны до такой степени, что это уже представляет угрозу для безопасности и стабильности такой огромной страны как Россия. Правительство формально ответственно перед Государственной Думой, но оно не имеет своей политики? поскольку целиком зависит от Президента. Президент не присягал на новой Конституции, не избирался народом после того, как отменил старую Конституцию,



процедура конституционного отрешения его от должности практически нереализуема.

Административный произвол господствует не только на федеральном уровне, но и в регионах, где представительные органы ослаблены, а местное самоуправление так и не введено. Усиление исполнительной вертикали не принесло долгожданного порядка. Скорее наоборот: освободившись от контроля извне, власть перестала контролировать себя изнутри, что ведет к ее разложению. Самое опасное—утрата контроля пад передачей властных полномочий, которые порой даруются властью имущими (начиная с президента) «с барского плеча» либо просто растекаются по непредсказуемым направлениям, рано или поздно попадая в нечистые руки.

На всех уровнях власть облеплена «раковыми опухолями» избыточных бюрократических структур, клановых и лоббистских образований. Все это—питательная среда для процветания коррупции и организованной преступности. Полным ходом идет сращивание мафии с государственными органами. Милицию превращают в наемную силу, обслуживающую либо власть имущих, либо организованную преступность. Честные профессионалы уходят из правоохранительных органов, отчаявшись обрести поддержку и понимание своих проблем у политического руководства страны. В результате государство оказывается бессильным, а граждане беззащитными перед разгулом преступности.

Нынешнее политическое руководство не готово признавать ошибки, эффективно их искоренять, оно все больше озабочено проблемой сохранения власти. Добиваясь этой цели, оно идет на сближение с самыми реакционными националистическими силами, пытается восстановить пошатнувшийся авторитет безответственными средствами, вплоть до развязывания кавказской войны, создает административными методами «партию власти». Все это свидетельствует о том, что не только нынешнее руководство, но и вся политическая система России переживает глубокий кризис.

### **В экономике: отсутствует фундамент для экономического роста**

Шесть лет продолжается спад производства, уже че четвертый год—высочайшими, исчисляющимися двузначными цифрами, двузначными темпами. Отсюда

неполная занятость и рост официальной безработицы, крайне низкая зарплата, господство на рынке импортных товаров. Уже более трех лет держится опасно высокий уровень инфляции. В результате тают сбережения населения, раз за разом накатывается волна финансовых спекуляций, уменьшаются возможности долгосрочных инвестиций людей в образование, покупку жилья, товаров длительного пользования.

Правительство в этой ситуации видит своей главной целью сбить инфляцию любой ценой. Используя почти только монетарные методы, руководство России каждый раз проваливает амбициозные планы по сокращению роста цен. Однако, средства, которые оно использует приводят к росту неплатежей между предприятиями и недоимкам в бюджет, кризису банковского сектора, задержкам с выплатой пенсий и зарплаты на крупных предприятиях, падению доходов основной массы населения, и в конечном счете—опять к повышению инфляции. Резко ухудшается финансовое положение предприятий и государства в целом, сокращаются инвестиции и углубляется спад производства. Как следствие, инфляционное давление вновь увеличивается. Экономика оказывается в порочном кругу: спад провоцирует инфляцию, инфляция—дальнейший спад.

Единственный сектор экономики, который быстро развивается—это теневая экономика в торговле, финансовых услугах, внешнеэкономической деятельности. Этот теневой сектор, получая сверхдоходы, практически не платит налогов. За счет этих денег подкупаются государственные чиновники, финансируется организованная преступность, огромные средства уходят на приобретение предметов роскоши, покупку недвижимости за рубежом при обнищании значительной массы населения. «Грязные» деньги все больше рвутся к власти. Видимое благополучие—дорогие импортные товары, роскошные гостиницы, казино, мерседесы—достигается за счет частичного перераспределения доходов, выручаемых от разницы между мировыми и внутренними ценами на энергоресурсы. Как только этот резерв будет исчерпан и цены сравняются—экономический кризис обострится еще больше.

Тот строй, который формируется в стране, все более напоминает период «дикого» капитализма, который развитые страны пережили еще 100—200 лет на-

зад. Ведется жестокая и порой кровавая борьба за раздел сфер влияния, за доступ к природным ресурсам и государственной собственности. Коммерческие структуры срашиваются с государственной властью, в том числе на самом высоком уровне, формируются государственно-монополистические экономические группировки. Российский гражданин выброшен из процесса этой грандиозной дележки собственности. Ценности демократии, индивидуальных прав и свобод человека, честной конкуренции все более оказываются пустыми разговорами. В реальности же создается сверхмонополизированная «мафиозная» экономика и олигархическое криминально-полицейское государство, равнодушное (а подчас и враждебное) к интересам основной массы населения.

### **В обществе: нарастает разочарование и недовольство**

Цены продолжают расти и правительство уверяет нас в том, что это — плата за наше приближение к лучшей жизни. Зарплата не поспевает за ценами, тем более, что выплачивается она подчас с огромными опозданиями, то есть в обесцененном виде. Массовое обнищание происходит на фоне сверхобогащения (чаще всего — незаконного) немногочисленных привилегированных групп. Это вызывает у людей острейшее чувство социальной несправедливости.

Преступность принимает все более разнообразные личности. Оставаясь бичом наших улиц, она также научилась открыто и почти законным образом влезать в наши кошельки. Государство же с ледяным спокойствием взирает на то, как мошеннические финансовые компании-пирамиды одна вослед за другой обирают доверившихся им граждан.

Многие люди пытаются проявить себя на ниве предпринимательства. Но здесь их подстерегают рэкетеры, коррумпированные чиновники и огромные налоги, которые нужны правительству для того, чтобы сбалансировать бюджет. При этом от налогового бремени страдает не тот, кто получает колоссальные и уходящие из-под контроля доходы, а тот, кто в силу своей честности беззащитен перед налоговым производом государства.

Стоит ли после всего этого удивляться, что власть и политика не вызывают доверия у граждан? Люди

утрачивают желание формировать политику, не верят в свою способность оказывать какое-либо влияние на власть. На фоне всеобщей апатии выделяется агрессивное меньшинство, готовое добиваться передачи власти в руки экстремистов националистического и левацкого толка.

\* \* \*

**Нам сегодня нужна не стабильность сложившейся политической и экономической системы, а реальные усилия по ее реформированию практически на всех направлениях.**

**Однако методы реформирования должны быть решительно изменены.**

**Реформы должны быть максимально прагматичны и исходить из конкретных нужд людей, а не идеологий и теорий. Они должны вытекать из самой жизни, а не навязываться людям «сверху».**

**Реформы должны быть плавными, хватит радикализма и упрямства.**

**Реформы должны быть нацелены на возможность быстрого получения заметных результатов, но не подменяться сменой вывесок. Люди должны видеть «свет в конце тоннеля», ощущать перемены к лучшему.**

**Реформы должны проводиться в интересах основной массы населения России, а не горстки наиболее удачливых и предприимчивых. Люди должны быть уверены, что власть действует исходя из их потребностей, доверять политическому руководству страны.**

**Реформы должны быть мирными и безопасными для всей страны и каждого человека.**

**На этом и строится программа «Яблока».**

# НАША ПРОГРАММА НА 1996-2000 ГОДЫ

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ УСТРОЙСТВО

Российское государство не сможет долго сохраняться в том плачевном и полуразваленном состоянии, в котором оно существует сейчас. Возможная альтернатива: переход к окончательному хаосу и насилию либо неотложные преобразования, направленные на излечение и укрепление всего государственного организма. Мы выбираем второй путь,—и первым препятствием на нем является несовершенство действующей Конституции.

## КОНСТИТУЦИЯ

Время, минувшее с момента принятия новой Конституции подтвердило, что мы были правы, когда в 1993 году указывали на серьезные опасности, заложенные в ней и отстаивали необходимость разработки на демократической основе новой Конституции. Когда Конституционный суд оправдал действия Президента в Чечне, он сам того не сознавая, вынес обвинительный вердикт этой Конституции, которая не запрещает властям массовое убийство собственных граждан.

Конституция составлена так, что легко позволяет Президенту ее нарушать. Объем властных полномочий, предоставляемых ею Президенту настолько велик,

что он не в силах их эффективно реализовать. В результате власть уходит в руки людей, не имеющих на нее законного права. Так появляются громоздкие и шпсем не контролируемые структуры вроде Администрации президента, которые дублируют, а порой и подменяют собой правительство.

Давая Президенту право принимать указы вместо отсутствующих законов, Конституция обрекает законодательство на раздвоение: корпусу законов противостоит плохо согласующийся с ним корпус указов. Таким образом, законодательство не может быть приведено в единую систему. Нормативный статус законов резко снижается. В этом — одна из причин, по которой законы не выполняются.

Конституция должна дать гражданам гарантию того, что все избранные ими органы и должностные лица, включая Президента, будут действовать строго в рамках Конституции и законов. Президент вправе исполнять свои полномочия только в тех пределах, которые предоставлены ему Конституцией. Мы руководствуемся принципом: гражданин может делать все, что не запрещено законом, а органы государственной власти — только **то, что** им предписано **Конституцией** и законом.

Понимая, что разработка новой Конституции — сложный и длительный процесс и будучи озабочены стабильностью конституционного порядка, мы сосредоточим усилия на разработке приоритетных поправок к действующей Конституции и будем добиваться принятия поправок по следующим направлениям:

четкое разграничение полномочий между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти;

возвращение парламенту контрольных полномочий;

введение положений, предотвращающих возможность присвоения одним органом государственной власти полномочий других органов;

четкое определение меры и форм ответственности правительства перед Федеральным Собранием;

возможностью влияния парламента на назначения ключевых министров;

четкое определение демократического, а не назначенческого, чиновничьего порядка формирования верхней палаты—Совета Федерации;

возложение на парламент ответственности за определение основных направлений внешней и оборонной политики.

Мы убеждены, что без внесения целого ряда принципиальных поправок в Конституцию невозможно дальнейшее движение к созданию в России сильного, дееспособного и действительно правового демократического государства.

## **ПРЕЗИДЕНТ**

Сегодня уже очевидно, что институт президентства во всех постсоветских странах превращается в такую точку, где очень быстро и бесконтрольно сосредотачивается огромная власть. Тем самым он становится постоянным источником политической нестабильности и угрозы для безопасности граждан. В будущем мы не исключаем возможность перехода России к такой модели правления, при которой за Президентом останутся лишь функции главы государства, а всю исполнительную власть возьмет на себя правительство, опирающееся на большинство Федерального Собрания.

Но в то же время мы понимаем, что резкая смена политического режима чрезвычайно опасна и может повлечь за собой дестабилизацию обстановки в стране. Поэтому сегодня мы выступаем за ограничение и уточнение полномочий Президента в рамках пыпе существующей президентской модели правления. Мы будем добиваться положения, при котором:

формирование Президентом Администрации, Совета Безопасности и утверждение структуры правительства осуществляется только на основе федерального закона;

указы Президента принимаются только на основании и во исполнение Конституции и законов;

Президент не вмешивается в четко определенную компетенцию правительства, не присваивает себе его полномочий и структурных подразделений.

## СУДЕБНАЯ СИСТЕМА

Мы поддерживаем концепцию судебной реформы, одобренную Верховным Советом в 1991 году, однако считаем, что для ее реализации сделано слишком мало.

В настоящее время суды испытывают острый дефицит кадров, убывание которых продолжается из-за нищенских зарплат и чувства незащищенности перед лицом возросшей и усилившейся преступности. Суды общей юрисдикции перегружены делами, в силу чего судебная процедура подчас чрезмерно затягивается. Очень часто суды находятся в унижительной материальной и фипаисовой зависимости от исполнительной власти. Сложилась недопустимая практика невыполнения судебных решений,— все это также не способствует престижу судейского труда.

Для обеспечения бесперебойного и эффективного функционирования судебной системы в первую очередь решить следующие задачи:

1. Вернуть престиж и обеспечить безопасность судейской профессии. Это означает:

существенно увеличить зарплату судьям — особенно в судах общей юрисдикции;

обеспечить безопасность судей, присяжных, адвокатов и свидетелей—возможно, путем создания специальной судейской полиции.

Реализация этих мер предотвратит кадровую утечку из судейского корпуса и сделает профессию судьи привлекательной для профессионалов.

2. Добиться выполнения судебных решений. Рецепт здесь может быть только один: чиновники, повинные в неуважении к суду, должны незамедлительно подвергаться увольнению. Но для этого должна быть! проявлена воля, идущая от самого высшего руководства страны.

3. Ликвидировать материальную зависимость судов от административных органов. Финансирование судов должно осуществляться из бюджета напрямую, без | какого-либо посредничества исполнительной власти. ]

4. Разгрузить суды общей юрисдикции от чрезмерного объема дел.

Для достижения этой цели нужно двигаться в следующих направлениях:



А. Дифференциация судебной системы по горизонтали:

выделить в системе судов общей юрисдикции коллегии по административным делам, крайне необходимые сегодня во-первых, для более профессионального рассмотрения нарастающей массы конфликтов между гражданами и государством, во-вторых, для контроля за административными актами, включая нормативные;

Б. Дифференциация судебной системы по вертикали: стимулировать развитие мировых судов, действующих на уровне местного самоуправления, которые могут принять на себя большое количество мелких дел;

в субъектах федерации допустить создание уставных судов, которые освободят федеральные суды от применения конституций, уставов и законов субъектов федерации. Но сделать это необходимо исключительно на основе принципа единства и верховенства федеральной судебной системы.

## **ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА**

Мы будем добиваться введения целостного избирательного законодательства, обеспечивающего демократические, свободные и честные выборы органов государственной власти и местного самоуправления на всех уровнях. Для этого необходимы следующие шаги:

устранение неоправданного вмешательства во внутренние дела политических партий и иных общественных организаций при выдвижении списков кандидатов в депутаты Государственной Думы;

издание демократического закона о формировании Совета Федерации, который должен быть органом демократического представительства граждан регионов России с профессиональной работой членов СФ, а не палатой чиновников, надзирающих за законодательным процессом;

проведение демократического закона о Конституционном собрании — представительном и высокопрофессиональном органе, способном

подготовить и внести необходимые поправки в действующую, а в перспективе—создать новую Конституцию;

введение второго тура выборов депутатов законодательных органов в тех случаях, где ни один кандидат в первом туре не собрал убедительного большинства голосов,—только тогда выборы будут отражать волю большинства, и отсекают экстремистов;

усиление норм, побуждающих партии бороться за одномандатные округа и ограничивающий влияние как администрации, так и денежных мешков на исход выборов;

законодательное закрепление строгих положений обеспечивающих реальное равенство всех избирательных объединений и всех кандидатов (в частности, их доступ к государственным и муниципальным средствам массовой информации), исключение административных и финансовых рычагов давления на избирателей, и покупки голосов;

усиление общественного контроля за деятельностью избирательных комиссий, за подсчетом голосов и публикацией итогов выборов;

наведение строгого порядка при сборе и учете подписей избирателей в поддержку кандидатов и избирательных объединений;

расширение и ужесточение гарантий избирательных прав граждан на региональных и местных выборах;

усиление ответственности за нарушение избирательного законодательства, от кого бы оно ни исходило: установленные в судебном порядке подлог и фальсификация—безусловное основание для отмены ранее объявленных результатов выборов и референдумов.

## **ИНФОРМАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА**

Во второй половине XX века средства массовой информации (СМИ) превратились в четвертую власть, Это привело к возникновению глубоких противоречий между функциями СМИ как средства информирова-

ния, т. е. средства реализации одной из важнейших прав и свобод человека — права на информацию и свободу слова, и средства политического влияния, манипулирования сознанием и поведением граждан в борьбе за власть. Четвертая власть «выпала» из классической концепции разделения властей, и поэтому формирование этой ветви власти в нынешней России происходит путем захвата «кусков» информационного пространства по праву сильного. Оно сопровождается информационными войнами, которые ведутся без правил, в которых есть свои жертвы и победители, но в результате которых проигрывает все общество.

Для того чтобы на смену информационным войнам пришли творческое состязание и конкуренция за качество информации, необходима новая российская государственная информационная политика. Она должна основываться на следующих принципах.

### Свобода слова

Конституция Российской Федерации (ст. 29) и Декларация прав человека закрепили право каждого на свободу слова, мысли, на беспрепятственное выражение своих мнений и убеждений, а также право искать, получать и свободно распространять информацию. Ограничения этого права могут устанавливаться только законами только для охраны личной, семейной, профессиональной, коммерческой, государственной тайны, а также защиты конституционного строя и нравственности. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, устанавливается законом.

Отделение СМИ от властей — законодательной, исполнительной и судебной

Механизм этого отделения различен для печатных и электронных СМИ. Для печатных СМИ необходима поправка к закону о СМИ, вводящая запрет на учредительство СМИ со стороны органов государственной власти представительной, исполнительной, судебной. Исключения могут составлять лишь ведомости, содержащие протоколы заседаний и сборники нормативных актов.

Для электронных СМИ необходим переход от прямого управления ими со стороны исполнительной и президентской власти к косвенному регулированию путем формирования всеми ветвями власти Федеральной комиссии по телевидению и радиовещанию, а также

созданию благоприятных условий для частного и общественного телевидения и радио. С этой целью необходимо кардинально упростить выдачу лицензий на вещание и связь, выдавая их одновременно, а также провести конверсию частот и создать Федеральный фонд развития телевидения и радиовещания для обустройства вещания на новых частотах, куда каждый претендент на получение лицензии для участия в конкурсе должен сдать взнос-залог, возвращаемый в случае проигрыша.

### **Недопустимость монополизации СМИ и обеспечение публицистического и информационного разнообразия**

Разнообразие представленных в СМИ мнений и позиций является заботой государства и обеспечивается двумя основными методами: внешнего и внутреннего плюрализма.

**Внешний плюрализм** целесообразен в сфере приватизированных СМИ. Он предусматривает право каждого СМИ быть односторонним и тенденциозным в пределах закона. Могут быть партийные и частные СМИ, внутри которых плюрализм ограничен творческой концепцией, политической направленностью учредителей СМИ и журналистов. В этом случае разнообразие мнений достигается за счет наполнения информационного рынка разнонаправленными СМИ, каждое из которых имеет равный доступ к материальной и производственной базе.

Для использования метода внешнего плюрализма государство должно вводить ограничения на монополизацию и концентрацию информационных ресурсов, в частности — обеспечивать равный доступ к бумаге, полиграфическим мощностям, а также средствам распространения телерадиочастот СМИ различных политических направлений.

Кроме того, законодательно должны быть установлены меры по недопущению монополизма в СМИ,; т. е. предельно допустимые доли общероссийского тиража газет эфирного времени, которые могут быть; сосредоточены в одних руках.

Внутренний плюрализм подразумевает достижение публицистического разнообразия внутри преимущественно государственных СМИ.

Для этого государство вводит соответствующие держательные установки, например, требование пропорционально представлять позиции разных социаль-

ных групп и соответствующих политических партий. При этом необходимо государственное, а не рыночное финансирование этих СМИ, а также создание советов при СМИ, состоящих из представителей различных общественно-политических групп.

Соотношение внешнего и внутреннего плюрализма различно для различных СМИ. Очевидно, что внешний плюрализм успешно работает на рынке печатных СМИ, где меры по обеспечению внутреннего плюрализма выглядят архаично.

Для электронных СМИ в силу дефицита частот представляется наиболее приемлемым сочетание внутреннего и внешнего плюрализма, причем на первых порах преобладает Внутренний плюрализм, а затем благодаря внедрению новых технологий связи, конверсии и освоению новых частот, он вытесняется внешним плюрализмом как более естественным и демократичным методом достижения публицистического и информационного разнообразия.

### **ЗАЩИТА ОБЩЕСТВА И ГРАЖДАН ОТ НЕДОБРОСОВЕСТНОЙ И ЗЛОКАЧЕСТВЕННОЙ ИНФОРМАЦИИ**

Законом устанавливается ответственность за публикацию ложной информации, вызвавшей негативные последствия для личности или общества. Исчерпывающий перечень запретов на информацию должен содержаться в Федеральном законе.

В этот перечень должны войти помимо информации, составляющей личную, семейную, профессиональную, коммерческую, и государственную тайну, следующие виды публикаций:

ложные известия, способные подорвать доверие к стране;

ложные известия относительно операций с акциями или платежами коммерческих фирм;

ложные известия, направленные на изменения намерений избирателей или на увеличение числа лиц, отказывающихся голосовать на выборах;

иные виды публикаций, исчерпывающий перечень которых обозначается в законодательстве Российской Федерации.

Все претензии по нарушению этих запретов могут рассматриваться только в судебном порядке. Разрешение

подобных конфликтов в представительных и исполнительных органах власти—недопустимо.

### Государственная поддержка СМИ

Государственная поддержка оказывается СМИ в следующих формах:

налоговые, таможенные, тарифные и валютные льготы на деятельность, направленную на производство и распространение СМИ;

особый механизм акционирования полиграфической базы, при котором 50% акций переходят к журналистам;

адресное дотирование городских, районных, сельских газет, путем внесения их в общероссийский Реестр финансируемых из федерального бюджета изданий.

### Правовая и социальная защита журналистов

В Российской Федерации вводится официальный статус профессионального журналиста, который характеризуется тремя критериями:

непосредственное и постоянное интеллектуальное сотрудничество по меньшей мере с одним СМИ;

такое сотрудничество оплачивается в соответствии с существующими нормами;

указанная оплата представляет для профессионального журналиста основной источник его трудовых доходов.

Статус профессионального журналиста определяется нормативными актами, подтверждается журналистской карточкой и влечет за собой права и обязанности, перечисленные в соответствующих нормативных актах.

## ФЕДЕРАЦИЯ

Единство России может быть обеспечено только на пути последовательной децентрализации государственной власти, распределения ее между Федерацией и ее субъектами. Когда вся власть сосредоточена в одном центре, ею невозможно распорядиться эффективно.

Федерация обязана обеспечить:

защиту безопасности граждан и государства, территориальной целостности Российской Федерации;

защиту равных прав и свобод гражданина на всей территории России;

соблюдение субъектами федерации принципов демократии, разделения властей и прав местного самоуправления;

единое экономическое пространство страны;

единообразие межбюджетных отношений Центра и регионов;

последовательное сближение стандартов уровня жизни;

укрепление единой системы правоохранительных, судебных и надзорных органов;

единое культурно-информационное пространство страны и единство минимального стандарта образования;

единство экологических стандартов, обеспечивающих сохранение среды обитания.

Субъектам федерации должны быть переданы все полномочия, которые они в силах реализовать, не нанося ущерба единству Федерации.

Наши принципы:

равенство прав субъектов Федерации, отказ от раздачи привилегий и суверенитетов;

конституционный характер Федерации;

отказ от применения армии внутри страны за исключением случаев, специально оговоренных в Конституции и законах России и на основе законных процедур, приоритет политических методов над силовыми;

осторожность и постепенность реформирования сферы федеративных отношений.

Конституционная федерация—это цель, для достижения которой нужно создать культурные, политические

и экономические предпосылки. Мы не выступаем за расторжение существующих договоров Центра с некоторыми республиками. Мы видим свою задачу не в подобных акциях административного характера, а в том, чтобы постепенно интегрировать эти республики в конституционную систему.

Конфликты между Федерацией и ее субъектами должны решаться политическими средствами, применение силы допустимо лишь в исключительных случаях вооруженного сепаратизма и только на основе Конституции и законов.

Мы против поспешного передела административно-территориального деления России: границы субъектов федерации должны остаться неизменными до разработки такого механизма их безболезненного пересмотра, который будет приемлем для всех субъектов Федерации, основан на демократических принципах, не ущемит прав меньшинств и не будет порождать конфликтов. Выравнивание статуса субъектов федерации должно идти постепенно — в сторону расширения прав краев и областей, а не урезания конституционных прав республик. Объединение нынешних субъектов Федерации в более крупные регионы рассматривается нами как желательный процесс, свободный от какого-либо административного принуждения. Для достижения в отдаленном будущем этой цели необходимо:

поддерживать региональные ассоциации, в том числе путем делегирования им некоторых федеральных полномочий;

оказывать политическую и финансовую поддержку совместным проектам и программам, представляемым субъектами Федерации и союзами местных сообществ (при экспертизе в соответствующих субъектах Федерации и в Центре);

реформировать систему централизованного управления путем сокращения аппарата федеральных ведомств в субъектах Федерации, в том числе за счет размещения подразделений этих органов по одному на каждый крупный экономико-географический регион.

Мы выступаем за предельную ясность во взаимоотношениях между Федерацией и ее субъектами. Для ее достижения необходимы:



создание правового механизма, не допускающего одностороннего территориального передела (как со стороны центра, так и любого органа регионального или местного уровня);

четкое определение порядка принятия и реализации решений в сфере совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов на основе федерального закона;

законодательно закреплённая процедура экспертизы законодательных актов субъектов Федерации (в рамках конституционной сферы совместной компетенции) в Федеральном Собрании и учет предложений региональных собраний по федеральным законам;

выработка и введение в действие механизма ответственности как Центра, так и субъектов Федерации за неисполнение или превышение переданных им полномочий;

четкое разграничение источников поступления средств в бюджеты трех уровней (центрального, регионального и местного) в строгом соответствии с распределением расходов между ними.

На федеральном уровне необходимо закрепить гарантии республиканской демократической формы организации власти в субъектах Федерации, а также устранить перекосы в сторону одной из ветвей власти. В настоящее время это означает:

добиться скорейшей и повсеместной выборности глав республик и губернаторов;

гарантировать в федеральном законодательстве роль и полномочия представительных органов субъектов Федерации;

увеличить роль, укрепить независимость и усилить авторитет судебных органов;

разработать механизм прямого воздействия федеральных органов на те субъекты Федерации, где нарушаются права человека и федеральные законы;

выработать правовой механизм досрочного отстранения от должности руководителей субъектов Федерации по существенным основаниям и на основе законных процедур.

## МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Мы поддерживаем Европейскую хартию местного самоуправления, согласно которой под местным самоуправлением самостоятельная—под собственную ответственность—деятельность местных сообществ, образованных по территориальному признаку, по решению вопросов их внутренней жизни в рамках Конституции и закона. Главное назначение местного самоуправления состоит в том, чтобы дать людям возможность самостоятельно решать часть своих проблем, отойти от государственного патернализма, максимально сократив дистанцию между властью и обществом. Для реализации этой задачи необходимо:

законодательно оформить конституционные гарантии местного самоуправления, отделив его от органов государственной власти;

обеспечить выборность органов местного самоуправления с правом отзыва выборных органов и должностных лиц населением;

отказаться от чрезмерной унификации в вопросах организации, структуры и функций органов местного самоуправления, предоставив в этой области большую свободу субъектам Федерации—но не в ущерб правам и вольностям местных сообществ, законодательно закрепляемым на федеральном уровне;

четко разграничить компетенцию и предметы ведения между государственными органами и местным самоуправлением, предусмотрев в то же время возможность добровольного отказа местного сообщества от выполнения каких-либо функций (в силу, например, финансовой или организационной слабости) в пользу государства и добровольного же принятия их на себя по отпадении причин;

определить собственную налоговую базу местного самоуправления, сделав упор на те налоги, размер которых связан с размером территории и численностью местного сообщества (земельный налог, налог на имущество, подоходный налог с граждан), но оставив основой федерального

бюджета налоги, размер которых зависит от хозяйственной деятельности (налог на прибыль, налог на добавленную стоимость);

установить условия предоставления местным сообществам дотаций—в строгом соответствии с объемом и характером полномочий, законодательно закрепленных за местным самоуправлением, одновременно предусмотрев механизмы контроля за использованием этих средств;

содействовать усилению роли коллегиальных органов местного самоуправления, предотвратить его вырождение в бесконтрольное правление местных князьков;

обеспечить эффективную систему правового надзора за деятельностью органов местного самоуправления;

стимулировать развитие общественного самоуправления.

## НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Более 80% населения России составляют русские. В то же время современная Россия унаследовала от российской империи и СССР характер многонационального государства. Главным вектором национальной политики в Российской Федерации должно стать ослабление и предотвращение политизации национальных и этнических проблем, переводение их из разряда политических в категорию социальных и культурных.

Наши приоритеты:

защита и обеспечение реализации национально-культурных прав личности, а не отстаивание претензий этнократических элит под видом коллективных прав этноса, чреватое национальными конфликтами;

реализация как в законодательстве, так и в общественной практике записанных в Конституции принципов добровольности самоотнесения личности к тому или иному этносу и запрета принуждения гражданина к определению этнической принадлежности или отказу от него;

признание этнокультурного разнообразия общественным достоянием, подлежащим государственной защите;

пресечение национальной дискриминации, равно как и установления льгот и преимуществ по национальному признаку; безусловность наказания за дискриминацию в любой форме, санкции по отношению к должностным лицам и органам власти и местного самоуправления за непресечение дискриминации;

учет особенностей традиционного хозяйствования при проведении экономических реформ;

поддержка национально-культурной автономии как экстерриториальной формы общественного ассоциирования и реализации национально-культурных прав;

сохранение национально-территориальных образований на региональном и местном уровнях при обязательном условии равенства прав всех проживающих в них граждан независимо от национальной принадлежности.

Наши принципы в национальной политике:

предотвращение использования национально-культурных прав отдельных лиц и общностей в ущерб правам иных лиц;

эффективное применение санкций за разжигание розни и ущемление суверенитета Российской Федерации;

запрет на делегирование этническим лидерам властных полномочий по отношению к гражданам какой-либо национальности;

финансирование конкретных программ, объектов и непосредственных исполнителей, способствующих развитию национальных культур, а не этнополитических организаций и образований.

В бюджетах субъектов Федерации, с проживанием национальных меньшинств должно быть предусмотрено выделение средств на начальное и среднее образование на их родном языке, средства вещания, издательства, музеи, творческие коллективы и т. п. При

необходимости соответствующие статьи расходов должны покрываться целевыми дотациями из федерального бюджета.

## **БЕЗОПАСНОСТЬ**

### **ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА**

#### **Взаимоотношения со странами СНГ**

Особенность нынешнего международного положения России в том, что отношения с другими бывшими республиками СССР должны являться для нее главным внешнеполитическим приоритетом с точки зрения общей безопасности, а также вполне конкретных гуманитарных, экономических, политических и военных интересов. Эти республики являются членами ООН и ОБСЕ, участниками многих международных договоров и в этом плане формально они для России — иностранные государства. Но в то же время они настолько тесно связаны с Россией обширными историческими, экономическими, оборонными и человеческими узами, а во многих случаях и общими внешними границами, что эти отношения имеют ярко выраженную специфику и в беспрецедентной степени влияют как на внутренние российские дела, так и на ее отношения с дальним зарубежьем.

Возрождение любой ценой военно-политического господства России в постсоветском пространстве, насильственное восстановление СССР или Российской империи — как всякая политика, обращенная в прошлое, принесет огромные новые издержки, жертвы и поражения. Навязывание всем другим республикам военного союза в отсутствие очевидного общего врага и общих внешнеполитических интересов возможно только силовым путем, который неизбежно вызовет противодействие и вовлечет страну в истощающие и безнадежные локальные конфликты по типу чеченского, спровоцирует вмешательство внешних держав и развалит саму Россию изнутри.

Мы решительно отвергаем провокационные заявления, претензии и действия, которые ведут к обострению отношений России с ее ближайшими соседями.

Мы исходим из реального положения дел и не разделяем иллюзий тех, кто считает, что сегодня можно простым актом отменить то, что произошло в 1991 году.

Вместо этого — всемерная экономическая интеграция, но не в бесчисленных декларациях саммитов СНГ, а в качестве долгосрочного стратегического курса, и в первую очередь с Украиной, Беларусью и Казахстаном, обеспечит взаимодействие постсоветских республик на новой основе. Оно будет способствовать разрешению политических и военных разногласий, равно как и урегулированию проблем русскоязычного населения в близином зарубежье. Опыт европейской интеграции, показавшей верховенство экономических факторов над вековыми территориальными и этническими спорами, тут весьма поучителен.

Более эффективное привлечение международных организаций, как ОБСЕ и ООН, к миротворческим действиям весьма желательно. При этом задача российской дипломатии состоит в том, чтобы добиться от этих организаций такого вклада материальных и людских ресурсов, который был бы адекватен их роли в определении мандата и акций миротворческого характера. Любые многосторонние действия по поддержанию и восстановлению мира в постсоветском пространстве гарантируют России ведущую роль в силу ее объективного положения и реальных интересов в данной зоне, но при этом избавят Москву от односторонних издержек, промахов и растущей враждебности окружающих стран.

Двусторонние соглашения о военном сотрудничестве и обязательства по линии безопасности, например с Арменией, Грузией, Казахстаном, Киргизстаном, Таджикистаном тоже возможны, но только если будет взаимное понимание общей угрозы и добровольное стремление к тому этих республик. Россия должна помогать соседям обеспечивать безопасность, но не взваливать на себя все бремя и не нести основные потери вместо тех, кто в первую очередь должен быть заинтересован в совместной обороне. Мы будем добиваться мирного урегулирования Карабахского конфликта, обескровливающего и Армению, и Азербайджан.

Помогать имеет смысл только тем, кто сам хочет и может встать на ноги. Как показал современный опыт, насильно никого нельзя обратить в союзники — можно только приобрести троянского коня в своем

лагере. Никакая внешняя военная сила и экономическая помощь не способны придать стабильность непопулярному режиму — это лишь укрепляет оппозицию. Данной логикой нужно руководствоваться России, даже если с ОБСЕ или ООН не удастся договориться о разумном разделении прав и обязанностей и постсоветские проблемы придется решать в рамках СНГ или на основе двусторонних соглашений.

### **ВО ВЗАИМООТНОШЕНИЯХ СО СТРАНАМИ СНГ МЫ ИСХОДИМ ИЗ ТОГО, ЧТО:**

экономическая изоляция от нового зарубежья обойдется России не дешевле, чем попытки немедленного восстановления единого государства в границах СССР. Только в первом случае придется платить большими деньгами, а во втором — большой кровью;

страны СНГ надолго останутся для России самым естественным и легко доступным рынком сбыта и источником поступления недостающих ресурсов;

страны Кавказа и Средней Азии — это естественные геополитические союзники России на южном направлении, политическое развитие соседних стран за их рубежами может дать непредсказуемые и угрожающие «выбросы».

**Наша приоритетная задача** — заключение Экономического Союза на базе договора, подписанного в октябре 1991 года. Необходимо подписание соглашений, регулирующих общий рынок:

о статусе и полномочиях институтов Экономического Союза;

об образовании Банковского союза (платежного союза), включая его Устав;

об урегулировании прав собственности в Экономическом Союзе;

о сближении законодательства государств-членов Экономического Союза, регулирующего хозяйственную деятельность;

о создании фондов финансирования целевых программ Экономического Союза и положения о них;

- об урегулировании взаимных обязательств государств при выходе из Экономического Союза;
- о движении капиталов и ценных бумаг;
- об антимонопольной политике в рамках общего рынка Экономического Союза;
- о научно-техническом сотрудничестве

**В целях более тесной интеграции также необходимы:**

активное использование инструментария международного права, включая судебную защиту интересов России в отношениях со странами СНГ и Балтии, для чего нужно сформировать судебные органы СНГ по аналогии с системой судебных органов Объединенной Европы;

пограничный союз и объединенные усилия по защите и обустройству границ СНГ;

культурно-образовательный союз: взаимопризнание всеми странами СНГ дипломов о высшем образовании, а также ученых степеней и званий, достижение единого стандарта образования в естественнонаучных дисциплинах, соглашения о взаимной поддержке национального образования;

единое культурное пространство и равенство языков па нем;

экологический союз — разработка единой системы нормативов и санкций за их нарушение, координация усилий по выведению из кризиса зооэкологического бедствия (Чернобыль, Аральское море и т. д.);

отказ от пересмотра границ и вмешательства во внутренние дела стран Ближнего Зарубежья;

отказ от политики «двойного стандарта»: дипломатические и иные усилия с целью умеренной и постепенной демократизации авторитарных и этнократических режимов в сопредельных государствах нового зарубежья, не приводящей к их дестабилизации в краткосрочной перспективе и влекущей расширение «пространства согласия» в долгосрочной.



## Наши соотечественники за рубежом

Более чем для пятидесяти миллионов населения стран нового зарубежья русский язык и русская культура были или родными языком и культурой, или языком и культурой—эталоном. Все они, независимо от места рождения или этнической принадлежности, вероисповедания или рода занятий—наша диаспора. Распад Советского Союза, к которому они не имели ни малейшего стремления, и который оказался для абсолютного большинства из них полной неожиданностью—не только их личная и семейная, но и наша общая национальная трагедия, ответственность за которую лежит и на России.

Принципом российской политики по отношению к диаспоре должно быть обеспечение равноправия всех бывших граждан СССР и их прямых потомков независимо от места проживания, этнической принадлежности, рода и характера занятий, языка и вероисповедания и их интеграции в социальную жизнь в странах проживания без обязательной ассимиляции. Для этого необходимо:

заключить в рамках СНГ договор о взаимной поддержке диаспор;

обеспечить защиту международно-правовыми, дипломатическими и экономическими мерами российской диаспоры от любых форм дискриминации, используя имеющуюся международно-правовую базу и возможность судебного преследования как отдельных лиц и организаций, так и государств;

содействовать повышению роли мало политизированных самостоятельных объединений—культурных автономий и т. п.,—которые защищены международным правом и без шума решают большинство реальных проблем российских соотечественников;

обеспечить расширение и упрощение процедуры принятия российского гражданства, предоставление российского гражданства в порядке регистрации и сближение статуса соотечественника с национальным статусом в Российской Федерации в качестве первоочередной меры;

**создать эффективную и развернутую систему государственной поддержки, расселения и трудоустройства беженцев и вынужденных переселенцев — жертв национальных конфликтов в России и СНГ.**

с целью представительства интересов российской диаспоры создать выборный совещательный орган при Федеральном Собрании, формируемый соотечественниками в рамках избирательной процедуры, устанавливаемой Законом Российской Федерации и международными договорами;

содействовать ассоциациям культурных автономий, в том числе межгосударственных;

гарантировать всем представителям диаспоры возможность репатриации (иммиграции) в Российскую Федерацию, с одной стороны, и их эвакуацию в Россию при угрозе их безопасности.

Проект декларации, включающий эти предложения, уже внесен фракцией «Яблоко» в соответствующие комитеты Государственной Думы вместе с пакетом законов (поправки к Закону о гражданстве, к Закону о въезде-выезде и т. д. плюс три самостоятельных закона).

### **Дальнее зарубежье**

Ответственной деятельностью в качестве одной из великих держав мира Россия должна вносить посильный вклад в стабилизацию международных отношений и обеспечивать благоприятные внешние условия для выполнения внутренних задач.

Что касается западных альянсов и союзов, Россия никогда не будет членом НАТО, никогда не будет членом Европейского Союза. У нас другое измерение, другая величина. С НАТО и прочими у нас могут быть напряженные отношения, могут быть — наилучшими. Но только отношения, а не членство. Учитывая масштабы нашей страны, ее вооруженные силы, Россия может в итоге стать частью международного баланса сил, обеспечивающего безопасность в Евразии и Европе.

Для нас важен серьезный широкомасштабный диалог с США, странами Западной Европы, Японией.

Мы заинтересованы в стабильном и развивающемся Китае.

Дипломатия России должна быть не визитно-рекламно-ноказушной, а результативной. Не многоподъездной, а национальной, четко скоординированной. Не импульсивной и противоречивой, а последовательной и понятной гражданам России.

Важнейшим аспектом внешней политики является достойное и цивилизованное поведение российских лидеров как внутри России, так и за рубежом. Ни один российский официальный представитель за рубежом не имеет права забывать, что он олицетворяет страну с великой тысячелетней культурой. Не нужно все время к месту и не к месту повторять, что Россия—это великая держава. Предоставим говорить об этом иностранным лидерам и избавим россиян от чувства стыда и национальной униженности. Гражданам России нужны не декларации, а политический стиль, основанный на реализме, предсказуемости, спокойном достоинстве. В Европе главный приоритет России состоит в строительстве эффективной многосторонней системы безопасности «второго поколения», т. е. через повышение действенности ОБСЕ в качестве организации не просто наблюдения и посредничества, но принятия коллективных решений по поддержанию мира, и если нужно—силового принуждения к миру. ОБСЕ проходит серьезное испытание в Центральной и Южной Европе, а также постсоветском пространстве. Взаимодействие России и других республик с НАТО в рамках «партнерства во имя мира» (ПВМ) отнюдь не заменяет ОБСЕ, но должно дать этой организации эффективные силовые инструменты для такой деятельности.

На Балканах, отстаивая свою позицию по Югославии, уравновешивая антисербскую предвзятость Запада, Москва должна добиваться мирного урегулирования исключительно в рамках коллективного миротворчества и противостоять сепаратным шагам любой из сторон.

Создание новой системы безопасности может остановить процесс расширения НАТО на восток и предотвратить новый раздел Европы на замкнутые военные блоки. В рамках взаимодействия ЕС, НАТО и ОБСЕ при России, ни другим европейским странам можно было бы не опасаться разрастания посткоммунистических конфликтов.

На юге, в чериоморско-каспийском бассейне и в Южной Азии, политика Москвы в ближнем зарубежье и примыкающих зонах должна твердо препятствовать попыткам ущемить экономические, политические и военные (граница) интересы России со стороны Турции, Пакистана и Афганистана. Законные интересы России могут быть подкреплены и путем сотрудничества в рамках миротворческих мер ОБСЕ и ООН.

Противодействие агрессивному исламскому фундаментализму и региональному великодержавию является общим интересом России, США, Западной Европы, как и борьба с распространением оружия массового уничтожения (ОМУ), ракетных систем, наркотиков и международного терроризма. У России здесь остаются крупные козыри, как у ведущей державы-обладательницы ядерных и ракетных технологий. Особую роль в этих вопросах имело бы взаимодействие с Индией—традиционным партнером России.

Это не означает, что Россия должна рефлекторно вытягиваться в региональное противоборство с южными соседями. В Средней Азии Россия не должна увязнуть во внутреннем конфликте в Таджикистане и в пограничных боях с Афганистаном.

На Дальнем Востоке главной задачей Москвы должно быть создание системы коллективной безопасности хотя бы «первого поколения»—какая была создана в Европе в лице СБСЕ в 70-е годы. Она предусматривала согласие стран об основных принципах отношений (в частности, отказ от силового изменения границ), гуманитарное сотрудничество и военные меры доверия. Совместно с Китаем, Японией и США следует стремиться к созданию тут зоны пониженных уровней вооруженных сил, транспарентности, военного сотрудничества и свертывания односторонней военной активности. Со временем эта система могла бы распространиться и на Юго-Восточную Азию.

Для организации такой структуры Россия должна, поддерживая дружественные отношения с Китаем, приложить все силы для поэтапного и взаимоприемлемого урегулирования территориального вопроса с Японией. Даже если США и Япония и дальше будут уходить от предложений по системе коллективной безопасности на Дальнем Востоке, более сбалансированные отношения со странами региона несомненно будут способствовать российской безопасности.

## Сокращение вооружений и разоружение

Вопросы сокращения вооружений и разоружения теснейшим образом связаны с глобальными и региональными интересами России. Подчас реализация тех или иных договоров стоит недешево, однако в этой области затраты себя вполне окупают.

Развал системы сокращения вооружений, создававшейся на протяжении последних десятилетий, тем более по вине России, резко ухудшит прежде всего ее собственную безопасность. По экономическим причинам практически ни в одной из сфер, перекрытых договорами, Россия не могла бы иметь больше или лучше вооружений или вооруженных сил. В отличие от этого, другие страны, прежде всего, США и их союзники, при достаточной политической мотивации способны без перенапряжения ресурсов существенно увеличить военный потенциал по всему диапазону и добиться безоговорочного превосходства над Россией — если не для победы в войне, то во всяком случае для того, чтобы значительно меньше считаться с Москвой в международных делах в военном отношении.

С другой стороны, при всех слабостях экономического и политического положения России в мире — она все еще остается наряду с США ядерной сверхдержавой и обладательницей крупнейшей, хотя и плохо обеспеченной, армии, а также мощного, правда неоплачиваемого, военно-промышленного, ядерного и ракетно-космического комплексов. Система ограничения, сокращения и ликвидации ядерных и обычных вооружений, нераспространения оружия массового уничтожения и опасных технологий — это ныне единственная сфера международных отношений, где роль России не просто велика, но действительно незаменима. Эта роль остается, пожалуй, единственным серьезным активом России в отношениях с США и другими странами как на глобальном так и на региональном уровнях. Но для того, чтобы он работал в российских интересах, необходимы по меньшей мере три необходимых условия.

Во-первых, подписанные и ратифицированные договоры Россия должна неукоснительно выполнять, как подобает ответственной державе, и требовать того же <sup>от</sup> **Других стран**. Между тем, ссылаясь на финансовые и иные трудности, в Москве фактически ведут дело

к срыву договоров об СНВ-2, ОБСЕ, «открытому небу» и уничтожению химического оружия. При этом частные недостатки договоров не перевешивают их суммарного позитивного значения для России, которой было бы не по средствам поддерживать безопасность без договоров, только опираясь на свои вооруженные силы.

Во-вторых, как и во внешней политике, в области разоружения нужна скоординированная долгосрочная стратегия, которая увязывала бы меры разоружения с военными планами и экономическими возможностями государства, как три грани единой политики безопасности. Исходя из нее Россия должна упорно отстаивать свои интересы на переговорах, избегать односторонних уступок, но раз подписав соглашение—гарантировать его реализацию. Тогда будет реализована главнейшая цель мер разоружения: не предотвращение войны—это вопрос всей внешней и военной политики—а обеспечение более прочной безопасности страны с меньшими затратами. Вместо этого уступки в последнее время делались легко и произвольно, после чего договоры «зависают» из-за напора внутренней оппозиции или нехватки финансовых и технических ресурсов.

И третье—сами по себе договоры по сокращению вооружений не обеспечивают безопасность без разумной военной политики и военного строительства с четкими приоритетами финансирования. Если договорились о сокращении вооружений до какого-то уровня, то в этих пределах военный потенциал должен быть обеспечен полностью, в ином случае нужно добиваться других условий соглашения. Без этого партнеры просто потеряют интерес к переговорам с Россией. Недопустимо, как делается сейчас, ставить под сомнение выполнение заключенных договоров (и тем более предлагать новые), не обеспечивая финансирование сил и средств даже в пониженных договорных пределах.

### **Внешиполитический механизм**

Для исправления кризисного положения в сфере безопасности, как и во всей внешней политике России в целом, самым настоятельным требованием момента являются реализм, целеустремленность и предсказуемость. Поэтому жизненно важным интересом России

(и не только во внешней политике) является налажива-ние четкого механизма разработки и осуществления внешнеполитических мероприятий.

Большая политика делается не только и не столько тогда, когда на высоких международных форумах произносятся речи и подписываются декларации — а когда мероприятия разрабатываются и когда они затем претворяются в жизнь. Для этого внешнеполитические акции в рамках соответствующего механизма должны тщательнейшим образом готовиться и продумываться: с привлечением максимально широкого круга заинтересованных ведомств и специалистов, комитетов и фракций парламента, академических кругов и, по необходимости, местных властей и общественных организаций. Исключительно полезными бывают специальные независимые вневедомственные комиссии для непредвзятого критического изучения вопросов и выработки новых подходов. Это оправданно еще и потому, что бюрократии свойственно жить текущими делами, путать цели и средства политики, за тактикой терять из вида стратегию, акцентировать ведомственные интересы. Нужна также постоянная работа с прессой, подготовка общественного мнения внутри и за рубежом.

Но раз решение принято — внешнюю политику имеют право определять и осуществлять только президент и министр иностранных дел или по их поручению — другие официальные лица.

Нетерпимо сложившееся сейчас положение, когда решения принимаются наспех и в узком (часто анонимном) кругу, но одновременно многочисленные должностные лица, организации и политические деятели выражают и проводят в жизнь российскую позицию по важнейшим вопросам, зачастую противореча друг другу. Нельзя допускать никаких экспромтов от лица высших руководителей, которые потом приходится отменять или исправлять на противоположный смысл с большим ущербом для престижа страны. Неправильно, когда формируются и обнародуются скоропалительные позиции, от которых потом легко отступают на саммитах. Максимальная гибкость и конструктивность должны проявляться во время внутренней подготовки позиции, но затем ее следует жестко отстаивать на переговорах с другими государствами.

Из недавнего опыта следует и тот вывод, что к задачам практической внешней политики России не

должно относиться добывание иностранных кредитов, экономической помощи и иностранных инвестиции. Иначе неизбежно возникает представление о «продажной внешней политике» и к ней складывается соответствующее отношение за рубежом.

Обеспечивая безопасность государства и его конструктивное влияние в зонах жизненно важных интересов, внешняя политика должна по возможности не мешать внешнеэкономическим интересам страны. И этого достаточно, если внутренние условия благоприятствуют экономическому сотрудничеству. Если же это не так, то как учит опыт последних лет—помощь извне пойдет не впрок государству, а сделанные за это политические уступки компрометируют и внешнюю политику, и идею экономического сотрудничества с другими странами.

Совершенно недопустимо вовлечение иностранных государств в российские внутриполитические проблемы и конфликты между ветвями власти и политическими партиями. Это резко сужает внутриполитическую базу внешней политики, делает ее объектом и разменной картой борьбы между ветвями власти, партиями и ведомствами. В какой-то мере это имеет место в любой стране, но в России сейчас это стало самодовлеющим обстоятельством, за которым потерялась собственно внешнеполитическая сторона дела. Нет национального консенсуса даже по самым общим параметрам и принципам внешней политики. С другой стороны, если «заграница» явно поддерживает какую-то политическую «команду» против других группировок, то она естественно вправе требовать от нее полного послушания и лояльности. Любое несогласие воспринимается как измена духу сотрудничества, и «команда» лишается возможности проводить курс национальных интересов, пользуясь широкой поддержкой внутри, не обостряя при этом отношения с зарубежными партнерами.

Наконец, важнейшим аспектом внешней политики является солидное и уважаемое поведение российских лидеров как в России, так и за ее пределами. Это тоже неотъемлемый атрибут статуса великой державы. Общепринятые правила хорошего тона и дипломатического этикета, сдержанность и достоинство вдвойне обязательны для представителей большой и могучей страны.



# ВОЕННАЯ РЕФОРМА

## Принципы

Вооруженные Силы (ВС) России призваны защитить безопасность страны и союзных ей государств от внешних военных угроз их территориальной целостности, суверенитету, экономическим и политическим интересам. Они также должны обеспечить российское участие в международных миротворческих акциях под эгидой ООН, ОБСЕ, СНГ, в том числе в целях предотвращения распространения оружия массового уничтожения (ОМУ) и ракетной технологии—в соответствии со статусом России как великой державы и правопреемницы СССР в поддержании международной безопасности и режима ограничения вооружений и разоружения.

Несмотря на окончание «холодной войны», радикальное улучшение отношений России со странами Запада и Китаем, военная сила остается важнейшим, хотя и не главенствующим фактором национальной безопасности и мировой политики. Достаточная военная мощь является в современном мире неотъемлемым атрибутом роли и престижа государства в мире, особенно для великих держав. Ныне и в обозримом будущем Россия— в свете ее размеров, ресурсов и геостратегического положения—не обойдется без крупной, хорошо оснащенной и подготовленной армии. По численности она едва ли может быть меньше суммарного уровня армий трех-четырех ведущих европейских держав. По техническому оснащению и уровню НИОКР (если не по количеству вооружений современных классов) она должна быть сопоставима с вооруженными силами США.

Вместе с тем, избыточная военная мощь не в состоянии компенсировать экономическую слабость, внутривнутриполитическую неустойчивость и внешнеполитическую непредсказуемость страны—наоборот, она усугубляет их негативные последствия. Ввиду тяжелого экономического положения России и ограниченных возможностей федерального бюджета, в котором военные расходы и так являются самой большой статьей, жизненно важное значение для безопасности и судьбы армии и ВПК имеет четкое, емкое и в то же время реалистически ограниченное определение потребностей обороны РФ.

ВС России ни при каких условиях не должны применяться ни для разрешения политических конфликтов между разными политическими группировками внутри страны и между ветвями власти, ни для силовых акций внутри страны. Только в исключительных случаях и в полном соответствии с Конституцией и федеральными законами ВС могут использоваться для поддержки и прикрытия внутренних войск при пресечении вооруженного сепаратизма и т. п. Единственная нормальная внутренняя функция ВС—спасательные действия во время стихийных бедствий и техногенных катастроф.

Мы выражаем категорическое несогласие с официальными установками на выведение новых доктринальных положений ВС из опыта операций в Чечне. Этот трагический урок следует учесть прежде всего во внутренней политике, национальных отношениях, преобразовании федерального устройства РФ, при подготовке внутренних войск и спецназа. Но мы не приемлем превращения армии в придаток ОМОН, будь то для действий в городских или сельских условиях. Армия, натасканная для карательных акций против определенных социальных или этнических групп из состава собственного населения и вооруженных формирований—никогда не будет способна защитить страны от угрозы со стороны регулярных вооруженных сил других государств—потенциальных противников и никогда не будет пользоваться уважением и поддержкой своего народа.

Мы видим свою цель в том, чтобы освободить армию от несвойственных ей функций и в то же время полностью обеспечить ее способность выполнять свои задачи по обороне страны (и ряд законодательных акций в этом направлении уже был предпринят «Яблоком»), Мы сделаем все возможное в плане законодательства, финансирования, исправления нетерпимой морально-психологической атмосферы—чтобы возродить благосостояние, престиж и высокий социальный статус профессии защитников Отечества.

### **Геостратегическая ситуация и приоритеты развития вооруженных сил**

В обозримой перспективе не просматривается угрозы широкомасштабного нападения на Россию со стороны ее основных противников времен «холодной вой-

ны»: США, их европейских союзников, Японии. В крайне нежелательном случае обострения напряженности в отношениях России со странами Запада (наступления «холодного мира») в качестве гарантии безопасности и для обеспечения равноправных стратегических отношений (в т. ч. в сфере ограничения вооружений)— вполне достаточно поддержания надежного ядерного сдерживания с помощью стратегических ядерных сил (СЯС). В ближайшие 10—15 лет это вполне по силам России даже в условиях экономического кризиса (общие расходы на СЯС не превышают сейчас 20% военного бюджета, а на развитие приоритетных программ вооружений ракетных войск стратегического назначения — 5%).

Достаточность СЯС РФ определяется поддержанием примерного паритета с США по общей численности боеголовок, который предполагается договорами СНВ-1 и СНВ-2, при одновременном сохранении 3—4-кратного превосходства над любой из третьих ядерных держав. России необходимо развитие такой структуры и состава российских стратегических сил, которые не копируют бы чужую модель, обеспечивали бы с наименьшими затратами наиболее живучий и надежно управляемый потенциал военно-политического сдерживания в отношении любого государства — обладателя ядерного оружия. Этот потенциал должен основываться на способности нанесения заданного уровня ущерба в ответном ударе любому потенциальному ядерному агрессору и при любых условиях развязывания войны. Он должен основываться на оптимальном сочетании и взаимодействии ракетных сил наземного и морского базирования, объединенных интегрированной, живучей и полностью застрахованной от срывов системой предупреждения и боевого управления.

По обычным вооруженным силам и вооружениям для России нет ни смысла, ни возможности стремиться к паритету с НАТО, из-за ее огромного превосходства в экономическом потенциале и людских ресурсах, технологических и геостратегических преимуществ (передовые базы и пр.), как и благодаря высочайшей восприимчивости Запада к ядерному сдерживанию.

В отношении других государств — возможных противников и иных масштабов вооруженных конфликтов российские ВС общего назначения в ближнесрочной перспективе (2—3 года) вполне могут ограничиться на

южном направлении, в среднесрочной перспективе? (5—10 лет) — в региональных конфликтах тоже на юге и в долгосрочной перспективе (15—20 лет) — к региональным конфликтам на юге или (и) на востоке.

Эта оценка исходит из сценария нераспространения НАТО на восток и может быть пересмотрена, если положение изменится. Поскольку речь идет не о внезапном возникновении угрозы военной агрессии с западного направления, а о постепенном наращивании военно-политического давления — для перестройки стратегического планирования и передислокации войск у России будет достаточно времени. Оно может происходить поэтапно в соответствии с этапами нарастания напряженности и должно оставаться обратимым в зависимости от политики западных соседей.

Таким образом, неспровоцированные крупные военные угрозы могут возникнуть лишь через 10—15 лет, что предоставляет России «окно безопасности» для проведения серьезной экономической реформы, военной реформы и оптимальной конверсии. В промежуточный период можно ограничиться небольшим составом полностью боеготовых вооруженных сил общего назначения, более крупным резервом скадрованных соединений и мощным прикрытием в виде ядерного сдерживапия.

Регулярные российские ВС не будут применяться в боевых действиях против других республик бывшего СССР, где отсутствуют сколько-нибудь боеспособные армии. Исключением может быть лишь тот случай, если эти страны станут членами враждебных России союзов, позволят разместить на своей территории зарубежные вооруженные силы, и с этих плацдармов будет предпринято неспровоцированное нападение на российскую территорию, граждан, имущество, или объекты ВС. С другой стороны, российские ВС могут применяться для защиты других стран — членов коллективной безопасности СНГ от вооруженного нападения извне по их просьбе. В этих случаях российские силы будут в основном поддерживать местные войска с воздуха и с моря, предоставлять оружие и тыловое обеспечение — и лишь в крайнем случае сами примут участие в наземных боевых действиях, если этого потребуют действительные интересы безопасности России и паличие агрессии извне, а не мнимые цели поддержки непопулярных местных режимов.

В среднесрочной перспективе с востока может возникнуть более серьезная угроза российским союзникам, важным для России нейтральным странам, а в долгосрочном плане—и территории самой России (Забайкалье и Приморье). Этот сценарий требует подготовки к проведению крупной трансрегиональной операции. Не чеченская акция, а операция «Буря в пустыне» 1991 г. должна служить моделью подготовки, оснащения и обеспечения российских ВС на перспективу. К тому же потребуются заблаговременное развертывание на восточных границах РФ передовой оборонительной группировки и обеспечение возможности ее усиления в течение нескольких месяцев с использованием большей части остальных сил общего назначения. Ограниченная группировка оперативно-тактических ядерных средств должна прикрывать эти силы и обеспечивать ядерное сдерживание широкомасштабного неядерного нападения на РФ.

В отличие от защиты союзников от нападения извне, участие российских ВС в миротворческих операциях в пределах СНГ (в конфликтах между странами СНГ или внутри них) должно происходить в составе многосторонних контингентов и желательно под эгидой ООН или ОБСЕ, и оплачиваться не из российского военного бюджета. Тем более это относится к операциям в «дальнем зарубежье».

### **Гражданское управление вооруженными силами**

Гражданское управление необходимо прежде всего для выведения самой армии из политической борьбы, освобождения высшего военного командования от административных, хозяйственных и бухгалтерских функций. Без этого нельзя обеспечить эффективное политическое руководство военной политикой и военным строительством, их разумную открытость, демократический механизм принятия решений, при котором все органы власти и общество чувствовали бы ответственность за выполнение принятых обязательств по развитию ВС. Сверх всего, сейчас это необходимо для осуществления военной реформы, которую, как показал опыт последних лет, невозможно провести изнутри реформируемого ведомства.

Гражданский министр обороны, не стесненный интересами видов вооруженных сил и родов войск, из

которых выходят военные министры, имеет больше возможностей проводить беспристрастную политику внутри минобороны. При этом он должен в полной мере опираться на экспертизу военачальников, военных и технических специалистов. Гражданский министр не страдает от противоречивой дилеммы сохранения лояльности президенту и поддержания своей популярности в армии. За ошибки президент может легко уволить такого министра, и соответственно добиться их исправления, не панося удара по престижу армии, как в случае с военным министром, который по определению должен быть самым авторитетным представителем ВС.

Другой неотъемлемой частью гражданского управления является постоянное и широкое участие парламента в определении военной политики и обеспечении ее бесперебойного финансирования.

Функции оперативного управления и боевой подготовки должны остаться в Генштабе и командовании видов ВС, а гражданскому руководству МО следует предоставить общее определение военной политики и оборонных приоритетов, военно-промышленное управление, материальное обеспечение, социальную политику и пр.

Это обеспечит большую открытость и обоснованность принятия решений, большую объективность в выборе приоритетов развития ВС, а главное: приспособление армии к изменившимся потребностям безопасности и ресурсным возможностям страны, вместо ведомственных интересов ВС и запросов оборонной промышленности.

### **Первоочередные меры военной политики**

Небывалый и опаснейший кризис российских Вооруженных Сил и военно-промышленного комплекса (ВПК) вызван тремя основными причинами:

ошибки экономической реформы, подорвавшие все бюджетные сферы, включая самую большую из них—военную;

импульсивный и непродуманный роспуск СССР, поставивший в самое трудное положение наиболее интегрированный и всеобъемлющий компонент союзного государства—армию и оборонную промышленность;

отсутствие сколько-нибудь серьезной программы военной реформы и частичной конверсии «оборонки» в 1992—1995 годах.

В результате армии и ВПК оказались брошенными на произвол судьбы, утратили военно-политические ориентиры в отношении конкретных угроз безопасности страны. Армию стали все более активно втягивать в политику. Бюджетное финансирование сократилось и стало носить непредсказуемый характер.

Демографические ограничения в России, в сочетании с массовым уклонением от призыва (как следствие крайне плохих материальных и моральных условий службы в армии) подрывают боеспособность ВС (некомплект рядового состава достигает 50%, а в некоторых частях до 60%), делают армию небоеспособной.

Исправить положение в армии и ВПК невозможно без изменения экономической и бюджетной политики и полного пересмотра курса реформ. Но еще до того, как это будет сделано, можно предложить ряд экстренных частичных мер для уменьшения остроты кризиса:

военный бюджет должен обеспечивать разумные потребности внешней безопасности государства, а также сохранения и конверсии научно-технического потенциала, сконцентрированного в ВПК в силу исторических обстоятельств. Это должно достигаться, главным образом, за счет внутреннего перераспределения ассигнований по статьям самого военного бюджета. В бюджетах 1994 и 1995 годов фракция «Яблоко» инициировала некоторое увеличение военных расходов соответственно на 5 и 3 триллиона рублей, одновременно предусмотрев их рационализацию по статьям;

временно сосредоточить все капитальное строительство на жилье и складах вооружений и военной техники, остающихся после сокращения личного состава, отвода войск из-за рубежа и расформирования частей и соединений;

экономленные средства и дополнительные ассигнования использовать для поддержания ВПК и научно-технического развития, увеличив статьи по закупкам оружия, техники и опытно-конструкторских разработок в 1,5 и 2 раза соответственно

(что тоже было в определенной мере сделано «Яблоком» в бюджетах 1994—1995 годов);

в сфере ВПК и НИОКР сосредоточить ресурсы на самых передовых, высокотехнологичных производствах, составляющих основу современного военного потенциала и невосполнимых в течение многих десятилетий: ракетная и космическая техника, ядерные вооружения, авиационное, радиоэлектроника, системы управления и связи, отдельные экспортные предприятия. Провести санацию, закрытие и консервацию, а по возможности конверсию большей части остальных производств и предприятий, обеспечить создание рабочих мест. Определение военных потребностей и четких стратегических приоритетов ВС намного облегчит задачу определения и спасения действительно нужных стране элементов ВПК, выдачи контрактов на производство нужных объемов ВВТ и осуществления ОКР.

Для решения проблемы некомплекта нужно принять следующие меры:

сокращать численность ВС не за счет людей, а путем сокращения штатного расписания и лишних должностей, реорганизации структуры ВС, уменьшения числа ведомств, объединений и соединений. Тогда станет возможным сосредоточение финансирования на бесперебойной выплате денежного довольствия офицерскому составу, улучшении обеспечения рядового состава, выплате военных пенсий;

необходимо продолжить в 1996—1997 годах дальнейшее сокращение численности ВС до уровня в 1—1,2 млн. чел. Причем это сокращение должно происходить преимущественно за счет рядового состава и сокращения призыва, сохраняя в рядах ВС офицеров и младший командный состав, расширяя контингент контрактников и гражданского персонала (где не требуется военный). На переходный период можно иметь небольшое число полностью укомплектованных офицерским и рядовым составом соединений, а в остальном скадрованные части и базы хранения военной техники, обеспечивая минимальным



призывом охрану объектов, складов и простые вспомогательные работы;

постепенно набор по контракту, стимулированию которого должно соответствовать финансирование по защищенной статье, будет восполнять контрактниками вакансии в кадрах вагпных соединениях, избыток старших офицеров будет уходить, а подготовка младших офицеров должна уже ориентироваться только на новую структуру и численность ВС.

Сокращение ВС должно происходить не механически, а паряду с совершенствованием их структуры и реорганизацией Армии и Флота в соответствии с приоритетами военных потребностей по времени и географическим параметрам.

Большое косвенное бремя для ВС — это наличие еще 15 федеральных структур, претендующих на призывной контингент, лучше ВС обеспеченных деньгами и имеющий личный состав численностью около 1 млн. чел. Исходя из интересов защиты отечества, нужно обеспечить призывом прежде всего ВС и погранвойска, а потом уже другие структуры по остаточному принципу. Нехватку они должны восполнять приемом по контракту или переходом на найм гражданских лиц из средств помимо бюджета МО.

## ПРЕСТУПНОСТЬ

Борьба с преступностью — один из главных приоритетов нашей программы. В этой борьбе мы надеемся обрести опору в честных профессионалах, которые иока еще не покинули правоохранительные органы или готовы вновь занять в них свое место.

Основные причины роста преступности — в разрушении системы моральных и идеологических ориентиров, ухудшении социально-экономических условий жизни широких слоев населения, несовершенном законодательстве, дезорганизации правоохранительных органов, которые оказались недостаточно приспособленными к работе в новых условиях.

Преступность — тяжелая болезнь всего общества. При ее излечении хирургическое вмешательство нужно совмещать с длительной терапией **всего организма**. Общая терапия подразумевает:

смену экономического курса, ведущего к массовому обнищанию, смягчение социального расслоения;

систему мер по укреплению семьи;

повышение качества массового (бесплатного!) начального и среднего образования;

систему местного самоуправления, без которого не наведешь порядок на каждой отдельной улице;

меры по сокращению безработицы, особенно среди молодежи;

организацию разнообразных форм молодежного досуга;

решение проблемы детских домов;

инвестиции в «высокую» культуру и наиболее цивилизованные направления массовой культуры;

установление в государстве жесткой системы контроля над всеми органами власти, начиная с Президента;

экспертизу и корректировку экономического законодательства на предмет выявления и ликвидации в нем криминальных лазеек;

систему реабилитации преступников, отбывших срок наказания.

«Хирургическое вмешательство» также необходимо. Но сначала нужно привести в порядок хирургические инструменты.

Прокуратуру:

начав с утверждения парламентом генерального прокурора;

приняв срочные меры по восстановлению разрушенного следственного аппарата;

усилив прокурорский и судебный надзор за порядком применения и продления меры пресечения в виде заключения под стражу, за деятельностью должностных лиц органов дознания, следствия и предварительного заключения под стражу.

## **МВД:**

сделав его полноценной частью правительства;  
поставив его под жесткий контроль Федерально-го Собрания;

создав механизм отчетности и ответственности правоохранительных органов перед налогоплательщиками. **Граждане должны знать, как и на что тратит милиция отданные ими средства;**

очистив его от коррупционеров и агентов уголовного мира;

передав охрану общественного порядка органам местного самоуправления, а борьбу с профессиональной и организованной преступностью — федерации и ее субъектам;

увеличив материальное, техническое обеспечение и уровень социальной защищенности милиционеров и их семей, не увеличивая при этом численность работников МВД.

## **Уголовный и Уголовно-процессуальный Кодексы:**

ужесточив наказания за преступления против личности и собственности;

заменив принцип «поглощения наказаний», поощряющий многоэпизодные преступления, принципом «сложения наказаний»;

внеся в действующий УПК Российской Федерации изменения и дополнения, устраняющие возможности для необоснованного избрания и продления меры пресечения в виде заключения под стражу, затягивания предварительного и судебного следствия и других стадий уголовного правосудия (ознакомление с материалами уголовного дела, протоколом судебного заседания, проведения экспертиз и т. п.).

## **Систему исправительно-трудовых учреждений и мест предварительного заключения:**

проведя их реформу, сделав более достойными условия содержания заключенных;

изменив практику досудебных арестов, шире используя меры пресечения, не связанные с лишением

свободы (залог, поручительство, подписка о невыезде и др.)—для лиц, совершивших не тяжкие преступления;

повысив законодательно разрешенный уровень самообороны;

приняв жесткие меры по контролю за своевременным финансированием СИЗО;

создав при центральных и региональных органах власти группы гражданского контроля за местами предварительного заключения, с наделением их рядом полномочий.

После того, как эти инструменты будут готовы, понадобится только одно: желание политического руководства покончить с преступностью и твердость в следовании этому курсу.

**Утичная** преступность может быть резко снижена в сравнительно короткие сроки. Мы предлагаем возродить или укрепить известные и давно испытанные формы борьбы с уличной преступностью:

установить сети стационарных постов на улицах населенных пунктов;

добиваться повсеместного оснащения улиц системами вызова милиции;

материально и организационно поддерживать системы передвижных милицейских групп;

выработать систему мер по борьбе с бандитизмом на автодорогах;

вернуть былое значение и укрепить престиж службы участковых милиционеров.

Мы придаем исключительно важное значение защите прав и интересов граждан, ставших жертвами разного рода финансовых афер. Государство не может возместить их потери за счет налогоплательщиков. Но оно может и должно разыскать преступников и заставить их отвечать перед обманутыми гражданами всеми сохранившимися у них активами, в том числе, переправленными за границу. А главное— оно обязано создать систему лицензирования и финансового контроля, надежно защищающего неискушенных граждан от мошенников, поощрив создание финан-

совых институтов, гарантирующих сбережения вкладчиков.

**Организованная преступность** в большей мере, чем какая-либо иная является результатом несовершенства политической системы современной России. Свою силу и неуязвимость она черпает из безграничных возможностей сращивания с государственной властью на всех уровнях. Борьба с оргпреступностью должна начинаться с изменений в Конституции, которая оставляет множество лазеек для бесконтрольного «распыления» властных полномочий. Кроме того, необходимо подвергнуть тщательной криминологической экспертизе законодательство и подзаконные акты—преимущественно в экономической сфере. Ликвидация криминогенных зон в законодательстве должна стать частью комплексной национальной программы по борьбе с организованной преступностью и коррупцией. Только в рамках этой программы может дать реальный эффект собиранье мощной межведомственной команды честных профессионалов и нанесение ее силами стратегического удара по организованной преступности.

Это—наша альтернатива неконституционной, бессмысленной с практической точки зрения и крайне опасной для общества чрезвычайщине, дань которой отдается как в ряде указов Президента, так и в некоторых законах, принятых Государственной Думой. Мы исходим из того, что борьба с данным видом преступности должна проводиться исключительно в рамках закона. **Любое пренебрежение нормами законности— это новое приращение той питательной среда, в которой развивается организованная преступность.**

## КОРРУПЦИЯ

Мы считаем, что самым важным условием, необходимым для искоренения коррупции на всех этажах государственной власти, является ярко выраженная и ясно обозначенная воля политического руководства страны—та самая воля, которая отсутствует у ее нынешних властителей. Примирительное отношение, терпимость к коррупции в органах государственной власти не может быть оправдано никакими соображениями политической, экономической, или какой-либо иной выгоды. Общая воля народа, воплощающая в институте

государства, ни при каких обстоятельствах не **должна** терпеть ущерба от корыстных интересов частных лиц. **Не справившись с преступностью в самом себе, государство не сможет защитить от нее гражданина.**

Проблема коррупции—это в первую очередь проблема чиновника. Для ее искоренения необходимо:

жестко ограничить законами круг вопросов, решаемых чиновником;

заставить государственные органы работать в таком режиме, при котором решение вопросов, затрагивающих интересы граждан, не будет зависеть от личного усмотрения чиновника;

в процессе судебной реформы облегчить и удешевить процедуру обжалования в суде любых действий чиновника, решение чиновника не должно считаться окончательным;

добиться полной открытости и прозрачности в деятельности чиновника; обеспечить жесткий государственный и всячески стимулировать общественный контроль на тех «скользких» участках, где происходит встреча чиновника с гражданином (организацией, предприятием), стремящимся реализовать свои права: получить земельный участок, лицензию или патент, льготы и т. д.;

при выдаче лицензий применять практику конкурсов и аукционов.

## ЭКОЛОГИЯ

Экономические, социальные и политические реформы в России не будут иметь никакого смысла, если они погубят природную среду.

Наша природа—это общий капитал, совладельцами которого выступают настоящее и будущее поколения. Мы не можем бездумно растратить его и должны жить сообразно возможностям природной среды, не обременяя ее чрезмерными антропогенными нагрузками.

Экологическая политика для нас—это неотъемлемая часть процесса преобразования страны. Ее основными целями являются:

обеспечение прав граждан на здоровую окружающую среду;

создание современного экологического нрава;

предотвращение негативных для окружающей среды последствий экономических реформ;

обеспечение национальной экологической безопасности России;

формирование экологических установок в массовом сознании;

установление баланса интересов России и других стран мирового сообщества, исключающего нанесение ими взаимного экологического ущерба;

внесение вклада в решение глобальных экономических проблем.

### **Экологическая политика как часть экономических реформ**

Проведение рыночной реформы, повышение экономической эффективности производства представляют собой средства «бесприоритетной» политики в том смысле, что они способствуют более быстрому экономическому росту и в то же время улучшают среду обитания. Прямые затраты на достижение сопутствующего экологического эффекта невелики, это процесс, когда экологическая политика является составной частью экономических преобразований. **Для нас особенно актуальны те аспекты реформы, в которых интересы экономики и экологии совпадают!**<sup>1</sup>.

Так, в ходе приватизации возникает объективная необходимость в определении ответственности за прошлый экологический ущерб. Эта необходимость приводит к развитию практики экологического аудита, открытости и доступности информации, улучшения природоохранных стандартов и т. д.

В условиях переходного периода, связанного с дефицитом капитала, недорогостоящие экологические мероприятия, приводящие к существенному улучшению качества окружающей среды, предпочтительнее крупномасштабной программы инвестиций с относительно низким коэффициентом эффективности.

Экологические действия должны быть очень четко ориентированы на неотложные задачи в социально-экономической сфере. Это прежде всего:

Система социальных приоритетов, связанных с охраной здоровья людей:

защита от загрязнений, вызывающих повышенную заболеваемость, а следовательно и нетрудоспособность населения;

реабилитация населения, проживающего в зонах экологического бедствия;

переселение людей из санитарно-защитных зон.

Обеспечение занятости.

Государство обязано создать условия, при которых структурная перестройка экономики может дать реально ощутимый экологический эффект. К числу таких условий относятся:

организация общественных работ по восстановлению загрязненных территорий;

создание программ экологической реабилитации территорий, на которых закрываются или репрофилируются предприятия;

использование высвобождаемых людских ресурсов для проведения общественных экологических работ;

создание условий для реконструкции и повышения технологического уровня «экологически грязных» производств и основных источников загрязнения атмосферы, воды и почвы;

создание условий для переориентации ряда предприятий ВПК на разработку экологически чистых технологий.

Создание рынка экологических технологий.

### **Долгосрочные направления экологической политики**

1. Переориентация хозяйства с потребления невозобновляемых на использование возобновляемых природных ресурсов.

Виднейшие представители российской науки уже неоднократно высказывались по поводу неизбежности изменения энергетической базы хозяйствования. Несмотря на относительное богатство России минеральным топливом, его количество тем не менее ограниче-



но. Наиболее ценная и доступная часть запасов нефти и газа может быть исчерпана уже при жизни ближайших двух-трех поколений. Надежды на открытие бесконечных источников энергии несбыточны и опасны. Если уже сейчас не предпринять радикальных мер, то в недалеком будущем обладающая крайней инерционностью система технологий и производственных операций, нацеленная на сжигание и переработку полезных ископаемых, останется без сырья и остановится... наступит коллапс.

### ***Что можно сделать сейчас?***

В начальной поддержке государства пуждается альтернативная энергетика, где необходимо стимулировать научные исследования и прикладные разработки, приносящие быстрый эффект.

### **2. Экологизация экономического развития.**

Государство должно последовательно создавать условия, при которых будет проходить структурная перестройка экономики, приносящая реальный экологический эффект. Признавая тот факт, что в России сейчас имеется в паличии множество технологических укладов, первостепенной задачей является выравнивание уровня технологического развития народного хозяйства и создание предпосылок (прежде всего накопление капитала) для будущего перехода к наиболее экологически безопасным «высоким технологиям». В противном случае Россия очень легко может стать не только очередным «сырьевым донором» Запада, но и страной, в которую будут вытесняться «грязные» и морально устаревшие технологии.

Нельзя допустить, чтобы деятельность по захоронению и переработке отходов (в том числе радиоактивных) стала местом России в международном разделении труда.

### ***Что можно сделать сейчас?***

Создавать и последовательно применять систему эколого-экономических инструментов, воздействующих на наиболее экологически опасные производства: экологические акцизы на товары повышенного уровня загрязнения, налоги на большие предприятия добывающего сектора, приводящие в своей деятельности к крупномасштабным изменениям природной среды, платежи за все виды загрязнения окружающей среды.

Предупредить—легче, чем исправить. Принять Закон об оценке воздействия на окружающую среду, включающий оценку экологического ущерба в предпроектную стадию принятия решений.

Осуществлять строгий экологический контроль за деятельностью иностранных фирм на территории России, а также ведомств, заинтересованных в заключении контрактов с ними.

### **3. ПЕРЕХОД К НОВЫМ ФОРМАМ ПРОИЗВОДСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОСТРАНСТВА.**

Созданная за годы так называемого «социализма» структура размещения производительных сил на территории страны, противоречит интересам человека и целиком обусловлена потребностями производства. И сейчас на любом уровне (республики, края, области, райопа) в основе планов социально-экономического развития стоит задача максимально полной эксплуатации местных природных запасов. Такая корыстная близорукая политика приводит к деградации окружающей среды, лишает человека возможности строить долговременные планы и жить на своей малой Родине (процесс «прирастания корнями»). В результате большая часть населения России по-прежнему ведет кочевой образ жизни.

Преобразование жизненного пространства включает органичное развитие территорий исходя из жизненных планов и экономических возможностей российских семей, а также семей русской диаспоры, проживающих за рубежом и желающих выехать в Россию; образование компактных поселений с развитым самоуправлением и хозяйственными функциями, сообразными природному потенциалу территории.

#### ***Что Можно сделать сейчас?***

Изменить процедуру составления и характер территориальных планов, увязать их с национальным планом действий по охране окружающей среды.

Внедрять практику зонирования территорий, опирающуюся на разработанную систему нормативов нагрузки на окружающую среду,— что позволит повысить степень управляемости пространственным развитием.

#### 4. ПЕРЕХОД К ГИБКИМ ПРОИЗВОДСТВЕННЫМ СТРУКТУРАМ.

Переход к гибким производственным структурам связан прежде всего с необходимостью повышения маневренности энергетики, путем внедрения новых форм использования энергии, создания дополнительных возможностей для эффективного перераспределения энергии, всемерного повышения эффективности ее производства и потребления. Все это является резервом снижения энергоемкости производства. Как показывает мировой опыт, малые и средние предприятия легко адаптируются к технологическим нововведениям, нацеленным на сокращение материалоемкости, снижение уровня загрязнения и т. д. Стимулирование развития этих форм организации производства — одна из важнейших задач российского государства.

##### *Что можно сделать сейчас?*

Выдвинуть в число реальных (а не декларируемых) приоритетов развитие малого и среднего бизнеса, создающего основу для «расшивления» сверхцентрализованной и сверхконцентрированной структуры производства и энергетики.

Создать эффективную систему защиты малого и среднего предпринимательства, прежде всего от угрозы со стороны монополистических структур.

Создать систему стимулов для развития среднего и малого экобизнеса.

#### **Первоочередные меры в области экологической безопасности**

##### **Охрана воздуха:**

Необходимо снижение выбросов предприятий энергетики, черной и цветной металлургии, топливной промышленности, — прежде всего кислотообразующих соединений, парниковых газов и газов — разрушителей озонового слоя.

Необходимо приступить к срочной разработке федеральной программы по **экологизации автомобильного транспорта**, в которой должны быть предусмотрены:

выработка жестких экологических требований к топливу и параметрам двигателя;

реконструкция нефтеперерабатывающих заводов с целью улучшения качества бензина;

стимулирование перехода на газ и метиловый спирт;

установление контроля за качеством реализуемого бензина;

введение акцизов на некачественный и этилированный бензин;

инвестиции в инфраструктуру общественного транспорта;

строительство многоярусных гаражей и стоянок;

санкции за причинение автовладельцами экологического ущерба—порчу и вырубку зеленых насаждений, уничтожение газонов, загрязнение водоемов и почв и т. п.

#### Охрана воды:

снижение водопотребления промышленными, предприятиями за счет максимального использования оборотного и повторно-последовательного водоснабжения;

изменение технологии полива в сельском хозяйстве;

снижение потерь воды при транспортировке;

изменение структуры потребления воды в жилищно-коммунальном хозяйстве: введение платы за сверхнормативное потребление воды (водосчетчиков в квартирах);

раздельная очистка сточных вод на каждой стадии технологического процесса.

#### Охрана почв:

распространение техники, оказывающую минимальное вредное воздействие на почву;

стимулирование сельскохозяйственных предприятий к предотвращению эрозии и деградации земель;

ответственность за экологически опасное использование приватизированных и арендуемых земель;

разработка системы обязательств по рекультивации земель пользователями.

## Охрана лесов:

жесткий контроль за использованием лесных ресурсов;

пресечение практики сплошной вырубki при лесозаготовках;

ужесточение санкций за незаконные рубки и продажи леса;

поддержание и увеличение лесозащитных насаждений и лесовосстановления;

финансирование мероприятий по предупреждению и ликвидации лесных пожаров;

особое внимание—сохранению и рациональному использованию хвойных лесов, в первую очередь кедровых.

## Радиационная безопасность:

законодательно закрепить, что валютные средства от экспорта ядерных материалов расходуются только на решение задач повышения безопасности ядерной энергетики, обращения с радиоактивными отходами и оказания помощи лицам, пострадавшим в результате ядерных и радиационных катастроф;

обеспечить создание технологий промышленного снятия с эксплуатации атомных станций, предприятий ядерно-топливного цикла и атомных подводных лодок;

прекратить или хотя бы сократить практику заключения с зарубежными фирмами контрактов по обогащению, утилизации и захоронения радиоактивных отходов на территории России. Мощности ядерного комплекса направить для решения внутренних задач—таких, как реабилитация загрязненных территорий;

направлять на государственную экологическую экспертизу договоры с иностранными государствами по совместному использованию атомной энергии;

способствовать проведению на территории РФ независимой экспертизы местностей, где осущест-

влялись подземные атомные взрывы в мирных целях;

разработать государственную программу использования исследовательских ядерных установок, а также провести оценку состояния их безопасности на соответствие требованиям по безопасности в атомной энергетике. Установить конкретные сроки прекращения эксплуатации, а также выполнить мероприятия по снятию с эксплуатации;

создать централизованную федеральную систему управления деятельностью специализированных предприятий по сбору, переработке, транспортировке и захоронению радиоактивных отходов.

## ОБЩЕСТВО

Ни одна власть в России не ставила культуру и образование во главу угла. Нищий учитель, нищая школа, йищий библиотекарь, нищий ученый. Таково наше прошлое и, особенно, настоящее. Отсюда и все прочие беды. К сожалению люди, которые долгое время правили Россией были привычно далеки от пониманий, может быть, самого главного: пора превратить в предмет первостепенной заботы и оправданной гордости наши школы и вузы, наши библиотеки, музеи, театры, многие научные учреждения. Иначе неоткуда взяться<sup>1</sup> во множестве людям дельного ума, толкового труда, доброго и отзывчивого сердца. Без них неисполнимы любые политические обещания, даже лучшие надежды] и планы.

Именно культура, наука и образование должны стать приоритетами всей национальной политики, именно они могут и должны стать основой национального возрождения. Не подачки культуре, науке и образованию с барского стола политики и экономики\* а обозначение их в качестве приоритетов.

Мировой опыт однозначно доказывает, что только те страны, которые сделали культуру, науку и образование национальными приоритетами благополучно проходят стадию модернизации, успешно завершают XX век и имеют шанс победно войти в третье тысячелетие.

Те страны, которые отказались от «остаточного» финансирования и опережающе вкладывают крупные средства в культуру, образование, науку, получают наиболее квалифицированных работников, законопослушных граждан, торжество права и нравственности, духовное и материальное благосостояние миллионов людей. Именно поэтому такие страны вырвались далеко вперед, Россия же сильно и надолго отстала. Покончить с этой отсталостью и значит спасти Россию, россиян от вырождения, вывести ее на путь достойной каждого из нас жизни. Ничто другое, само по себе, без первенства культуры не поможет.

Культура, наука и образование дольше держатся, но и дольше возрождаются. Если мы потеряем поколение тех, кому сейчас 10—20 лет, то результат может сказаться через 15—20 лет и он будет чудовищным.

Объединение «Яблоко» отдает предпочтение культуре, науке, образованию как решающим рычагам надежного улучшения жизни в целом. Чтобы именно через них устойчиво крепла экономика, росло благосостояние народа. Иначе не получается—это мы видим и на нынешнем нашем опыте.

## КУЛЬТУРА

Сохранение, возрождение и развитие отечественной культуры — обязательное условие успеха во всех остальных сферах жизни, важнейший способ национальной консолидации, возвращение России не только формального, но и заслуженного статуса великой державы.

Мы уверены, что сегодня в тяжелое время становления нового российского государства только культура обеспечивает идентичность нации, устойчивость социальных, нравственных, психологических характеристик страны и общества.

Задачи любой общественной силы в области культуры — в сохранении (прежде всего) и в обеспечении функционирования высокой культуры, нетленных духовных ценностей — национального культурного наследия. Именно оно определяет место страны в мировой культуре. У России это место достаточно высокое и никто не простит нашему поколению, если оно будет потеряно или снижено. Это в равной степени

относится и к традиционному народному искусству и народным промыслам и к ремеслам.

Не менее важно создать благополучные условия для творцов культуры. Дело не только в материальной поддержке, но и в утверждении ответственного государственного покровительства высокого престижа культуры.

Еще одна группа задач: приобщение к культуре всех граждан страны—одна из главных функций демократического государства. Вместе с тем мы считаем необходимым дальнейшее развитие отечественной культуры на основе преемственности многонациональной российской культуры, лучших образцов национального искусства.

Основные задачи, которые мы намерены решать:

сохранение и приумножение национального культурного наследия, которые должны стать предметом личной заботы и ответственности Президента РФ;

разработка и внесение законопроектов о государственной политике по поддержке культуры, науки и образования;

общенациональные (Президентские) программы развития культуры и искусства;

протекционистская политика по отношению к отечественному кинематографу, программа спасения отечественного кинопроката от окончательной гибели;

реформа библиотечного дела, возвращение РГБ (бывшая библиотека им. Ленина) уровня одной из лучших библиотек мира, техническое и информационное обеспечение крупнейших, а затем и остальных библиотек страны, обязательное страхование уникальных библиотечных фондов;

реформа музейной системы, усиление ее воспитательной и образовательной функций, запрет приватизации существующих государственных музеев, поддержка создаваемых музеев и галерей. Техническое переоснащение музеев, обеспечение сохранности национального достояния;

моральная и налоговая поддержка общественных и частных фондов, меценатов. Поддержка обще-



ственных и частных музеев, галерей, театров и других учреждений культуры;

культурное возрождение российской провинции, театров и музеев, народных промыслов и ремесел и совсем уж забытой художественной самодеятельности.

## ОБРАЗОВАНИЕ

Образование как система и передача знаний, мастерства и традиций определяет сегодня судьбу любой нации и ее исторический успех. Россия может иметь достойное будущее только на пути сохранения и всемерного развития высокого уровня образования. И, надо признать, этот уровень у нас был.

Образование должно развиваться на фоне высокой потребности в нем, к нему должно быть приковано внимание нации, внимание руководства страны.

Для объединения «Яблоко», которое в немалой степени опирается на научную интеллигенцию, образование всегда будет важнейшим приоритетом.

Основная задача в области образования — приоритетное финансирование всей системы образования с выявлением в ней самостоятельных приоритетов (до 10 процентов федерального бюджета).

Высшая и средняя специальная школа.

Автономия государственных и негосударственных образовательных учреждений уровня вуза, послевузовского (аспирантура) и последипломного (вторая, третья специальность) обучения — при условии государственной аттестации.

Поощрение саморазвития, самоуправления, самофинансирования (в том числе государственных вузов и колледжей).

Предоставление самостоятельности в специализации, утверждаемой Госкомвузом России.

Государственные нормативы и стандарты (дипломы государственного образца и негосударственных, аттестованных, аккредитованных учебных заведений высшей и средней специальной школы).

Государственная поддержка исследований в области высшего и среднего специального образования.

Государственная поддержка издательской деятельности вузов и колледжей (бумага, полиграфия, деньги).

Государственная поддержка международных образовательных обменов (студентов, аспирантов, преподавателей).

### **Средняя школа.**

Обязательное начальное образование, высокая доля законченного среднего, учет уровня образования при оценке деятельности местного руководства.

Обязательная квота регионального бюджета (субъектов Российской Федерации): капитальное строительство, приращение школьных зданий и жилья для учителей, закупка учебных пособий и оборудования, включая компьютеры. Обязательная квота местного бюджета: деньги и материалы на ремонт школ, жилья учителям, топливо и его доставку школам, учителям (сельская местность), питание и подвоз учащихся (последнее — на селе), обустройство школьных территорий, поддержка школьных музеев, путешествий, экскурсий учащихся по России. Соответствующие положения (статьи) Закона Российской Федерации об образовании.

Государственной финансирование издания учебников, производства учебных пособий и учебного инвентаря, включая спортивный (строка в федеральном бюджете).

Государственной финансирование и централизованное комплектование школьных библиотек (строка в федеральном бюджете).

Государственной финансирование экспериментов в области школьного дела — преподавание, воспитание, экономика школы, социальные вопросы и т. п. (строка в федеральном бюджете).

Государственное обеспечение плановой подготовки школьных преподавателей и воспитателей (строка в федеральном бюджете).

Признание и поддержка частного и домашнего образования как дополнения к государственному, нострификация дипломов частных школ.

Повышение зарплаты учителям, преподавателям, всем работникам системы образования.

Государственное финансирование фундаментальных и прикладных исследований в области школьного дела.

Поддержка международных образовательных обменов.

Помощь общеобразовательным и специальным школам соотечественников в ближнем зарубежье.

## НАУКА

Наука, научные школы, высокие технологии — абсолютно необходимый признак великой державы, особенно накануне третьего тысячелетия.

Научный интеллект нации и его оптимальное использование — важнейшая опора России. Объединение «Яблоко» во всей своей деятельности намерено опираться на лучшие научные силы России.

Мы уверены, что если лучшие умы России поймут, что мы готовы использовать их знания и опыт, если они поймут, что нужны России, нужны новому поколению политиков — это может иметь решающее значение для нового научного и технологического прорыва России.

### **Важнейшие задачи в области науки:**

государственная поддержка отраслевой, вузовской науки и НИОКР, оценка деятельности отраслей и регионов по уровню развития и успехам в этих областях;

концентрация внимания и финансов на нескольких ключевых направлениях научно-технического прогресса, где у отечественной науки есть серьезные заделы и прорывы;

государственная программа поддержки научных исследований, способствующих национальному (экономическому, политическому, духовному) возрождению России;

всемерное развитие «рынка технологии» с выходом на мировой рынок (прежде всего Европа и Дальний Восток);

поддержка научных программ и проектов, а не научных учреждений с застывшими бюрократическими структурами, внимание временным творческим коллективам, развитие системы государственных грантов;

структурное реформирование Академии наук России и отраслевых Академий, государственная аттестация общественных академий;

всемерная поддержка научной молодежи, система специальных молодежных грантов и стипендий, система государственных кредитов для получения образования;

программа русскофонии как основы русской культуры—создание и государственная поддержка центров русского языка в странах ближнего и дальнего зарубежья;

противодействие «утечке мозгов» из Росс<sup>TM</sup> при помощи изменения материальных условий, повышения возможностей творчества, системы длительных командировок в зарубежные научные центры;

всемерное развитие системы научной и научно-технической информации, усиление роли научных библиотек и информационных центров, включенных в мировые информационные системы.

## **ЗДРАВООХРАНЕНИЕ**

Состояние здоровья народа—и цель и условие нормального общества и сильного государства. Никакие экономические, политические и духовные достижения не заменят здоровья народа, более того, при его отсутствии они маловероятны.

Необходимо осознать, что прежние критерии и возможности здравоохранения утеряны и вернуться к ним мы не можем. Тем более важно определить минимальные обязательные размеры и возможности медицинской помощи, которые государство обязано гарантировать. Иными словами, речь должна идти о минимальном наборе услуг, которые должны быть доступ-

пы каждому,— это не так дорого, и даже наше обедневшее государство это осилит. Отсюда следует необходимость стандартизации медицинских услуг, разработки здравоохранительных стандартов.

Следующая важнейшая проблема: соотношение государственной (бюджетной) и страховой медицины. Первое—отчетливое понимание (разработка) самой проблемы, достижение взаимопонимания и взаимной поддержки этих двух форм. Абсолютно необходимым становится решение предыдущей задачи—стандартизации медицинских услуг. Только в этом случае может быть найдено правильное соотношение между этими двумя формами.

Для решения этой проблемы важнейшим аспектом является право выбора каждым гражданином формы и места лечения, и конкретного врача. Кроме юридического права, необходим механизм его реального осуществления. Иначе—неизбежная криминализация медицины, незаконное проникновение бюджетных денег в страховую медицину.

Среди первостепенных мер необходимо упомянуть:

программу поддержки материнства и родовспоможения. Эта программа на сегодня даже менее других обеспечена материально-технической базой и, главное, профессиональными кадрами. Среднее профессиональное звено—акушерки—как профессия вымирает. Только в Москве и крупных городах есть нормальные родильные дома—в остальных регионах они бесконечно далеки от мировых стандартов. Сама эта проблема не стала по-настоящему приоритетной, а без этого она просто не может быть решена;

восстановление системы предупреждения инфекционных заболеваний (вакцинация). Эта система сильно ослабла, но не умерла окончательно. Задача состоит в ее реанимации;

осуществление жестких мер по борьбе с чумой XX века—СПИДом, активно поддерживать научные исследования по этой теме;

борьбу с инфекционным гепатитом В, распространение которого создает серьезнейшую опасность для здоровья и генофонда нации;

предупреждение производственного и бытового травматизма.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ПУТЬ РОССИЙСКИХ РЕФОРМ.....</b>	<b>27</b>
<b>Нужна ли была перестройка?.....</b>	<b>27</b>
<b>Проблемы реформаторов.....</b>	<b>28</b>
<b>Результаты реформ: что нас тревожит?.....</b>	<b>34</b>
<i>В политике: авторитарные тенденции на фоне дезорганизации и беспорядка.....</i>	<i>34</i>
<i>В экономике: отсутствует фундамент для экономического роста.....</i>	<i>35</i>
<i>В обществе: нарастает разочарование и недовольство</i>	<i>37</i>
<b>НАША ПРОГРАММА НА 1996—20&lt;)0 ГОДЫ .....</b>	<b>39</b>
<b>Государственное устройство</b>	
<b>Конституция.....</b>	<b>39</b>
<b>Президент.....</b>	<b>41</b>
<b>Судебная система.....</b>	<b>42</b>
<b>Избирательная система.....</b>	<b>43</b>
<b>Информационная политика.....</b>	<b>44</b>
<b>Федерация.....</b>	<b>48</b>
<b>Местное самоуправление.....</b>	<b>52</b>
<b>Национальная политика.....</b>	<b>53</b>
<b>Безопасность</b>	
<b>Внешняя политика.....</b>	<b>55</b>
<i>Взаимоотношения со странами СНГ .....</i>	<i>55</i>
<i>Наши соотечественники за рубежом.....</i>	<i>59</i>
<i>Дальнее зарубежье.....</i>	<i>60</i>
<i>Сокращение вооружений и разоружение.....</i>	<i>63</i>
<i>Внешнеполитический механизм.....</i>	<i>64</i>
<b>Военная реформа.....</b>	<b>67</b>
<b>Принципы.....</b>	<b>67</b>
<i>Геостратегическая ситуация и приоритеты развития вооруженных сил.....</i>	<i>68</i>
<i>Гражданское управление вооруженными силами .....</i>	<i>71</i>
<i>Первоочередные меры военной политики.....</i>	<i>72</i>
<b>Преступность.....</b>	<b>75</b>
<b>Коррупция.....</b>	<b>79</b>
<b>Экология.....</b>	<b>80</b>
<i>Экологическая политика как часть экономических реформ.....</i>	<i>81</i>
<i>Долгосрочные направления экологической политики. . . .</i>	<i>82</i>
<i>Первоочередные меры в области экологической безопасности.....</i>	<i>85</i>
<b>Общество</b>	
<b>Культура.....</b>	<b>89</b>
<b>Образование.....</b>	<b>93</b>
<b>Наука.....</b>	<b>93</b>
<b>Здравоохранение.....</b>	<b>94</b>

Одобрена II съездом ОО «Яблоко»

# **ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПРОГРАММА**

Экономическое положение пашей страны серьезное и даже опасное. Мы живем за счет экспорта ресурсов, проедания накопленного ранее производственного и научно-технического потенциала, а также иностранных кредитов. Это похоже на наркотики—они снимают боль, но не лечат разрастающуюся болезнь.

Экономический потенциал продолжает снижаться, падает добыча топливно-сырьевых ресурсов, стремительно сокращается разница между мировыми и внутренними ценами.

Осталось не так много времени. Если ничего не изменить, то в России начнется массовая безработица—возможно на многие годы. Выйти из этого положения будет невероятно трудно, если вообще возможно в обозримом будущем.

Считаем своей ответственностью не допустить этого и предлагаем профессиональную экономическую программу решительного изменения экономической политики.

В последние годы перестройки общество жило в ожидании перемен. Надежды связывались с рынком и освобождением экономики от тоталитарного контроля. Мы считали и считаем, что эти надежды были правильными. Почему же мы говорим сегодня о кризисе и о новых переменях? Потому, что в результате грубых ошибок и бессмысленных разрушений вместо рынка мы получили укрепляющийся криминальный контроль. Вместо свободы хозяйственной деятельности—хаос и неразбериху. Забыты цели реформы—не приватизация как таковая, а повышение хозяйственной эффективности, обеспечение достойного уровня жизни людей, занятости, экономической безопасности. Упорнос нежелание правительства и ряда идеологов



либерально-радикальной мысли признать реальности означает в лучшем случае неумение извлекать уроки из ошибок, а в худшем — прямую заинтересованность в сохранении нынешнего «статус-кво». Но нам не нужны победы над собственной экономикой. Нам не нужна «стабильность», сохраняющая возможность обогащения для горстки избранных и нищенское существование для большинства остальных. Нам нужны созидательные перемены. Об этом наша программа.

Комплексность и невероятная сложность задач не позволяет сегодня создать программу действий в виде готовых рецептов. Профессиональный подход требует иного — раскрытия и аргументации логики реформы, ее социальных приоритетов. Этим продиктована форма настоящего документа — не только призывы и задачи, но и оценки, размышления, последовательность конкретных действий. По существу, это наш экономический диалог с избирателями, ответы на ключевые (но, конечно, не все!) вопросы нашей экономической жизни.

## **ЭКОНОМИКА И СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: 1992—1995**

Экономическая программа, которую мы предлагаем, опирается на теоретический анализ проблем переходного периода, подробное изучение достижений и провалов экономической политики России в последние три с половиной года и отталкивается от осуществляемой ныне Программы правительства.

### **К ВОПРОСУ О ТЕОРЕТИЧЕСКОЙ КОНЦЕПЦИИ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА В РОССИИ**

Общепризнанной теоретической концепции перехода от плановой экономики к рыночной пока не существует. Мировой опыт здесь весьма многообразен и часто уникален. И это понятно — практически проблема возникла лишь в конце 1980-х годов в связи с проведением реформ в восточно-европейских странах. Предыдущие попытки реформирования в Югославии и Венгрии в 1960—80-е годы осуществлялись на основе различных вариантов теории рыночного социализма. Создание научной теории переходного периода следует за практикой преобразований.

В основу восточно-европейских реформ за неимением ничего лучшего был положен хорошо разработанный метод Международного Валютного Фонда (МВФ). Однако — и было это очевидно для всех, включая экспертов МВФ, с самого начала — его применение в условиях реформирования постсоциалистических

стран имеет весьма серьезные противоречия и ограничения.

Наша Программа исходит из учета тех положений теории переходного периода, которые стали почти очевидными за последние годы, мирового опыта трансформации экономик и осуществления стабилизационных программ, учета особенностей России, а также современной стадии реформ в стране.

Сложившиеся до сих пор теоретические концепции переходного периода исходят из того, что он включает в себя:

Либерализацию экономики—цен, хозяйственных связей предприятий, торговли и т. д.

Антиинфляционную политику (стабилизацию).

Институциональные преобразования, связанные с изменением реальных отношений собственности и контроля за принятием экономических решений как в сфере производства, так и в сфере социальных услуг. Приватизация выступает здесь лишь как один из элементов необходимых институциональных изменений.

Структурную перестройку—с изменением целей функционирования экономической системы резко меняется структура конечного спроса, под которую должна подстроиться отраслевая структура экономики; соответственно изменяются соотношения цен, предпочтения и склоности экономических субъектов. Это неминуемо ведет к сложным процессам изменения отраслевой структуры экономики.

«Открытие» экономики — внешний аспект либерализации экономики настолько важен, что его имеет смысл рассматривать отдельно от внутреннего; он имеет свои закономерности и темпы.

Наконец, психологическое привыкание экономических субъектов к новым реалиям, ценностям, целям деятельности.

Эти процессы отличаются сроками проведения соответствующих мероприятий, их результатами и методами государственного воздействия.

Либерализация и стабилизация согласно рекомендациям МВФ и по опыту восточно-европейских и неко-

горых латиноамериканских стран, осуществляются одновременно и в очень сжатые сроки. Однако как теоретическая экономика, так и успешный опыт ряда стран (например, Китай, послевоенная Япония) показывают, что на самом деле задачи либерализации и антиинфляционной политики не могут отрываться от остальных процессов, которые по своей сути носят долгосрочный характер и могут быть осуществлены в сроки от нескольких лет до нескольких десятилетий. Так, либерализация цен, хозяйственных связей и т. д. может и должна осуществляться не просто постепенно, по разным темпам в разных секторах экономики, определяемые не по паитию, а по мере достижения в этих секторах реальной отдачи от институциональных преобразований, структурной перестройки и т. п. Этапы либерализации должны способствовать этим изменениям, но не могут опережать их настолько, чтобы полностью отрываться от реалий хозяйственной жизни. Именно это, к сожалению, произошло и происходит с переходным процессом у нас.

Спешке с либерализацией есть определенное объяснение. До сих пор многие опасаются, что вот «вернутся коммунисты» и все пойдет назад. Отсюда — нетерпеливое желание продвинуться вперед как можно дальше и как можно быстрее. Это, повторим, может что-то объяснить в промахах радикал-либералов, но не может их оправдать. Сегодня очевидно, что главная опасность «возвращения коммунистов» проистекает именно из последствий этой непродуманной спешки со всеобщей либерализацией без учета состояния экономических институтов и структуры народного хозяйства. Более того, либерализация без создания рыночных институтов и перестройки структуры производства породила вакуум, который нехмедленно заполнился коррупцией и криминальным контролем. Сегодня эта ситуация становится совершенно нетерпимой. Именно криминализацию экономики, прямую угрозу экономической (а зачастую и физической) безопасности большинства граждан, закрепление нищенского уровня национального дохода, угрозу массовой безработицы мы считаем главными опасностями сегодняшнего дня, гораздо более реальными, чем возвращение к тоталитарному контролю над хозяйственной деятельностью. Не считаясь с этими опасностями, полагая по-прежнему главной угрозой «красно-

коричневых», демократические, рыночные силы рискуют окончательно утратить связь с народом.

Что касается антиинфляционной политики, то мы вообще не считаем, что эту задачу имеет смысл ставить отдельно от других. Победа над инфляцией явится естественным следствием решения прочих задач переходного периода, и, напротив, никак не может быть достигнута без этого. Это не значит, что антиинфляционные меры не должны предприниматься вообще. Но они должны быть направлены в первую очередь на нейтрализацию отрицательных последствий инфляции для институциональных преобразований, распределения доходов и инвестиций, необходимых для структурной перестройки, не превращаясь в самоцель. О том, как мы предлагаем это сделать, будет сказано далее в нашей программе.

Что же касается остальных, средне- и долгосрочных мероприятий, то ясно, что, если мы форсируем их сроки, то придется жертвовать качественной стороной этих преобразований, их завершенностью и последовательностью. Так, например, весь комплекс необходимых институциональных изменений в российской экономике в 1992—1994 годах был сведен только к приватизации, а последняя—только к отчету по количественным показателям (доля «частных» предприятий, доля ВВП, произведенного в «частном» секторе и т. п.). В результате реализованного варианта приватизации родился феномен российского «частного» сектора, где смешаны элементы коллективной, криминальной и собственно частной собственности.

Существуют инструменты государственной политики, направленные на решение каждой из задач, причем зачастую противоречащих друг другу. Так, ускорение структурных преобразований может быть существенно стимулировано государственной промышленной политикой, включающей в себя комплекс мер по бюджетным инвестициям, субсидиям, налоговым и внешнеэкономическим льготам, развитие механизмов государственного страхования, выдачи госгарантий и т. д. Ряд стран (например, Япония) продемонстрировали колоссальный успех таких мероприятий. Однако, проведение промышленной политики вступает в противоречие с антиинфляционной программой, предусматривающей режим максимальной экономии и минимизацию каких-либо льгот.

Соотношение в темпах и способах осуществления указанных выше шести процессов формирует концепцию экономической политики переходного периода. Эта концепция находится в зависимости (зачастую, определяющей) от политической ситуации, глубины структурных, институциональных и психологических деформаций в стране, а также от уровня профессионализма руководителей правительства.

Традиционные (ортодоксальные) стабилизационные программы — «шоковая терапия» — основаны на идее нескольких мощных стабилизаторов-«якорей». В качестве таких «якорей» выступают обычно жесткая монетарная политика и стабилизация валютного курса. Смешанные (гетеродоксальные) варианты стабилизации предусматривают применение и третьего «якоря» — сдерживания роста доходов. В мировой практике есть примеры как успешного осуществления, так и провала и тех, и других программ.

В России в 1922 году был применен ортодоксальный вариант стабилизации — в отличие от Польши, Чехии, Румынии, Болгарии, где применялись гетеродоксальные варианты.

Однако, существуют различные варианты постепенной трансформации (градуализм), чему посвящено большое количество теоретических работ. Неудачную попытку такой постепенной трансформации продемонстрировал СССР в конце 80-х — начале 90-х годов. Удачную попытку демонстрирует Китай, где в течение последних 15 лет происходят медленные преобразования в направлении к рыночной экономике, причем совмещенные с очень высокими темпами экономического роста и поэтапным решением ключевых социальных задач.

Мы уверены, что выбор ортодоксального варианта стабилизационной политики для трансформации экономики России явился серьезной стратегической ошибкой.

Есть теоретические возражения против такого выбора.

Законы рыночного хозяйства действуют не в любой ситуации, а лишь в рыночной «среде». Для рыночной самоорганизации экономики необходима некоторая критическая масса институциональных условий. Попытка моментного переключения социалистической экономики в рыночные условия способна надолго затормозить необходимые институциональные преобразования

и привести к формированию крайне деформированного рынка и вхождению экономики в период долговременной экономической стагнации. Более того, когда сами инструменты проведения политики «ломаются» при соприкосновении с объектом (так, в России жесткая денежная политика оказалась бессильна против лавинообразного парастания взаимных кредитов предприятий), стоит задуматься о целесообразности продолжения такой стратегии и эффективности применения соответствующих ей инструментов экономического регулирования.

В условиях перехода производителей к новым рыночным ориентирам происходит смена структуры конечного спроса и, следовательно, требуется структурная перестройка экономики. Для этого необходимо время и дополнительные инвестиции. В противном случае это можно сделать только путем остановки целых секторов экономики и достижения ее структурной сбалансированности на крайне низком уровне. Вряд ли такой уровень в наших условиях может удовлетворить потребности населения даже в предметах первой необходимости. Кроме того, последствием будет массовая безработица. В практическом смысле структурная перестройка, достигаемая таким путем, политически неприемлема.

Есть особенности, которые выделяют Россию из ряда других постсоциалистических стран и объективно требуют поиска других, более сложных подходов.

Институциональные условия реформ. Отсутствие в России даже небольшого рыночного сектора, длительность пребывания в условиях административной экономики (70 лет — 3 поколения) особенно остро ставят вопрос о нестандартной реакции населения и предприятий на использование правительством рычагов макроэкономической политики.

Спад производства на Западе во время кризисов сопровождается банкротствами и безработицей. За 5 лет спада в России промышленное производство сократилось более чем вдвое, а масштаб официальной безработицы совершенно не соответствует такому спаду. В России предприятия среагировали на сокращение производства не сокращением части занятых, а сокращением доходов всех занятых. Это явно нерыночная реакция, это реакция коллективизированной, а не частной экономики. Кстати, практически во всех восточно-

европейских странах безработица немедленно вышла на одно из первых мест в числе проблем, вызванных началом трансформации, а в России пока еще главной проблемой остаются низкие доходы.

Несомненно, с отказом от социалистической идеологии автоматически не исчезли, а продолжают существовать психологические, этические и другие барьеры в принятии рыночной логики и формировании рыночной реакции на соответствующие сигналы. Более того, в ходе неудачных институциональных реформ (реализации в основном «второго варианта» приватизации—то есть передачи контрольного пакета акций в руки трудового коллектива) Ога получили вполне материальное закрепление. Формирование ложного стереотипа коллективной собственности на предприятия еще долго будет мешать экономическому оживлению в России.

Социалистические преобразования в экономике России зашли очень далеко по всем направлениям. И крайне сложно резко сокращать государственные расходы в условиях, когда медицина и образование практически полностью финансируются из бюджета; ставить задачу развития рынка труда, пока жилье является государственной собственностью и перемещение рабочей силы по территории страны затруднено; либерализовывать цены в условиях господства монопольных структур; предоставлять экономическую свободу предприятиям с крайне неясными отношениями собственности на них и т.д.—примеров можно привести множество.

Шубина структурных деформаций. Несомненно, что экономика России подверглась гораздо более сильным структурным деформациям, чем экономика восточно-европейских стран. В определенном смысле можно сказать, что экономика восточно-европейских стран была деформирована социализмом, экономика СССР—России—создана им. Это связано с формированием экономики СССР как идеологической коммунистической экономической системы, с полной ее закрытостью и созданием враждебного окружения (особенно между первой и второй мировыми войнами), издержками длительного удерживания статуса ядерной и космической сверхдержавы. Советская экономика сталкивается со значительно более резким изменением структуры конечного спроса, чем экономика восточно-европейских



стран при «шоковом» варианте развития реформ. До сих пор в России нет ни одного достаточно ясно выраженного позитивного сдвига в структурной политике (например, в Польше, уже в первые месяцы реформ скачкообразно возрос экспорт, экспорт России упал за первые восемь месяцев преобразований 1992 года более, чем на треть). Наоборот, все структурные сдвиги происходят в весьма неблагоприятном направлении — сворачивание обрабатывающей промышленности и промышленности, выпускающей товары народного потребления.

Инфляция. Остановить инфляцию сразу после либерализации цен, как это было проделано, например, в Польше, в России не удалось. Более того, все дальнейшие попытки ее торможения были весьма малоэффективны. Опыт 1995 года показал, что даже если закрыть одну «инфляционную брешь» (кредитование Банком России дефицита федерального бюджета), немедленно появляется другая — рост денежной массы через необходимость осуществления рублевых интервенций на валютном рынке. Жесткая денежная политика явно натолкнулась на «невидимые» монетаризмом, но тем не менее весьма мощные институциональные и структурные барьеры.

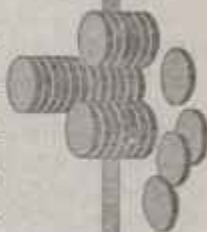
Выбор неудачной стратегии реформ в России явился одной из фундаментальных причин и политических катаклизмов, через которые ей пришлось пройти. Взаимосвязь провалов экономической политики и вспышек политической борьбы в 1992—1995 году в России очевидна.

## ИНФЛЯЦИЯ И ПОЛИТИКА

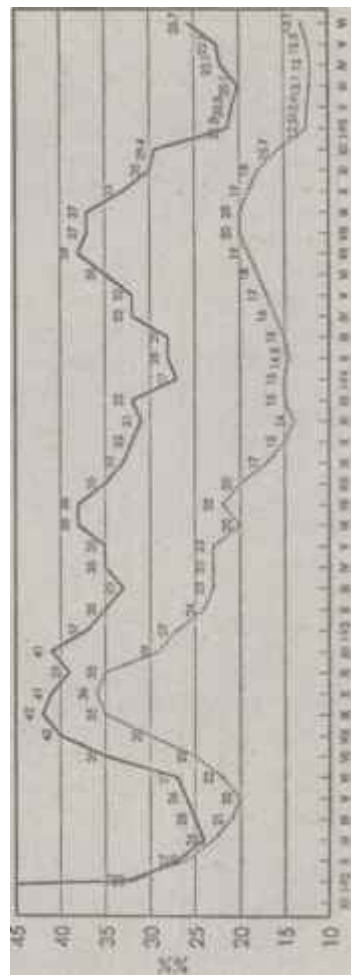
Все последние годы российских реформ ключевой задачей реформаторов была и остается борьба с инфляцией, а в качестве важнейшего (если не единственного) инструмента этой борьбы выступает денежная политика. Анализ денежной политики в 1992—1995 гг. позволяет говорить о трех предпринятых «атаках» на инфляцию, две из которых уже провалились, а окончательный провал третьей тоже вполне очевиден.

Первая «атака» на инфляцию была предпринята в I полугодии 1992 года — «по горячим следам» январской либерализации цен, — когда последовательно проводилась жесткая денежная политика, направленная на

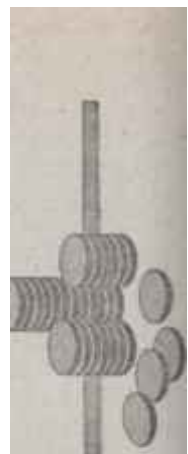
## Динамика номинальной денежной массы М2 (к предыдущему месяцу)



## Динамика реальной денежной массы М0 и (декабрь 1991 г. = 100%)



Реальная денежная масса - номинальная денежная масса (на конец периода), скорректированная на индекс потребительских цен



снижение темпов инфляции. Количественные параметры целей, в основном, были сформулированы в Меморандуме об экономической политике, представленном в феврале 1992 года в МВФ. В соответствии с этим документом, квартальные темпы инфляции к концу года должны были снизиться до 1—3% в месяц.

В этот период был обеспечен рост номинального курса рубля. Темпы роста денежной массы удерживались в пределах 9—14% в месяц, то есть на относительно низком уровне (если принять во внимание, что реальная денежная масса на фоне резкого скачка цен сократилась в пять раз и подошла к отметке в 20% от уровня декабря 1991 года). Всем памятно использование для снижения инфляции дефицита наличных денег. Как следствие, месячные темпы инфляции сократились с 38,3% в феврале до 11,9% в мае. В то же время, «оборотной стороной» снижения темпов инфляции явился глубокий сезонный спад промышленного производства и колоссальный кризис неплатежей. Именно эти обстоятельства и обусловили начавшееся летом того же года «отступление»: продолжать упорствовать в проведении жесткой денежной политики в условиях гигантских взаимных неплатежей предприятий (а также задолженности по зарплате) и глубочайшего для мирного времени промышленного спада (18% по итогам 1992 года) правительство не решилось.

Новый руководитель Банка России Виктор Геращенко провел взаимозачет долгов предприятий, в 2—3 раза увеличил темпы роста денежной массы и сократил валютные интервенции на внутреннем валютном рынке, «позволив» курсу рубля падать. В результате этих мероприятий реальная денежная масса удвоилась; масштабы кризиса неплатежей существенно сократились; рубль «унался» за второе полугодие 1992 г. в 4 раза; коммерческие банки накопили огромные и мало использовавшиеся денежные ресурсы. Темпы инфляции удвоились (26,1% в ноябре), однако с другой стороны, осенний подъем промышленного производства оказался достаточно энергичным, что смягчило последствия глубокого весеннего спада.

Провал экономической политики 1992 года привел к первому серьезному политическому кризису в новой России.

Первый **ПОЛИТИЧЕСКИЙ КРИЗИС КОНЦА 1992 ГОДА**—смена **ПРАВИТЕЛЬСТВА**.

Парламент России, будучи не в состоянии сформулировать альтернативную экономическую политику, тем не менее все яснее выражал недовольство той, которая осуществляется. Осень 1992 года — это время когда, согласно обещаниям Президента России Бориса Ельцина при заявлении политики либерализации на V Съезде народных депутатов (октябрь 1991 года), должно было начаться «улучшение жизни народа». Естественно, что Президент опасался «предъявления счета» ему со стороны Парламента. В результате именно тогда, осенью 1992 года, впервые появились слухи о готовящемся разгоне Парламента, введении президентского правления.

Политический кризис разразился на VII Съезде народных депутатов (декабрь 1992 года): Съезд сокращает полномочия Президента в законодательной сфере и в назначении Правительства; Президент призывает своих сторонников уйти со Съезда и выступает с обращением к народу; на Съезде проводится голосование по вопросу об отрешении Президента от власти, недостает всего несколько процентов голосов для принятия решения. Компромисс между Съездом и Президентом был достигнут на основе, прежде всего, изменения состава Правительства. Однако, этот компромисс носил крайне неустойчивый характер. Политический кризис в России с осени 1992 года стал перманентным и окончательно принял форму конфронтации представительной и исполнительной властей.

К руководству правительством пришло крыло «промышленников» во главе с Виктором Черномырдиным. Однако, ожидания изменения идеологии экономических реформ оказались напрасными — Виктор Черномырдин оказался еще более «монетаристом», чем Егор Гайдар.

Вторая попытка справиться с инфляцией началась на рубеже 1992—1993 гг. От предыдущей она отличалась только тактикой: если в первой половине 1992 года российское правительство пыталось победить инфляцию посредством «шоковой» (т. е. очень жесткой) денежной политики, то теперь курс был взят па постепенный, последовательный «зажим» денежной массы и, соответственно, плавное снижение темпов инфляции.

В течение почти всего I полугодия 1993 года, действительно, удалось обеспечить стабильное (приблизительно, на 1 проц. пункт ежемесячно) снижение темпов

инфляции, составивших в мае 18,5%. В целом, это не сопровождалось ни ухудшением промышленной динамики, ни ситуации с неплатежами. Однако, дальнейшее ужесточение кредитно-денежной политики активизировало целый ряд негативных процессов, находившихся до того в относительно стабильном состоянии.

Уповая на использование исключительно монетарных антиинфляционных инструментов, российское правительство питало надежду на то, что достижение запланированных показателей инфляции (7% в декабре 1993 г.) «перевернет» экономическую конъюнктуру само по себе: немедленно начнется «бум» частных инвестиций, хлынет иностранный капитал, предоставит кредиты МВФ и т.п. Действуя в этом русле, правительство упрямо продолжало «зажимать» денежную массу, снизив ее в течение последних месяцев 1993 года до рекордно низкой отметки в 14% к декабрю 1991 года (в реальном исчислении).

Наращение политических проблем, вызванных экономическим курсом, привело к обвинению Президентом Парламента в срыве экономических реформ, отмене Конституции, роспуску Верховного Совета и событиям октября 1993 года.

Парламент России и реформы: были ли экономические основания для роспуска Верховного Совета?

Указ Президента № 1400 от 21 сентября 1993 года и последовавшие затем события 3—4 октября, безусловно, явились центральными в политической жизни России со времени подписания Беловежских соглашений о денонсации СССР.

Главное обвинение со стороны Президента бывшему российскому Парламенту заключалось в «прямом противодействии осуществлению социально-экономических реформ». Попробуем проанализировать, насколько действия Парламента можно интерпретировать таким образом.

В этой связи, напомним судьбу основных столкновений по ключевым экономическим вопросам между Президентом (Правительством) и Парламентом в 1992—1993 гг.—земельная реформа, приватизация, бюджетная политика.

Земля. На протяжении всего 1992 года разрешение реальной продажи земли было предметом противоборства различных общественных сил и одним из главных пунктов претензий Президента РФ Б. Ельцина

к Съезду народных депутатов и Верховному Совету. В конце 1992 года сторонниками Б. Ельцина был организован сбор подписей (более 1 млн. человек) с требованием референдума по земле. VII Съезд отклонил предложение о референдуме, одобрив, вместе с тем, серию поправок к Конституции в духе требований сторонников Б. Ельцина. В результате был достигнут компромисс, приведший к тому, что проблема частной собственности на землю в течение всего 1993 года ни Президентом, ни правительством специально не поднималась, что позволяет расценивать их реакцию как удовлетворение достигнутым результатом. В октябре 1993 года земельная реформа получила некоторое развитие (снятие временных ограничений с купли-продажи земли фермеров и пригородных участков горожан), однако, отсутствие политической воли у исполнительной власти так и не позволило достичь сколько-нибудь существенного продвижения в этом важнейшем направлении.

Приватизация. В 1992 году Президент и правительство, вопреки закону о приватизации, ввели в действие систему приватизационных чеков. Со стороны Верховного Совета противодействия не последовало; государственная программа приватизации па 1992 год также была утверждена без особых проблем. В начале 1993 года парламентской оппозицией была официально выдвинута альтернативная по отношению к проводимой политике приватизации программа—так называемый «четвертый» вариант приватизации (предоставление трудовым коллективам права выкупа до 90% акций своих предприятий по льготным ценам. Оставшиеся 10% и невыкупленные трудовым коллективом акции подлежали продаже на «чековых» аукционах. Все остальные «параметры» приватизации оставались теми же, что и в правительственной программе). Однако, никаких официальных решений, которые бы связывали руки правительству, ни Верховный Совет, ни Съезд<sup>11</sup> народных депутатов по этому поводу не приняли.

Борьба между Президентом (правительством) и Верховным Советом на уровне официальных решений началась лишь в июле 1993 года, когда Верховный Совет приостановил действие Указа Президента № 640 от 8 мая 1993 г. Главным поводом стала слишком высокая, по мнению Парламента, норма обязательной продажи на «чековых» аукционах акций вновь создаваемых акционерных обществ (29%). Эта проблема в са-

мом деле нетривиальна: с одной стороны, государство должно выполнять свои обязательства перед населением по выпущенным ценным бумагам, с другой—слишком велик соблазн введения «особого порядка» для акций перспективных предприятий. Верховный Совет выступал в роли лоббиста администрации этих предприятий—с позиций «4-го варианта приватизации» (передачи акций трудовым коллективам). В последовавшей затем «борьбе» указов и постановлений победу одержало Госкомимущество, все существенные решения исполнительной власти по приватизационной политике формально были подтверждены.

Борьба с концепцией приватизации Госкомимущества со стороны Верховного Совета была скорее разыгрыванием политической карты, чем целенаправленной политикой смены модели экономической реформы, к тому же велась она по второстепенному вопросу. Уже во второй половине августа 1993 года внимание оппонентов Правительства переключилось на бюджет и борьбу с Министерством финансов.

Бюджет. Со времени УГ Съезда народных депутатов (апрель 1992 года) между Парламентом и правительством неоднократно возникали серьезные противоречия относительно меры жесткости финансовой и денежной политики. Прежде всего, это касалось утверждения бюджета и поправок к нему, а также политики Банка России, подчиненного Парламенту. Наличие разных точек зрения по этим вопросам представляется нам вполне естественным; к тому же, обычно удавалось достичь компромиссов. В частности, несмотря на постоянно возникающие противоречия, правительство и Банк России (подотчетный парламенту) с весны 1993 года и до настоящего времени (середина 1995 года) действуют весьма скоординированно.

Борьба вокруг принятия уточненного бюджета на 1993 год является весьма нелицеприятным эпизодом в деятельности Президента и правительства. 22 июля 1993 г. Парламентом был принят бюджет с дефицитом 22,3 трлн. рублей—около 14% ВВП (хотя Минфин в пропагандистских целях использовал цифру 20%, занижая планируемый ВВП). Верховный Совет, в основном, оставался в рамках ранее принятых государственными органами решений (пришла пора расплачиваться за обещания, данные накануне референдума 25 апреля). Министерству финансов, безусловно, было



известно об этих решениях. Однако, ни им, ни правительством в целом не было своевременно предпринято соответствующих шагов для их изменения либо отмены. (Более того, в ноябре были опубликованы расчеты министерства финансов, из которых следовало, что дефицит бюджета увеличивается до 22,2 трлн. руб. только по решениям Президента и правительства.)

Министр финансов заявил об абсолютной неприемлемости этого бюджета и о подготовке предложения для Президента Б. Ельцина паложить вето на закон о бюджете (что и было вскоре сделано). В одном из своих программных выступлений Президент обрушился на Парламент с обвинениями в сознательном провоцировании инфляции в стране.

Между тем, бюджет 1993 года оказался исполнен в тех же пропорциях основных характеристик, которые были приняты Верховным Советом (дефицит превысил доходную часть бюджета). И, кстати, самый большой дефицит в 1993 году имел место именно в IV квартале (в связи с «провалом» бюджетных доходов)— в условиях отсутствия контроля со стороны парламента и возможности реализации любых мероприятий бюджетной политики со стороны правительства. Кроме того, Миффин признал долг бюджета по итогам 1993 года в размере около 8 трлн. руб. (4,8% ВВП), который был возвращен в течение 1 полугодия 1994 года. Таким образом, Президент и правительство не сумели улучшить бюджетную политику в 1993 году вовсе не из-за позиции Верховного Совета.

Вообще, спор по поводу того, будет ли бюджетный дефицит на несколько процентов от ВВП больше или меньше—это пример из области обычной государственной практики во всем мире, а не повод для решительного изменения политического режима в стране. К тому же контроль со стороны представительной власти за исполнением бюджета традиционно крайне слаб и Минфин России, например, в условиях непринятого на 1993 год бюджета, продолжал действовать гак, как считал нужным. Например, ввел в действие закон о повышении минимальной зарплаты с запозданием на 2—3 месяца (еще до роспуска Верховного Совета).

Рассмотренные примеры противоборства исполнительной и законодательной властей по вопросам земельной реформы, приватизации и поправок к бюджету на 1993 год однозначно свидетельствуют об отсут-

ствии сколь-либо целенаправленного или жесткого сопротивления Верховного Совета экономической политике, проводимой Президентом и правительством. Все основные столкновения в 1992—1993 годах носили скорее «демонстрационный» характер и заканчивались в пользу Президента. Оснований для применения Президентом столь решительных неконституционных мер в отношении высшего законодательного органа России не было.

Причины политического противостояния Президент—Парламент, окончившегося появлением Указа № 1400, на наш взгляд, следует искать не в «консервативности» парламента, который был избран на одних из первых по-настоящему свободных выборах в СССР (1990 год), который избрал Б. Ельцина своим председателем (1990 год) и предоставил ему чрезвычайные полномочия для осуществления экономических реформ (1991 год). Причины—в явных неудачах экономической политики, проводившейся в 1992—1993 гг., в стремлении Президента переложить весь груз ответственности за эти неудачи на Парламент, и, с другой стороны, попытки использования этих ошибок лидерами Парламента для перераспределения власти в пользу Верховного Совета.

Указ № 1400 не был актом борьбы за реформы. Он был актом борьбы за власть.

В конце 1993 года в уникальных политических условиях полного отсутствия контроля со стороны представительной власти радикальные реформаторы в правительстве России настойчиво стремились доказать возможность сокращения инфляции, используя для этого исключительно монетарные методы. И, на первый взгляд, события развивались в желаемом направлении: в течение IV квартала 1993 года темпы инфляции заметно—почти вдвое—сократились. Но при этом вновь стали проявляться последствия «переужесточения» денежной политики. Первым и немедленным таким следствием явилось быстрое нарастание взаимных неплатежей между предприятиями. Отношение просроченной задолженности поставщикам к денежным средствам предприятий, сократившееся к середине 1993 года до 83%, затем стало резко расти—до 133% на 1 октября и 190% на 1 января 1994 года.

Если в начале 1992 года главной реакцией на жесткую денежную политику было нарастание неплатежей,

то в конце 1993 года предприятия, наряду с увеличением взаимной задолженности, активно сокращают объемы производства. Как следствие, сезонное осеннее оживление производства в 1993 году было самым вялым (в то время как весной имело место сокращение темпов сезонного спада по сравнению с 1992 годом). Результат—сохранение масштабов промышленного спада по итогам 1993 года практически на уровне предыдущего года.

С наступлением 1994 года рестрикционный характер денежной политики правительства не изменился. Было обеспечено дальнейшее снижение среднемесячных темпов роста денежной массы M2—до 8,6% в I квартале 1994 года (по сравнению с 12,3% в IV квартале и 17% в III квартале 1993 года). И вновь было достигнуто существенное снижение темпов инфляции—с 17,9% в январе до 7,4% в марте. Практически параллельное сокращение темпов роста денежной массы M2 и темпов инфляции позволило все это время удерживать величину реальной денежной массы на чрезвычайно низком уровне—14% к декабрю 1991 года.

Ужесточение денежной политики, значительная задолженность со стороны государства по закупленной, но не оплаченной в 1994 году продукции, способствовали дальнейшему ухудшению финансового положения предприятий. Как следствие, просроченная задолженность поставщикам к концу I квартала уже в 3 раза превосходила денежные средства предприятий. И экономика не выдержала столь жестких финансовых ограничений и ответила колоссальным—почти на четверть—сокращением физических объемов промышленного производства в I квартале 1994 года. В марте его объемы опустились до уровня прогнозной (исходя из тенденций 1993 года) кривой промышленной динамики, построенной для 1995 года.

Дефляционный «шок» первых трех месяцев 1994 года явился, по сути, закономерным следствием правительственных попыток сбить темпы инфляции «любой ценой». После этого в денежной политике вновь наступил период «смягчения». Последнее утверждение может показаться несправедливым: ведь темпы инфляция^ и после окончания I квартала продолжали последовательно снижаться—: до рекордной отметки в 4,6% в августе. И, тем не менее, это так: среднемесячные темпы роста денежной массы M2, составившие в I квартале

8,6%, выросли почти до 14% во II квартале; в августе темп роста денежной массы M2 составил 12%.

Этот парадокс объясняется не только (и даже не столько) временным лагом между ростом денежной массы и ускорением инфляции, но и еще одним, достаточно очевидным, обстоятельством: на весну-лето 1994 года пришелся «пик» строительства финансовых «пирамид» в российской экономике, периода своего рода «Библие есопоту» (экономика «мыльного пузыря»). Деньги населения, предназначенные для потребительского рынка, оказались в значительной степени оттянуты на рынок спекулятивных финансовых операций. Об этом, в частности, свидетельствует более чем двукратный скачок доли сбережений в доходах населения весной-летом 1994 года. Олицетворением этого периода явилась печально известная «МММ». Масштабы деятельности последней испугали даже правительство: именно после жестких обличительных выступлений со стороны правительства (и в частности, премьер-министра В. Черномырдина) началась паника акционеров «МММ», которая привела к фактическому приостановлению деятельности компании. Дальнейшее развитие событий проходило по известному «принципу домино», и «мыльный пузырь» вскоре лопнул, в определенной степени спровоцировав «черный вторник» 11 октября на валютной бирже (падение курса рубля почти на 30% за один день).

Пикантность этой истории придает тот факт, что, несмотря на заявления и даже некоторые практические шаги правительства по пресечению деятельности «МММ» и их последователей, именно финансовые спекулянты внесли весомый вклад в борьбу правительства с инфляцией летом 1994 года.

Поскольку сокращение темпов инфляции на этом этапе было достигнуто не за счет ужесточения денежной политики, реальная денежная масса в апреле-августе росла и к концу этого периода достигла отметки в 20% к уровню декабря 1991 года.

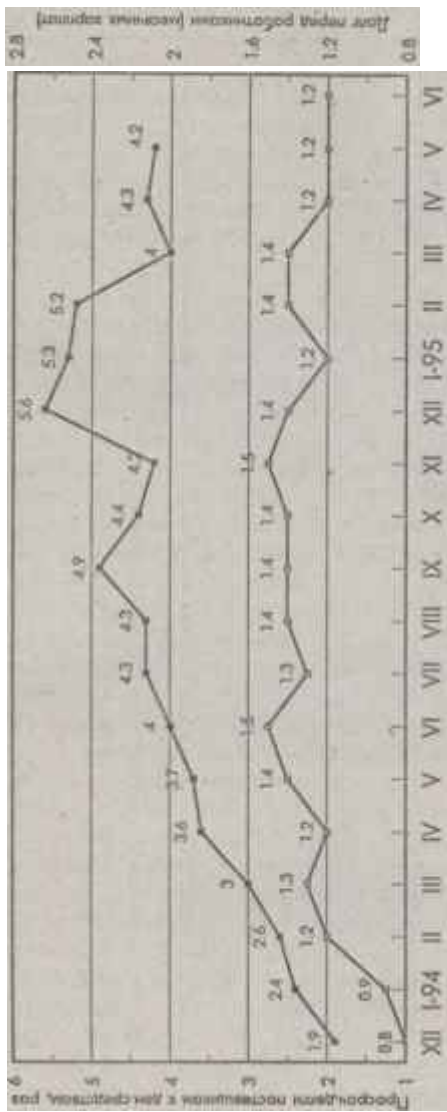
Рост реальной денежной массы немедленно отразился на динамике неплатежей и промышленного производства. Начиная с апреля, несколько замедлился рост относительного (в сравнении с собственными денежными средствами предприятий) размера просроченной задолженности поставщикам; была сломлена тенденция ускорения спада промышленного

производства, а затем, с августа, даже началось движение «вверх». Таким образом, «откат» в денежной политике вызвал адекватную тенденцию в промышленной динамике.

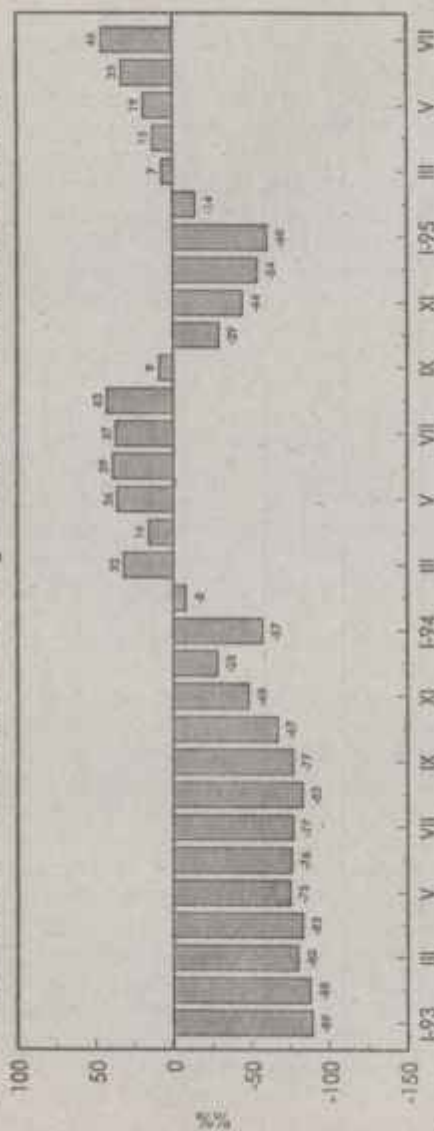
Наконец, с окончанием периода «БиБле есопоту», корреляция между динамикой денежной массы М2 и темпами инфляции вновь восстановилась, и инфляция в IV квартале 1994 года подскочила до 15—16% в месяц. Накопленный в период «БиБле есопоту» потенциал инфляции начал разряжаться, и его не смогло сдержать ужесточение денежной политики в конце 1994 года: хотя среднемесячные темпы роста номинальной денежной массы М2 в IV квартале 1994 года сократились до 6—7%, инфляция продолжала усиливаться и в январе 1995 года достигла своего «пика», составив 18%.

С этой «стартовой позиции» для российской экономики начался 1995 год, и начался он очередным и, судя по предварительным данным, очень резким ужесточением денежной политики. Правительство начало новую—третью «атаку» на инфляцию. Каковы ее особенности? Прежде всего, правительство отказалось от использования кредитов Банка России для покрытия дефицита федерального бюджета—из-за очевидных 3 инфляционных последствий такой политики. Вместо этого, было решено полностью перейти на неинфляционный механизм финансирования бюджетного дефицита—путем заимствования свободных денежных ресурсов на финансовом рынке посредством размещения государственных ценных бумаг. Во-вторых, Банк Рос- 1 сии фактически прекратил предоставление централизованных кредитов коммерческим банкам. В-третьих, несмотря на практически 100%-ное поступление доходов, были резко (почти на 20% по результатам четырех месяцев) сокращены расходы бюджета. В-четвертых, посредством ряда жестких административных мер и массивных валютных интервенций, Банк России не только стабилизировал ситуацию на валютной бирже, но и спровоцировал с конца апреля относительно продолжительную (но, безусловно, временную) тенденцию к укреплению курса рубля—что также имело вполне определенный антиинфляционный эффект.

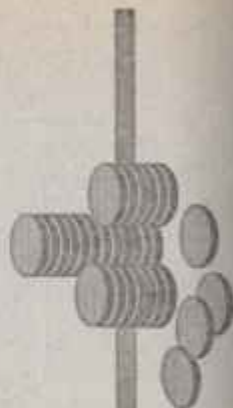
Все это позволило «сбить» темпы инфляции с 18% в январе до уровня в 7—9% в апреле-июне. Однако, по итогам I полугодия 1995 года уже можно говорить о провале антиинфляционной политики.



## Реальная ставка по кредитам Банка России



Реальная ставка - среднемесячный уровень ставок рефинансирования Банка России (с поправкой на инфляцию), скорректированный на индекс потребительских цен



Решительные шаги антиинфляционной политики, заложенные в бюджет 1995 года, а также высокие темпы снижения инфляции в I квартале 1995 года породили у правительства своего рода «эйфорию» скорой победы над инфляцией: в «Заявлении правительства и Центрального Банка Российской Федерации об экономической политике на 1995 год» была поставлена задача сокращения среднемесячных темпов инфляции до 1% начиная со II полугодия 1995 года.

Однако, начиная со II квартала, ситуация изменилась, и темпы снижения инфляции существенно сократились. В результате уже в I квартале 1995 года был преодолен рубеж, намеченный в совместном «Заявлении...» (около 30% за год), а во II квартале — и инфляционный рубеж, заложенный в бюджет 1995 года (80% за год). Среднемесячные темпы инфляции в I полугодии 1995 года оказались точно соответствующими прошлому году — 10% в среднем за месяц.

Здесь возникает первый вопрос — о причинах очередного «срыва» правительственной программы борьбы с инфляцией. **Ответ** находится довольно быстро: при ознакомлении с динамикой денежной массы выясняется, что несмотря на предпринятые меры по ограничению динамики денежной массы, ее темпы роста в среднемесячном выражении в I полугодии 1995 года (за исключением января) составили около 10%. Принимая же во внимание предварительные данные за июнь (14%), динамика денежной массы в I полугодии 1995 года может рассматриваться как повышательная.

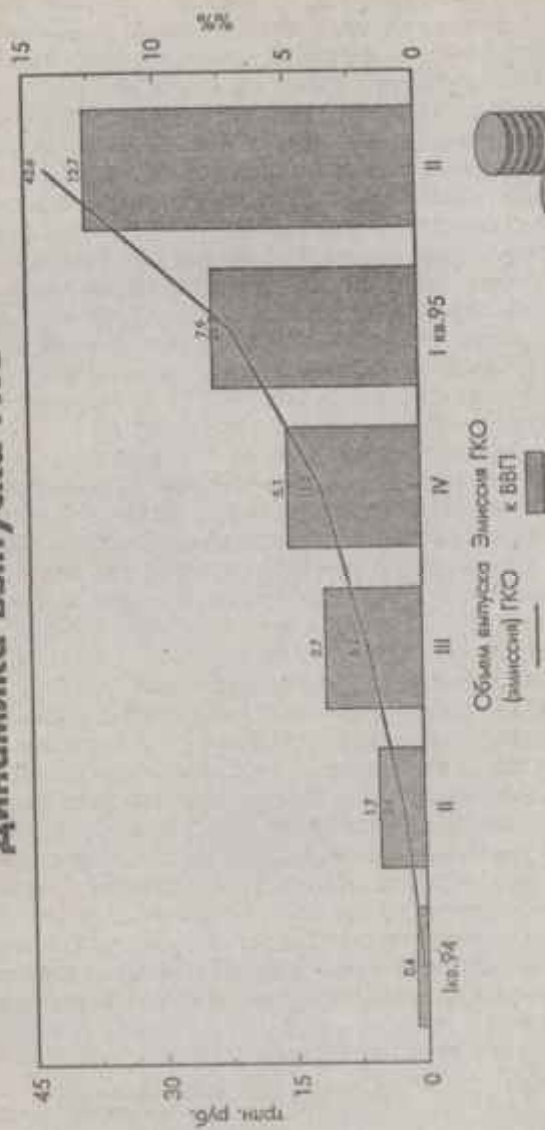
Анализ динамики денежной массы, в свою очередь, порождает два новых вопроса: во-первых, чем были обусловлены столь высокие темпы роста денежной массы  $M_2$  в рассматриваемый период; во-вторых, почему темпы инфляции оказались столь низкими в сравнении с темпами роста денежной массы  $M_2$ ?

Ответ на первый вопрос дает анализ динамики валютного рынка. Банк России спровоцировал тенденцию укрепления курса рубля и, таким образом, вызвал лавинообразный «сброс» валюты экономическими агентами. Это и привело к скачку темпов роста денежной массы  $M_2$ .

Анализ динамики рынка ГКО и особенностей бюджетной политики позволяет ответить на второй вопрос. Относительно низкие темпы инфляции (в сравнении с темпами денежной массы, а не с правительственными



## Динамика выпуска ГКО



планами) объясняются гипертрофированным расширением рынка ГКО (что ведет к «связыванию» все более значительной части денежного рынка, обслуживающей рынок ГКО), а также существенным «урезанием» бюджетных (в том числе, социальных) расходов—на фоне 100%-иого «наполнения» доходной части бюджета.

Добавим, что у нас очень большие сомнения и по поводу стабилизации промышленного производства. Традиционный промышленный спад в I полугодии 1995 года имеет характеристики, сопоставимые с предыдущими периодами (кроме 1994 года с 10%-ным январским «провалом»), что позволяет прогнозировать сокращение промышленного производства за 1995 год темпом, сопоставимым с 1992—1993 годами. Оптимизм, высказываемый правительством весьма неубедителен, поскольку опирается на статистические упражнения: сравнения нынешнего спада (соответствующего по своим параметрам 1992 и 1993 годам) и крайне глубокого спада 1994 года.

Очередной провал экономической политики как фон для выборов 1995—1996 годов.

Правительство начинает «нервничать» — оно вышло в Думу с инициативой повышения минимальной зарплаты и пенсии с 1 августа (а затем—с 1 ноября). Это невиданный за годы реформ для российского правительства шаг. Очевидно, что он может «подтянуть» реальную зарплату, но усилит инфляцию.

Итак, осенью 1995 года для всех станет очевиден провал экономической политики правительства—инфляцию снизить практически не удалось, промышленный спад продолжается, резко падает реальная зарплата, усиливается социальная дифференциация в обществе. Новым, критически важным фактором становится растущая безработица. Ясно, что для политической оппозиции это крайне выигрышная ситуация, для сил, поддерживающих нынешнюю политическую власть—проигрышная. Главный вопрос выборов в такой ситуации—какая оппозиция победит — «непримиримая» или «конструктивная».

## **ПРОМЫШЛЕННЫЙ СПАД И ИНВЕСТИЦИОННАЯ ПОЛИТИКА**

Шестой год в российской экономике продолжается экономический спад. Промышленный спад колоссален для мирного времени. По сравнению с 1989 годом—

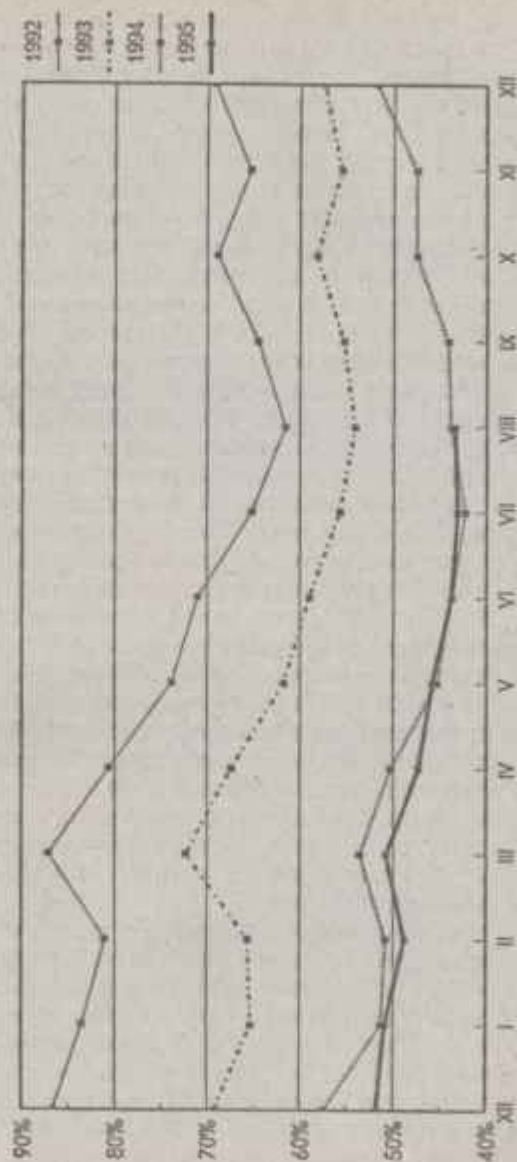
годом максимального объема промышленного производства— объем промышленной продукции сократился более, чем в 2 раза. Основная часть этого спада приходится именно на период шоковых и постшоковых мероприятий экономической политики последних трех лет (45,6%). В 1992—1994 годах он заметно ускорился и составил соответственно 18%, 14,1% и 22,8%. Если в 1992 и отчасти в 1993 годах промышленный спад можно было пытаться объяснять адаптацией российской экономики к новым рыночным условиям, то неожиданно высокий спад 1994 года уже нельзя объяснить «плохим наследством», он очевидно связан с экономической политикой российского руководства.

Спад промышленного производства во внутригодовой динамике проявляется в модификации кривой сезонных колебаний. Обычный ее вид—стабилизация в I и IV кварталах и сезонный спад и последующее восстановление во II и III кварталах. При этом в условиях экономического роста «полка» IV квартала выше «полки» I квартала. Особенность тренда промышленного производства в 1992 и 1993 году—глубокий сезонный спад и очень короткий период сезонного подъема—в частности, вследствие смещения в 1992—1993 гг. нижней точки сезонного спада с июля (что было характерно для предыдущих лет) на август. В 1994 году кривая промышленной динамики претерпела существенные изменения—прежде всего, в результате «обвала» промышленного производства в I квартале. Только со II половины 1994 года, в условиях существенного смягчения денежной политики, промышленное производство начало «выправляться», т. е. компенсировать потери I полугодия. В результате для промышленной динамики в 1994 году одновременно характерны как глубокий сезонный спад, так и столь же энергичный сезонный подъем. В 1995 году—по крайней мере, по результатам I полугодия—для кривой промышленной динамики вновь стали характерны те же закономерности, что и в 1992—1993 гг.

Экономический спад вызван двумя наиболее мощными причинами.

Первая из них—сокращение рынков сбыта для российской продукции. Россия фактически потеряла в 1989 году рынок восточно-европейских стран, в 1992—1993 годах—рынок СНГ, начиная с 1992 года последовательно и быстро теряет свой собственный внут-

**Промышленность России: 1992 - 1995 гг.**  
 (100% - среднемесячный объём производства в 1989 г.)



ренный рынок, отдавая его импорту в результате односторонней валютной политики. Во многом это связано с политическими обстоятельствами, но значительную роль здесь играет и «зашоренность» в экономической политике. Рынок восточно-европейских стран вернуть сейчас почти невозможно, но внутренний рынок и рынки СНГ Россия теряет в результате своего бесполезного упрямства в экономической политике.

Второй причиной является избранный в 1992 году вариант экономических реформ—«шоковая терапия». Этот радикально-либеральный вариант реформ неотъемлемо связан с жесточайшим инвестиционным кризисом. Так было (и есть) во всех странах, которые его реализовывали. И если с прошлого года в ряде восточно-европейских стран начался промышленный рост, то это связано не с активизацией инвестиционного процесса, а с бурным ростом малого и среднего бизнеса, не требующего инвестиций или реализующего сверхбыстрокупаемые инвестиционные проекты.

В России объем инвестиций падает темпами, опережающими промышленный спад. Сокращение здесь продолжается уже седьмой год. За последние три года (1992—1994) инвестиции сократились в 2,6 раза, до уровня 39% от 1991 года. Такое падение инвестиций, естественно, резко сокращает какие-либо возможности для структурных маневров, для реорганизации предприятий, для адаптации их к новым рыночным условиям. При этом все время усиливается жесткий прессинг со стороны импорта и не существует системы поддержки промышленного экспорта. В такой ситуации есть только один способ для структурной перестройки экономики и ее адаптации к рынку—сворачивание производства. Именно он активно реализуется российскими промышленниками.

В свое время идеологи российских реформ уверяли, что промышленный спад—явление структурного порядка, поскольку является неизбежной платой за перестройку переутяжеленной, сверхмилитаризированной советской экономики в пользу наиболее эффективных, конкурентоспособных отраслей конечного производства. Прошло уже более трех лет с начала радикальных экономических реформ в России. Это немалый срок, поэтому вполне правомерно подвести итоги структурных реформ в российской экономике за этот период.

Доля добывающей промышленности в общем объеме промышленного производства возросла с 15,5% (1990 год) до 23,3% (1994 год), а доля обрабатывающей сократилась соответственно с 84,5% до 76,7%. При этом следует обратить внимание на тот факт, что процесс структурной деградации российской экономики (а именно это отражает представленная динамика) в 1994 году резко ускорился (доля добывающей промышленности скачком выросла с 17,2% до 23,3%). Не менее удручающей предстает картина структурных изменений, если взять более глубокий — отраслевой срез экономики.

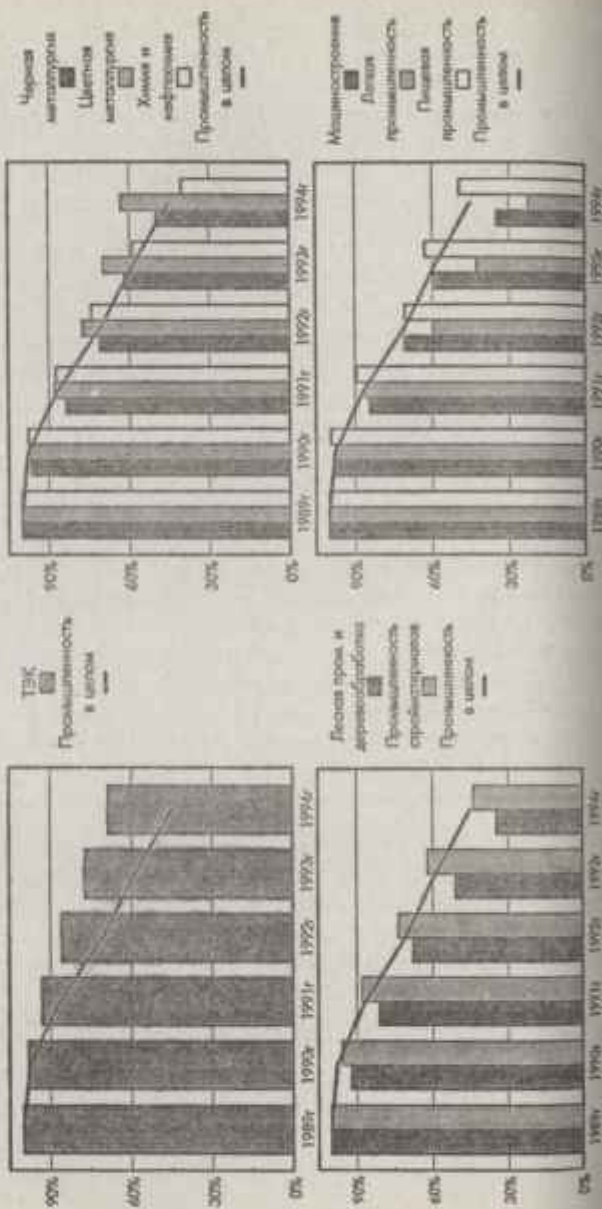
### Структура промышленного производства

(в % к предыдущему году, последний столбец —  
в % к 1989 году)

	1990	1991	1992	1993	1994	Всего
Промышленность	97,6	88,7	81,8	83,0	76,5	45,0
ТЭК	98,1	94,8	92,1	90,0	89,0	68,6
Черная металлургия	96,7	86,3	85,0	87,0	81,0	50,0
Цветная металлургия	97,2	90,4	88,0	90,0	90,5	63,0
Химия и нефтехимия	97,7	89,4	85,0	79,0	68,8	40,4
Машиностроение	98,1	85,7	84,1	84,0	58,8	34,9
Лесная и деревообработка	92,2	87,9	83,6	75,0	67,9	34,5
Промстройматериалов	95,7	91,8	83,7	84,0	70,6	43,6
Легкая промышленность	97,5	88,1	69,0	72,0	52,3	22,3
Пищевая промышленность	99,4	90,0	78,9	89,0	78,3	49,2

Тенденция технической и промышленной деградации российской промышленности отчетливо стала проявляться еще «на старте» радикальных реформ. Новой чертой, которую привнес в эту тенденцию 1994 год, стало заметное ускорение этого процесса. Как видно из представленной таблицы, относительно низкие темпы спада устойчиво наблюдаются в топливно-энергетическом комплексе, черной и цветной металлургии. Заметно более высокими темпами, чем промышленное производство в целом, сокращается производство продукции химии и нефтехимии, лесной и обрабатывающей промышленности, промышленности строительных материалов. Наконец, в машиностроении и легкой промышленности темпы спада иначе чем катастрофическими назвать трудно: за 1994 год

# Отраслевая динамика промышленного производства (1989 г. = 100%)



производство здесь сократилось почти вдвое (!) и по отношению к 1989 году сокращение составило в 3 и в 5 раз соответственно.

О конверсии военного производства также можно говорить весьма условно, поскольку производство гражданской продукции на оборонных предприятиях с началом радикальных реформ в России стало сокращаться темпами, все более сопоставимыми с темпами спада по промышленности в целом, а по результатам 1994 года—превысили их, составив почти 40%. Таким образом, доля гражданской продукции в общем объеме производства оборонных предприятий возросла, однако, главным образом, за счет более глубокого спада в производстве оборонной продукции (почти 83% к 1989 году), а не за счет перевода военного производства на выпуск гражданской продукции.

Валовой внутренний продукт (ВВП) падает меньшими темпами, чем промышленное производство — за счет значительно меньших темпов спада производства услуг. Кроме того, опережающим темпом растут цены на услуги и происходит внешне позитивное изменение структуры ВВП—рост доли услуг, что приближает его структуру к структуре ВВП развитых стран.

Никакой приостановки промышленного спада в 1995 году не происходит. Иллюзия стабилизации создается лишь сравнением с резким спадом в 1994 году. Это подтверждают и данные статистики — для этого достаточно сопоставить физические объемы промышленного производства в начале и середине года и сравнить полученный результат с соответствующими значениями за прошлые периоды:

1995 год: спад в течение января—июня составляет 15,6%;

1994 год: спад в течение января—июня составляет 23,9%;

1993 год: спад в течение января—июня составляет 14,7%;

1992 год: спад в течение января—июня составляет 18,0%.

Все это дает основания уверенно прогнозировать двузачную цифру промышленного спада по итогам текущего года.

Кроме того, потенциал дальнейшего углубления промышленного спада закладывается ускоренным (но сравнению с промышленной динамикой) сокращением капитальных вложений. В I квартале 1995 года капитальные вложения за счет всех источников финансирования сократились по сравнению с соответствующим



периодом прошлого года на 24% (что практически совпадает с данными «обвального» I квартала 1994 года и вдвое превосходит соответствующий показатель за I квартал 1993 года). Добавим к этому, что с 1992 по 1994 год суммарный спад инвестиций составил более 60%, а по промышленным инвестициям — более 70%. Если инвестиционная активность не возрастет по сравнению с 1994 годом (а никаких оснований ожидать ее увеличения нет), то по результатам года в целом эти показатели составят 70% и 80% соответственно. Пятикратное (!) сокращение производственных капитальных вложений на фоне «лишь» двукратного снижения объемов промышленного производства создаст прочную основу для дальнейшего продолжения промышленного спада.

**Наличие инвестиционных приоритетов или структурной политики** правительства является, на наш взгляд, одной из распространенных иллюзий.

В составе материалов к бюджету 1995 года правительство впервые официально внесло в Государственную Думу «Перечень федеральных целевых программ, предлагаемых к финансированию из республиканского бюджета Российской Федерации на 1995 год». Анализ этого документа позволяет сделать следующие выводы.

Количество представленных в нем федеральных целевых программ (ФЦП) не позволяет говорить о реальном выделении правительством каких-либо приоритетов. Здесь представлены программы практически по всем отраслям экономики. Почти все (насколько можно судить) ФЦП носят характер продолжающегося финансирования. Это программы, открытые в 1992 году и ранее. В 1993—1994 годах они только претерпевали несущественные изменения. Это означает, что, несмотря на подготовку документов с пышными названиями «Основные направления структурной политики Российской Федерации» и т.п., никаких реальных шагов по структурной политике не предпринимается (конечно, за исключением лоббируемых мероприятий).

К этому надо добавить, что статья «государственные инвестиции» в федеральном бюджете является самой незащищенной—именно она «режется» в первую очередь при сокращении государственных расходов. Поэтому все ФЦП хронически недофинансируемы.

Как выглядит на сегодня федеральная инвестиционная программа? В 1995 году предусмотрено ввести

в действие 207 производственных объектов. Примерно треть из них — объекты, ввод которых не был обеспечен в 1994 году. В первом полугодии 1995 года введено 4 объекта, из них три — в июне. На каждом третьем объекте в первом полугодии строительство вообще не велось. Причина проста — статья «государственные инвестиции» в федеральном бюджете (заметно урезанная по отношению в 1994 году) недофинансирована почти вдвое (по данным I квартала 1995 года).

В конце 1994 года появились некоторые надежды на то, что правительство может начать проявлять интерес к инвестициям. Указ Президента «О частных инвестициях» введен с 1995 года. Напомним, что согласно этому Указу, начиная с бюджета 1995 года, в нем должно предусматриваться не менее 0,5% ВВП государственных инвестиций, предназначенных для совместного финансирования с частными инвесторами; задание по разработке механизмов инвестирования дано Министерству экономики. Однако, в проекте федерального бюджета на 1995 год не удалось найти (и не удалось внести в ходе рассмотрения бюджета в Думе) этих предусмотренных в Указе Президента 0,5%. Видимо, не будет их и в бюджете 1996 года. Совершенно ясно, что при таком положении дел ни о какой серьезной инвестиционной политике говорить не приходится.

Таким образом, в России продолжается экономический спад очень высокими темпами. Структура спада крайне негативна — происходит деиндустриализация российской экономики. Экономика ускоренно приобретает черты сырьевой и торгово-финансовой направленности, которые характерны для развивающихся стран. Пока не произошло никаких позитивных изменений, которые позволили бы достичь хотя бы прекращения спада и стабилизации производства. Потенциал экономического роста в российской экономике не складывается.

## **СОЦИАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ**

Государственную социальную политику в России в 1992—1995 гг. можно в общем плане охарактеризовать как уход государства из социальной сферы, что полностью соответствует пониманию либеральной идеи «правительством реформаторов». Процесс был осуществлен в несколько этапов.

Первоначально были сняты дотации па потребительские товары. Социальные амортизаторы в виде индексации заработной платы и трансфертов оказались недостаточными. Произошло резкое обесценение всех видов текущих денежных доходов и сбережений населения. Более того, государство перестало гарантировать не только определенный, хотя бы минимальный, уровень доходов, но даже сам факт их выплат. Политика доходов со стороны государства фактически свелась к минимизации любых форм денежных выплат населению.

На следующем этапе продолжение политики финансовой стабилизации, попытки уменьшить дефицит бюджета за счет сокращения расходов на социальную сферу нанесли серьезный удар по государственному социальному и пенсионному обеспечению, государственной системе здравоохранения и образования. Они продолжают существовать, но в условиях жесткого режима экономии и сокращения средств на их содержание сами приходят в упадок.

Завершающей фазой разрушения старой системы жизнеобеспечения стало изменение положения предприятий вследствие неуправляемого спада производства и ухудшения их финансового положения. Во-первых, резко выросла скрытая безработица. Для работников это обернулось утратой гарантий полноценной занятости, потерей профессионального и квалификационного статуса. Во-вторых, разрушилась ведомственная социальная инфраструктура, которая для многих регионов страны была основным источником удовлетворения потребностей населения в жилье, услугах здравоохранения, дошкольного воспитания детей и т. д.

Местные власти, в условиях неупорядоченности финансовых, особенно налоговых, отношений с центром, под гнетом местных экономических и прочих проблем, оказались не способны реализовать в полной мере возложенные на них социальные функции. Таким образом вся дополнявшая ранее друг друга властная вертикаль в силу тех или иных причин устроилась от социальных проблем, предоставив населению право самостоятельно обеспечивать себе способы выживания.

Для населения это обернулось рядом следствий, существенно изменивших важнейшие сферы его жизнедеятельности.

## Денежные доходы населения

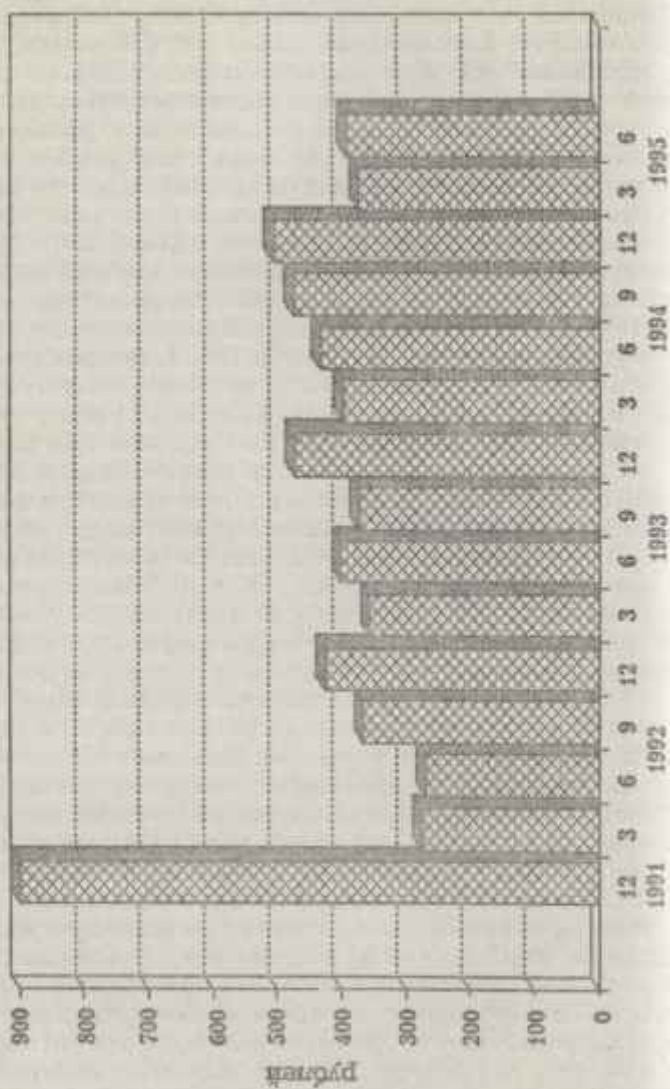
Рост номинальных доходов, характерный для дореформенного периода, сохранился. Однако, несмотря на его высокие темпы, характерные для последних трех с половиной лет, рост цен, особенно на товары первой необходимости, обесценивал увеличение денежных доходов. В результате, хотя разрыв между реальными и номинальными доходами населения в отдельные месяцы (особенно 1994 года) сокращался, тем не менее в целом реальные доходы населения так и не достигли дореформенного уровня. О чрезвычайно низком уровне среднедушевых доходов населения свидетельствует также их сопоставление с прожиточным минимумом. В 1995 г. и без того скромная дистанция между ними начала сокращаться. Так, если в 1992 г. среднедушевой доход был в 2,1 раза выше прожиточного минимума, в 1993 г.— в 2,13 раза, в 1994 г.— в 2,34 раза, то за истекшие шесть месяцев 1995 г.— только в 1,86 раза.

Специфическим явлением в сфере доходов населения стала задолженность по денежным выплатам населению, причем это касается не только оплаты труда работающих, но и выплат социальных трансфертов, в том числе пенсий. Степень распространенности и регулярность свидетельствуют об устойчивости этого явления, хотя масштабы и сроки задолженности меняются.

Особенности формирования денежных доходов экономически активного населения находят отражение в изменении их структуры в зависимости от источников поступления. Изменения в структуре денежных доходов населения наблюдаются на протяжении всего периода проведения реформ, однако наиболее существенно структура денежных доходов преобразилась в 1994 году. Изменения связаны, и в этом их особенность, со значительным увеличением доли доходов от предпринимательской и подобной ей видов деятельности. Что касается социальных трансфертов, то их Доля в структуре доходов населения остается стабильной (порядка 15—16%). Хотя нельзя не отметить, что стабильность доли социальных трансфертов в денежных доходах населения поддерживается в основном пополнением контингента получателей.

В последние годы устойчивую тенденцию приобрело увеличение масштабов и многообразие форм

## Среднедушевые доходы населения (в ценах декабря 1991 г.)

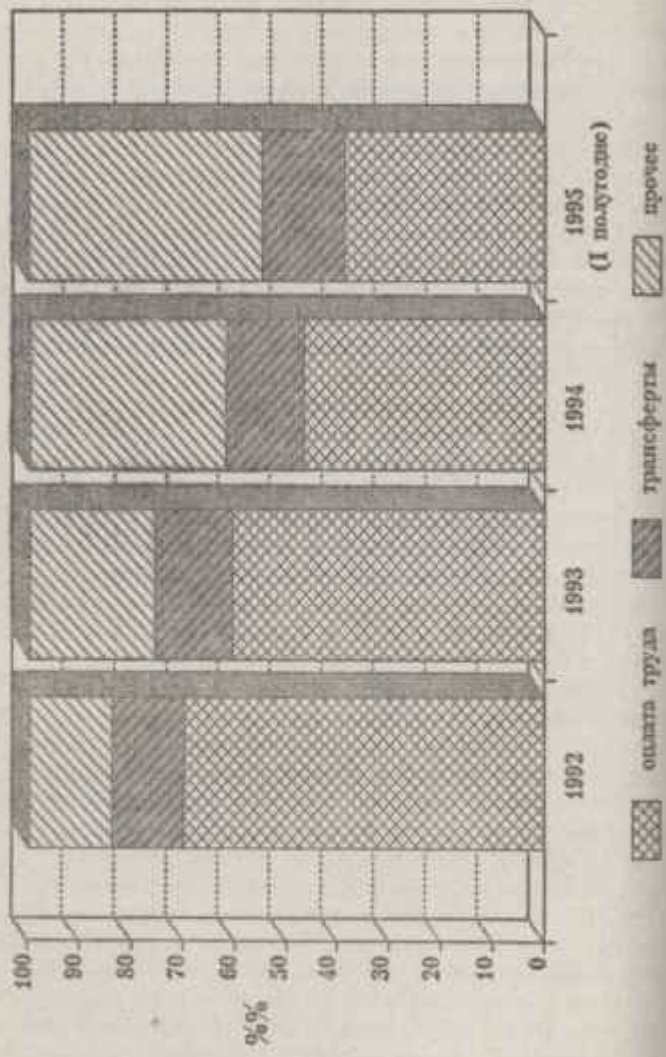


неконтролируемых, а следовательно необлагаемых налогами, денежных доходов населения. Такими видами доходов, в частности, являются незарегистрированные доплаты по основному месту работы, доходы от неформальной вторичной, а иногда и основной занятости, доходы коррумпированных чиновников, а также поступления из источников криминального характера.

Нестабильность, низкий уровень доходов населения в сочетании с высокими темпами роста цен в потребительском секторе, приводят к обнищанию значительной части членов общества, в первую очередь страдает население с фиксированными доходами. Это наиболее образованная интеллектуальная часть общества: научные работники, врачи, занятые в сфере культуры и образования. Низкие уровни доходов, получаемых из бюджета, сочетаются с уравнительным характером их распределения. Равенство в нищете достигло своего апогея. В связи с попытками властей удержать хотя бы минимальные уровни выплат (что квалифицируется как адресная социальная защита населения) существенно сократилась дифференциация между разрядами единой тарифной сетки и практически устранено различие между минимальной и максимальной пенсией по возрасту. В первом случае это разрушение стимулирующих основ оплаты труда, во втором— уход от идеи трудовых пенсий и путь к единой социальной пенсии, выплачиваемой независимо от трудового вклада.

Наряду с этим рост уровня и расширение источников неконтролируемых доходов, а также увеличение способов ухода от налогообложения, создали сферы сверхвысоких доходов. Прежде всего, к сверхприбыльным занятиям следует отнести торговлю оружием, наркобизнес и производство топливно-сырьевых ресурсов, а также финансовую и внешнеторговую сферы, частично сферу услуг (например, юридические услуги). Расслоение общества на группы населения, находящиеся на противоположных полюсах по уровню материальной обеспеченности— на уровне нищеты или бедности, с одной стороны, и высокого достатка или зажиточности,— с другой, идет быстрыми темпами. Формируется группа не просто богатых, а очень богатых, даже по мировым стандартам, людей. Определенные изменения претерпела за годы реформы структура использования денежных доходов населения. Это особенно наглядно проявляется в структуре сбережений.

# Структура денежных доходов населения



Доля накоплений в форме вкладов и ценных бумаг осталась низкой (в I полугодии 1995 года 6,3% денежных доходов). Вместе с тем, накопление наличных денег уступило лидерство более цивилизованному способу — инвестициям в валюту (14% денежных доходов). Следует правда оговориться, что, начиная со II квартала 1995 г., население вновь начало увеличивать рублевые наличные сбережения и сокращать покупку валюты. Сказалась ситуация на валютном рынке.

В структуре потребительских расходов населения основная их доля, как и до реформы приходится на покупку товаров первой необходимости, особенно продуктов питания. Однако условия их приобретения, потребительские возможности населения существенно изменились. Это связано с новыми тенденциями на потребительском рынке.

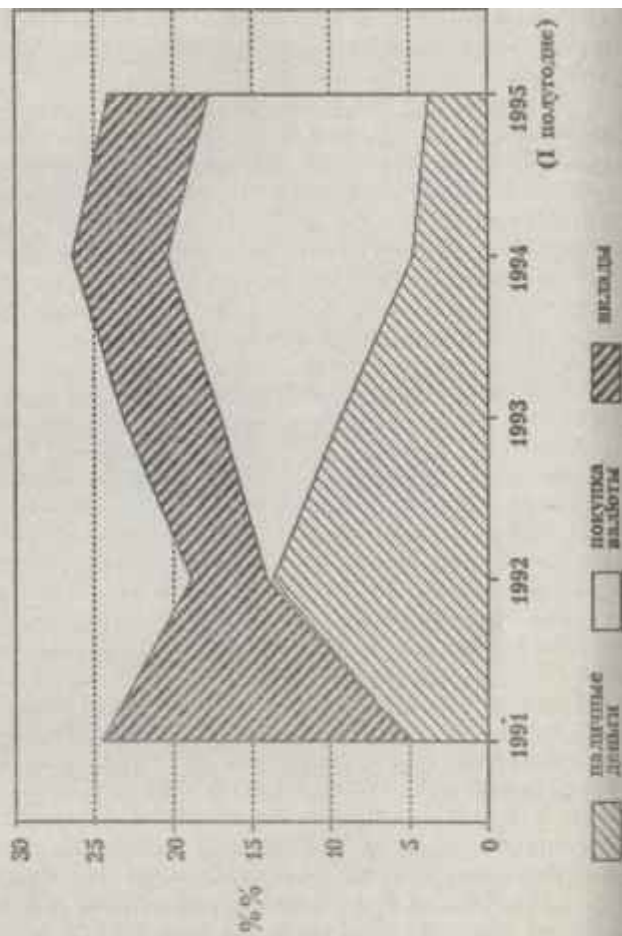
### Потребительский рынок

Реформа кардинально изменила ситуацию на потребительском рынке. Либерализация торговой деятельности, разгосударствление торговли и прочие нововведения привели к весьма любопытным, иногда парадоксальным результатам. Потребительский рынок ожил. Появление множества новых форм торговли, как и задумывалось, породило конкуренцию, обогатился и ассортимент на прилавках.

Вместе с тем рост розничного товарооборота (по крайней мере до 1995 г.) происходил на фоне интенсивного сокращения как величины произведенного валового внутреннего продукта страны, так и производства товаров народного потребления, а также продукции сельскохозяйственного производства. Этот рост шпсак не мог быть связан с поступлениями по импорту, поскольку уже с 1991 года наблюдалась тенденция его сокращения. Несмотря на то, что в 1994 году динамика изменилась и импорт по сравнению с предыдущим годом увеличился на 5,2%, общая его величина составляла примерно 3/4 объема импорта 1992 года. На наш взгляд рост общего объема розничного товарооборота связан прежде всего с особенностью российского рынка — возрастающей практикой перепродаж. Подобная ситуация не могла существовать бесконечно и в I полугодии 1995 г. падение потребительской активности населения было наконец зафиксировано официальной статистикой.



# Структура сбережений населения (в % к текущим денежным доходам)



Хотя абсолютные объемы импорта стали увеличиваться только в последние полтора года, при хроническом спаде собственного производства этого оказалось достаточно для того, чтобы импорт превратился в главный источник пополнения потребительского рынка (в I полугодии 1995 г.— 54% товарных ресурсов). Одновременно зависимость российского потребительского рынка от внешних источников пополнила перечень насущных проблем.

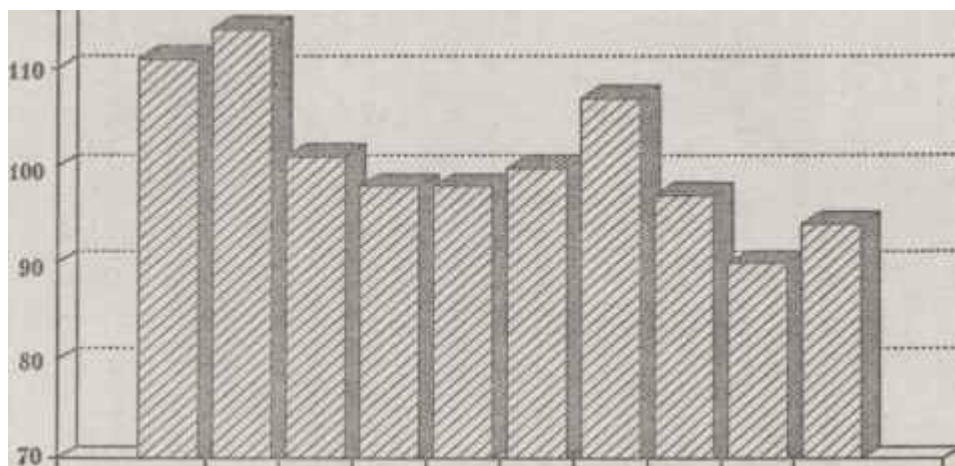
Динамика роста насыщенности розничной торговой сети носила устойчивый характер. Однако этот обобщающий показатель не учитывает сколь неравномерной и нестабильной являлась эта насыщенность по территории страны и в разрезе отдельных товарных групп. Изобилие на потребительских рынках в крупных городах уживается с дефицитностью на рынках малых городов и поселков России. Победа монетаристских реформ над социалистическим дефицитом оказалась не окончательной. Перестав быть тотальным, дефицит приобрел новые черты: избирательность, региональный характер, а также специфический социальный аспект.

В период проведения реформ на потребительском рынке продолжала усиливаться позиция негосударственного сектора, зачастую функционирующего более эффективно и динамично, чем предприятия государственной формы собственности. При этом от 1/4 до 1/3 всей торговой деятельности по-прежнему минует государственный контроль, так как осуществляется на рынках различными незарегистрированными фирмами и частными лицами.

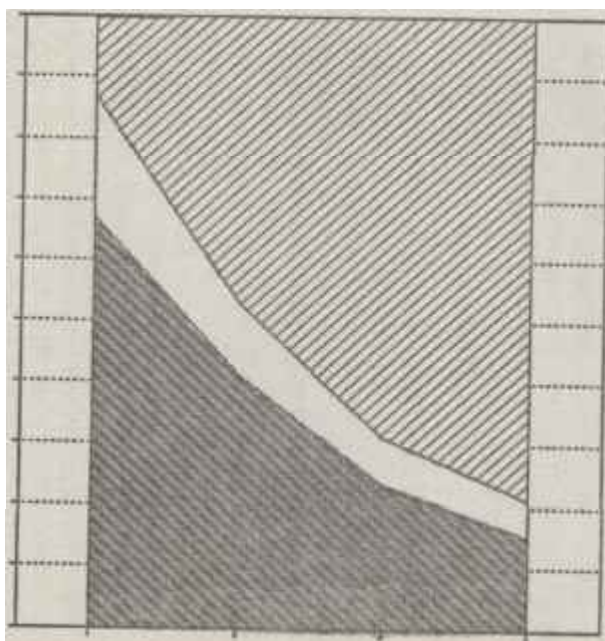
Меняется структура платных услуг в сторону увеличения доли расходов на транспорт, жилищно-коммунальные услуги и сокращения доли бытовых услуг. Оказание бытовых услуг все больше переходит в частный сектор.

Существенная дифференциация в доходах и уровне жизни в связи с либерализацией цен и спадом производства не сняла проблему доступности для населения потребительских товаров, а перевела ее в другую плоскость. Если раньше для основной массы населения многие товары были недоступны из-за дефицита, то теперь главной причиной стали цены, которые не просто обусловили бюджетное ограничение и эффект замещения, а стали вытеснять группы с низкими доходами с потребительского рынка дорогих и качественных

## Розничный товароборот (к соответствующему кварталу предыдущего года)



## Структура розничного товарооборота



негосударственный

] потребительской кооперации

государственный

товаров. Стали формироваться рынки для богатых и бедных, причем очень высокий уровень цен, при невысоких зарплатах и сохранившейся ограниченности ряда важнейших товаров, обусловили непритязательность основной массы покупателей и резкое снижение качества товаров на потребительском рынке.

В целом тенденцию к расслоению рынка можно было бы оценить как фактор положительный, если бы она предполагала приемлемое качество и достаточный ассортимент товаров для низкодоходных групп. Однако в условиях общей неорганизованности и неустойчивости потребительского рынка в целом процесс его «социальной ориентации» происходит стихийно и болезненно для потребителей.

Если раньше потребительский рынок рассматривался в основном как источник товаров (исключение составлял колхозный рынок), то теперь, в период постоянных перепродаж, он все активнее используется как источник доходов, становится новой и достаточно прибыльной сферой приложения труда.

## Рынок труда

Несмотря на сокращение общей численности населения сохраняется относительная стабильность его экономически активной части (около 75 млн. человек). Однако российская экономика не в состоянии поглотить имеющееся предложение рабочей силы.

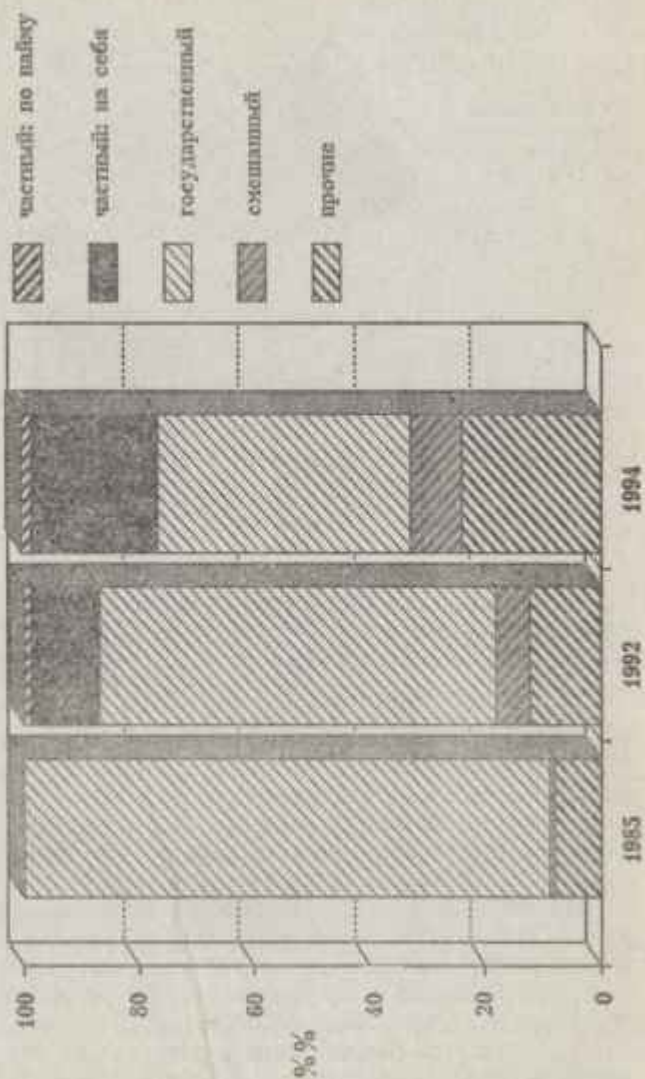
Более того, приметой времени является то, что практически полная укомплектованность рабочих мест сочетается сегодня с тотальным недоиспользованием занятой на них рабочей силы. Наряду с этим в разных формах идет процесс высвобождения занятых.

К середине четвертого года реформ сформировались новые приоритеты в сфере занятости.

Всеобщий пересмотр отношений собственности значительно сократил масштабы и влияние государственного сектора. Отраслевые акценты в занятости смещаются от производства к сфере услуг (в широком смысле), в том числе посреднических. Однако с точки зрения промышленно развитых стран отраслевая структура занятости в России остается сильно деформированной.

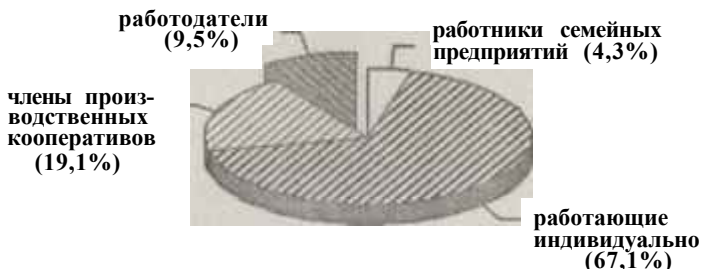
Экономические преобразования привели к изменению социальной структуры занятых. Ее палитра стала намного богаче, утратила классовую направленность,

# Распределение занятых по секторам экономики

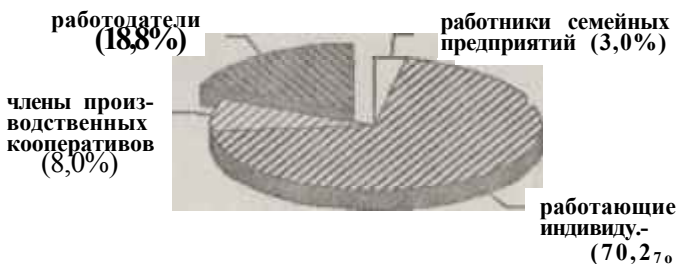


## Структура лиц, работающих на себя

1992



1994



акцентировав внимание на степени личной ответственности и квалификации работника. Отныне занятое население делится на владельцев собственного дела (примерно 9%) и наемных работников. В первую группу, помимо существовавших и раньше «индивидуалов», входят появившиеся недавно частные работодатели.

На первый взгляд отмеченные изменения имеют явную «рыночную» направленность. Однако в сложившейся экономической и политической ситуации в России многие из них либо рискуют приобрести, либо уже приобрели деструктивный характер. В частности, застойная скрытая безработица в сочетании с отсутствием политики занятости на государственном, отраслевом уровне и непосредственно на предприятиях ведет к уходу наиболее ценных и активных работников. В результате качество рабочей силы в отраслях материаль-

ного производства, которые собственно и должны оживить экономику, падает. Происходит феминизация и старение коллективов работников. Чрезмерное дробление предприятий, пущенное на самотек, может закончиться для них утратой жизнеспособности, не говоря уже о падении эффективности.

Оборотной стороной массовой приватизации в сочетании с отсутствием работающего трудового законодательства, стало ужесточение и бесконтрольность отношения директората к наемным работникам. Большинство процессов в сфере занятости продолжают развиваться стихийно, что как правило ведет к разрушению ранее накопленного трудового потенциала.

Пассивная государственная политика в сфере занятости лишь отчасти компенсируется активной позицией наиболее адаптировавшихся слоев населения.

В частности упрочила свои позиции вторичная занятость. Хотя ее масштабы длительное время остаются стабильными (около 15% занятых), некоторая тенденция к росту все же прослеживается.

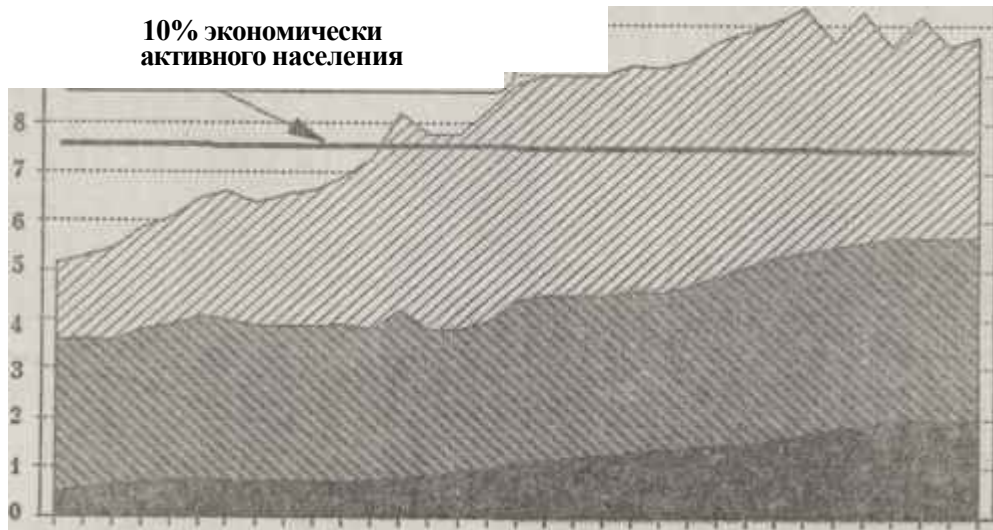
За период реформы конъюнктура рынка труда приобрела устойчивый трудоизбыточный характер практически на всей территории России. Прогрессирует безработица. Видимое «благополучие» объясняется тем, что в России безработица традиционно существует в основном в скрытой форме, т. е. практически вне государственного контроля и регулирования и более или менее достоверной оценки.

Кроме того, скрытая безработица в России не однородна. Она объединяет не только лиц, официально не имеющих работу, но и частично, а точнее формально, занятых (находящихся в административных отпусках без сохранения заработной платы, переведенных на неполную рабочую неделю), которые как правило не получают заработка, но числятся работающими. С определенной долей условности к безработным можно отнести также персонал предприятий, задерживающих выплаты заработной платы более чем на месяц.

В последнее время качественно изменился характер безработицы, в ней все ярвственнее проступают черты застойности.

Территориальные деформации российского рынка труда уже можно назвать хроническими. Сложностью ситуации выделяются многие области Центральной России (устойчиво лидирует Ивановская область),

# Безработица в России



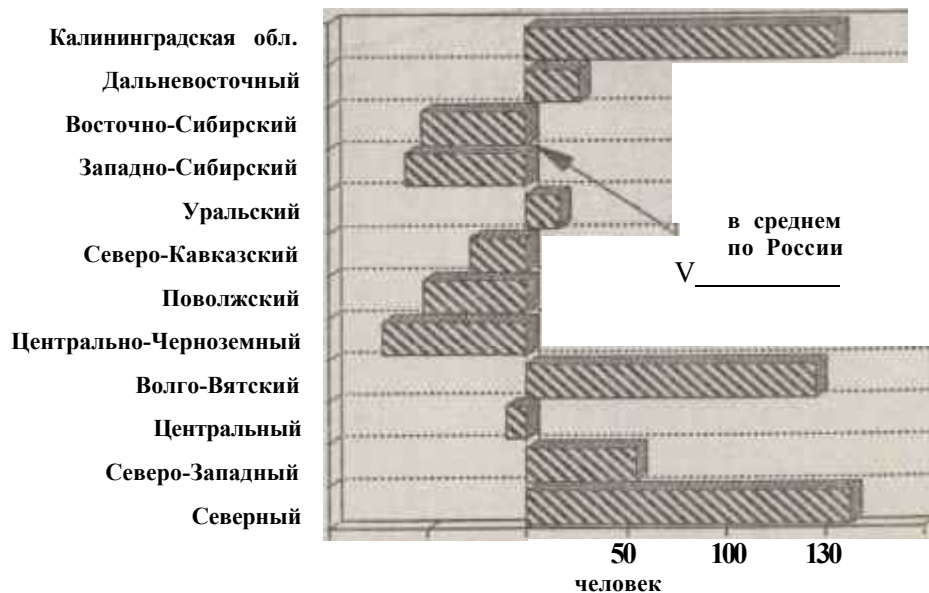
официальная

скрытая

потенциальная

## Безработица в регионах России

(количество безработных на 10000 трудоспособных, по сравнению со среднероссийским уровнем в июне 1995 г.)





некоторые национальные образования (Чувашия, Калмыкия, Коми, Дагестан). Наименее остро проблема безработицы стоит для Москвы, Смоленской и Волгоградской областей, Республики Саха.

Существенно осложняет ситуацию на рынке труда политическая нестабильность, в том числе расширение зон национальных конфликтов, ведущее в частности к росту численности беженцев и вынужденных переселенцев.

С точки зрения деформаций, происходящих на рынке труда и влекущих за собой в том числе и противоправные действия, следует обратить внимание на следующие явления:

маргинализация общества, рост числа граждан или отдельных групп населения, утративших официальный социальный статус. Этот процесс особенно ускоряется с ростом числа беженцев и вынужденных мигрантов, лиц без определенных занятий и места жительства;

криминализация общества, которая проявляется в постоянном увеличении числа граждан, вовлеченных в преступную деятельность;

безработица, особенно для молодых людей, имеющих специальности;

низкая правовая культура, утрата нравственных идеалов. «Перетекание» рабочей силы в скрытой и явной форме на неформальный рынок труда существенно увеличило масштабы и усилило влияние неформальной экономики.

Рассмотренные выше итоги реформирования российского общества касались в основном процессов, происходящих в рамках формальной экономики. Однако не меньшие изменения произошли и «за кулисами». Своеобразным социальным стабилизатором и способом жизнедеятельности населения стала неформальная экономика.

### **Неформальная экономика**

Прежде всего, реформа по сути легализовала многие аспекты «теневой экономики» дореформенного периода.

Режим наибольшего благоприятствования для сомнительных с точки зрения закона видов деятельности сложился в частном секторе. Определенной свободой пользуются также предприятия смешанных форм собственности. В государственном же секторе такие возможности наиболее ограничены (хотя и существуют). Отраслевые приоритеты неформальной деятельности лежат как в производственной, так и в непромышленной областях экономики. Основным объемом нелегальных доходов проходит через финансовые, внешне-торговые, силовые структуры, а также посредством торговли и оказания услуг на внутреннем рынке.

Одновременно началась замена государственных форм контроля за экономической деятельностью скрытыми формами давления. Большинство хозяйственных субъектов оказались в ситуации, когда ради выживания приходится идти па то или иное нарушение закона. Отдельные случаи в атмосфере явного попустительства, а может быть и определенной заинтересованности, со стороны государственных структур превратились в постоянную практику.

Примерно в аналогичном положении оказалось и население. Резкое падение уровня жизни при отсутствии перспектив законным образом поправить материальное положение семьи способствует вовлечению в неформальную сферу широких слоев россиян, более широких, чем в формальную экономику.

Таким образом соотношение между формальными и неформальными способами жизнеобеспечения населения за годы реформы явно сместилось в сторону последних. Конкретные пропорции зависят от области сравнения. С точки зрения занятости неформальные механизмы пока еще держатся на втором плане, поскольку большинство работников хотя бы прикрываются наличием основного места работы в формальном секторе экономики, а нетрудоспособные и безработные остаются получателями государственных пособий.

В структуре доходов населения значимость неформальных заработков (по крайней мере для ряда групп населения) превышает традиционные (заработную плату, пенсии, различные пособия).

Итак, попытки осуществить стандартные программы стабилизации финансов, как первого этапа радикальных экономических преобразований, приведшие к практически полному разрушению старой системы

жизнеобеспечения населения при отсутствии иной модели государственной социальной политики закончились, во-первых, нарушением традиционной, через государственные системы жизнеобеспечения, связи между властью и населением. Во-вторых, в отсутствие прочих вариантов, начался процесс превращения всегда существовавшей неофициальной (теневой) системы распределения в основную. Низкая правовая культура, не позволяющая четко разграничить криминальные и некриминальные виды деятельности, предопределила не только неформальный, но и в значительной степени неправомерный характер новых способов жизнеобеспечения.

Таким образом неформальная экономика и соответствующая ей система связей приобрели особую значимость, более того, превратились в фактор, в определенном смысле стабилизирующий ситуацию, во всяком случае в социальной сфере, но в то же время вызывающий беспокойство, с точки зрения расширения социальной базы экономической преступности.

«Раскрепощение» старой экономической системы без четкой идеологии реформ привело к тому, что целый ряд теневых, неофициальных ее особенностей оказался не только общепризнанным, но и более жизнеспособным. Монополизм, усилившийся за годы реформы, стал основой криминальной экономики. Ее удельный вес существенно вырос и «втянул» в себя значительную часть населения. Благодатной почвой для этого стало обнищание общества. За годы реформы проблема бедности приобрела не только новые масштабы, но и новое «лицо».

## **Бедность**

Экономический и социологический анализ бедности в современной России свидетельствует о том, что к 1995 году начали меняться ее качественные характеристики. Обозначим наиболее существенные из них:

дальнейшее падение доходов бедняков и населения, примыкающего к этой группе, для многих означает переход от бедности к нищете. Отсутствие эффективных механизмов предотвращения этого явления, даже если оно не очень быстро растет количественно, сильно деформирует обще-

ство, его ценностные ориентации, способность к социальной идентификации;

пренебрежение со стороны властей к вопросам бедности как таковой, отсутствие структурных реформ, ведущее к депрессии целых отраслей и территорий, создают условия для застойной бедности. Это означает, что работники этих отраслей и жители соответствующих территорий практически теряют возможность изменить свое положение не меняя места жительства или места работы;

стихийный процесс обнищания, наложившись на экономические, прежде всего финансовые проблемы, привел к деформации социальных позиций различных групп общества. Даже официальная статистика свидетельствует о том, что к бедному или малообеспеченному населению России сегодня относятся едва ли не самые интеллектуальные слои общества: работники науки, образования, здравоохранения, высококвалифицированные рабочие и технический персонал военно-промышленного комплекса;

бедность не только отдельных семей, но разрушение производств и даже целых отраслей, обеднение регионов, длительность этого состояния и зачастую невозможность решить проблемы обнищания без поддержки государства, на фоне оттока природных ресурсов, валюты, умов и рабочих рук из России, означает начало процесса обеднения государства в целом.

Каково же влияние этих изменений на общество и к каким последствиям в экономической, социальной и политической жизни страны они ведут?

Для экономики это оборачивается прежде всего потерей потенциала на рынке труда, так как среди обедневшего населения значительная часть трудоспособных граждан. Причем речь идет не только о сужении контролируемого рынка за счет процессов высвобождения. Существенно прежде всего снижение квалификационного уровня. Стремясь обеспечить себя и семью, работники идут на любую работу лишь бы иметь более высокий доход. Падает статус целого ряда профессий, как правило связанных с высоким

образовательным цензом. Теряются навыки отдельных работников и коллективов.

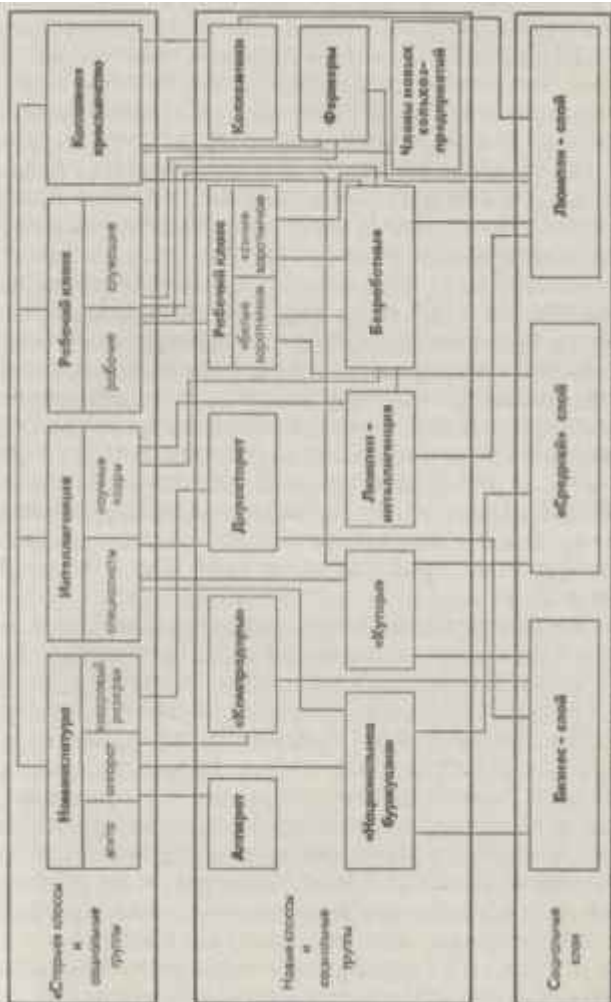
Неопределенность экономической ситуации стимулирует людей к смене форм занятости. Падает престиж высшего образования и профессионального обучения, тем более, что расходы на образование все растут, а доходы населения — падают. Для все большего числа граждан образование становится «не по карману».

Еще одной проблемой для экономики становится то, что в условиях обострения бедности снижаются нравственные и прочие требования к способам и источникам зарабатывания денег. Это означает, что с одной стороны, становление новой системы трудовых отношений происходит в весьма извращенном виде: не действует трудовое законодательство, резко снижается система социальных гарантий для работника. Вместо декларируемой свободы труда начинают набирать силу различные явные или завуалированные формы принуждения. С другой стороны, бедность, как уже отмечалось, создает социальную базу для теневой и преступной экономики. Этот процесс столь значим сегодня для России, что можно говорить не только о том, что именно теневая экономика становится наиболее жизнеспособной, но и о том, что именно она в той или иной степени препятствует дальнейшему обеднению широких слоев населения. Цена этого процесса — криминальное государство, далекое от идеалов демократии и гражданского общества.

Что касается социальной жизни, то, превращаясь в устойчивую характеристику общества, бедность существенно деформирует становление новой социальной структуры. Практически не формируется средний класс. Нарушается социальная ориентация старых социальных слоев и групп и весьма затруднен процесс рождения новых. Общество начинает делиться не по интересам или иным признакам, а по характеру социальных бедствий: нищие, обманутые вкладчики, матери солдат, воюющих в Чечне и т. п.

Наряду с этим, с одной стороны, формируются беднейшие слои. Возникает так называемое застойное социальное дно, т. е. маргинальные социальные группы: бездомные, мигранты, хронические безработные и т. п. Численность этих людей растет, особенно в связи с национальными конфликтами. С другой стороны, появляются владельцы огромных состояний.

# Динамика социально-классовой структуры России



Их интересы, образ жизни, общественные ценности ориентированы не на Россию, а на Запад. Общество раскалывается, не успев сформировать общих интересов даже в сфере государственной, даже в области безопасности страны и граждан. Более того, начинают формироваться антагонизмы, взаимная вражда, ненависть бедных к богатым и презрение богатых к бедным.

Все это безусловно находит отражение в политических ориентациях. Политика в целом становится агрессивной и направленной на разрушение и уничтожение оппонента, который воспринимается как враг. Стремление к поиску соглашения и партнера практически отсутствует. Все чаще в разрешении тех или иных конфликтов используются силовые методы. Население либо всеми путями стремится дистанцироваться от политики, не веря в ее результативность, либо ища защиты, начинает вспоминать «сильную руку», способную навести порядок. В совокупности все это существенно ослабляет систему сдержек и противовесов по отношению к диктаторским режимам и вместо реформ и движения вперед создает предпосылки для прихода к власти новых диктаторов. Отмечаемое исследователями «полевение» общества в значительной степени связано именно с пренебрежением со стороны властей к социальным проблемам, в том числе к проблеме бедности.

Сформировавшиеся отрицательные тенденции в жизни и деятельности населения увеличивают потенциал социальной конфликтности. Характер конфликтов и реакция на них со стороны россиян различны: от экстремистских акций и террора до полной апатии и ухода от общественной жизни. Важно то, что в соответствии с менталитетом российского общества, для граждан России государство, несмотря на существенное изменение его роли, остается главным гарантом их социального благополучия. Установка властей на активизацию и самостоятельное «выживание» масс пока не нашла понимания. Большинство населения по-прежнему апеллирует к государственной поддержке (а реально хотя бы к выполнению своих обязательств и прямых функций). В этом и состоит причина политизации крупных социально-экономических конфликтов.

Сравнительная характеристика социальной структуры современной России и организационного оформления общества свидетельствует о том, что эти процес-

сы безусловно связаны. Размытость социальной структуры обуславливает множественность и неустойчивость форм объединения граждан. Неопределенность экономического положения и, следовательно, экономических интересов большинства населения затрудняют оформление общенациональной идеи и ведут не только к разобщенности общества, но и к ослаблению государственности. Реакцией на это является дальнейшая монополизация власти президентскими и исполнительными структурами, которая при отсутствии иных реальных рычагов влияния и контроля, создает условия для нового типа государства, имеющего внешние признаки демократического, но по существу являющегося авторитарным. Население стремится «уйти» от такого государства. В экономике это проявляется в виде неформальных экономических отношений, в общественной системе — в виде объединений граждан, стремящихся защитить своих членов от произвола властей. В политике — это утрата доверия к существующей власти и рост оппозиционных настроений. Все это в целом создает мощный потенциал, препятствующий движению России к гражданскому обществу.

Таким образом, ни одно из правительств России за время реформ не смогло найти достойной модели взаимодействия с населением. Ценой сложившегося к сегодняшнему дню взаимного непонимания и недоверия является потеря доверия к реформаторам и реформам.

## ОБ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПРОГРАММЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА

27 апреля 1995 года постановлением Правительства была утверждена среднесрочная программа на 1995—1997 годы. Программа представляет собой не просто перечень мер в различных областях экономики. Она претендует дать относительно законченное объяснение стратегии и тактике действий правительства на ближайшие 3 года. Видимо поэтому Программа начинается с теоретического анализа закономерностей переходного периода.

Однако теоретические упрощения, сделанные в Программе носят откровенно узколиберальный и очевидно «заказной» характер — они предполагают неизбежность той очень высокой «цены» реформ,



которая уже заплачена и призваны оправдать отсутствие видимых успехов в эконо­мической политике России за последние три с половиной года, а также на три года вперед.

Правительство выделяет в качестве универсальной «объективной закономерности» три этапа переходного периода, в том числе «кризисное развитие» и «стабилизацию». Если это разные этапы, то чем же занималось российское правительство три года «кризисного развития» (1992—1994 гг.), как не попытками достичь финансовой стабилизации? А теперь вдруг оказывается, что стабилизация — это только что возникшая задача. В Польше, например, (классическая стабилизационная программа в Восточной Европе) на одновременную реализацию обоих этих «этапов» ушло три месяца, а российское правительство выделяет три года на первый, а затем три года (1995—1997) — на второй.

### Основное содержание Программы

Главная цель — добиться в течение ближайших **трех** лет возобновления экономического роста. Для этого, с точки зрения правительства, **в первую очередь, необходимо достичь финансовой стабилизации — снизить темпы инфляции до 1-2% в месяц.** На этой основе предполагается осуществить масштабную программу институциональных преобразований и стимулирования высокоэффективных инвестиций.

Главная задача 1995 года — финансовая стабилизация. В 1996 году надо снизить бюджетный дефицит и профинансировать его неинфляционным путем без существенных внешних кредитов. Главная задача 1997 года — рост инвестиций.

Конструкция Программы, как мы видим, включает в себя предварительное условие — инфляция 15-20% в год, — а затем успех должен быть обеспечен за счет проведения второго этапа приватизации, роста инвестиций, начала экономического роста и т. д. Рассмотрим эту концепцию с трех точек зрения:

внутренних опасностей объявленной экономической политики;

элементов экономической политики, от которых правительство сознательно отказывается;

политической позиции правительства.

## Экономические риски Программы

Мы остановимся только на двух концептуальных опасностях:

возможности невыполнения предварительного условия;

возможности отсутствия последующего (после выполнения предварительного условия) «всплеска» инвестиционной активности.

В подтверждение наших сомнений относительно достижимости финансовой стабилизации (как предварительного условия) можно привести много аргументов. Главный из них заключается в том, что инфляция в России имеет не только монетарные корни. Рост цен в российской экономике имеет некоторый «встроенный» уровень, заданный отраслевой структурой производства, деформациями отношений собственности и высокой степенью монополизации рынков.

Россия уже четвертый год находится в состоянии попытки достижения этого «предварительного условия». Инфляция уже дважды в России натыкалась на предел снижения инфляции—в 1992 и в 1994 году. В 1992 году этот уровень составил 10% в месяц, в 1994 и 1995 годах инфляция затормозилась на уровне около 5% в месяц.

Концепция же «финансовой стабилизации как предварительного условия» начисто отрицает все немонетарные источники инфляции и делает ставку только на жесткую денежную политику. С нашей точки зрения, устойчиво достичь такого «предварительного условия» почти невозможно, так как за это придется заплатить слишком высокую «цену» в виде усиления спада производства, снижения уровня жизни, и, как следствие, нарастания влияния отраслевого лоббизма в правительстве и парламенте, а также политического экстремизма (в том числе и внепарламентского). Поэтому мы считаем, что это ложная цель. Но упорствование в ее достижении как непосредственная цель экономической политики может продолжаться еще многие годы—до тех пор, пока не кончится запас социального «терпения».

Однако, допустим, что правительству, каким-то чудом удалось достичь финансовой стабилизации. Возможно ли достижение следующей за этим цели—быстрого роста инвестиций?

Концепция правительства исходит из того, что экономические агенты очень хотят инвестировать, по им мешает высокая инфляция. Как только инфляция будет преодолена, настанет период инвестиционного бума. Мы считаем, что это неверно.

Во-первых, финансовая стабилизация достигается на основе жесткой денежной политики, а это означает, что: государственные инвестиции продолжают резко сокращаться и остаются практически только на завершении начатых объектов и частично — в социальной сфере; финансовое положение крупных предприятий «частного» сектора плохое, долгов значительно больше, чем свободных денежных средств; уровень реальных доходов основной массы населения падает. Ожидать, что в такой ситуации могут активизироваться инвестиционные процессы, с нашей точки зрения, — иллюзия.

Во-вторых, иллюзорным является представление о том, что уровень сбережений граждан уже сегодня очень высок (до 22%), и поэтому главное — это стимулировать перевод сбережений в инвестиции (для чего необходимо активнее запустить процесс «дедолларизации» экономики, то есть перевода валютных активов в рублевые, поскольку инвестировать в долларах внутри страны нельзя).

Цифра в 22% на две трети состоит из наличной валюты. Наличная валюта во многом является не сбережениями граждан, а оборотным капиталом «теплого» сектора («челночный» импорт и др.). И этот сектор вряд ли откажется от надежной валюты в пользу неустойчивого рубля; к тому же, легализация его оборота приведет к резкому падению доходности этого сектора из-за того, что придется платить налоги. Поэтому представления о том, что все эти сбережения населения можно легко заставить «работать» на легальные инвестиции, весьма легковесны.

Если быстро пойдет процесс «дедолларизации» экономики (что сомнительно: недоверие к рублю слишком велико, финансовыми маневрами будет заниматься, в основном, спекулятивный рынок «коротких» денег), на что так уповает правительство и Банк России, то это может привести лишь к резкому обострению экономического положения. Быстрое увеличение спроса на рубли приведет к росту его курса, что немедленно сделает импорт еще более дешевым, а рынок для оте-

чественных товаров еще более сократится. Это приведет к спаду производства, росту безработицы, снижению реальной зарплаты. Если же Банк России решит поддержать курс за счет скупки валюты в свои международные резервы (как это происходило в апреле-мае 1995 года), то это будет означать значительную дополнительную денежную эмиссию и скачок инфляции.

Наконец, в-третьих, в экономической науке хорошо известно такое явление, как нежелание инвестировать—даже когда есть относительно хорошие возможности для этого. Ситуация образно описывается так: «можно подвести лошадь к воде, но нельзя заставить ее пить». Инвестиционные риски в России даже в условиях стабилизации национальной валюты остаются очень высокими. Более того, валютные риски—это лишь малая толика общих рисков. Неуверенность в политической ситуации, нежелательные изменения в законодательстве (в том числе налоговом), криминализация экономических отношений, неясность с динамикой внутриэкономической конъюнктуры и т. д.—все эти факторы остаются очень серьезными и не менее важными для стимулирования инвестиционной активности, чем снижение валютных рисков. Любого из них достаточно, чтобы сдержать инвестиционную активность. Более того, с нашей точки зрения, именно стабилизирующее действие на инвестиционную активность этих факторов, а не сама по себе инфляция, является определяющим. Если бы удалось создать стабильную политическую ситуацию, законодательную среду и уверенно предсказуемую макроэкономическую конъюнктуру, то наличие валютных рисков можно было бы относительно легко компенсировать форвардными механизмами на валютном рынке.

С нашей точки зрения, если на основе упорного использования монетарных рычагов удастся добиться относительной финансовой стабилизации (невысоких темпов роста цен), то, скорее всего, это окажется недостаточным, чтобы избавить российскую экономику от длительного застойного периода.

### **От чего правительство отказывается**

Логично было бы ожидать, что если выбирается какой-то рискованный вариант действий (а Программа правительства, очевидно, имеет высокую степень

риска), то формируются определенные страховочные механизмы и проводится активная работа по формированию благоприятных условий функционирования экономики независимо от избранного варианта форсированных действий.

Правительство действует прямо наоборот, отвергая все альтернативные и дополнительные механизмы стимулирования экономического роста как мешающие достижению финансовой стабилизации. В результате риск избранного варианта действий резко повышается.

Проанализируем Программу правительства с точки зрения формирования рынков для отечественных товаров.

Во-первых, правительство практически отказывается от активного влияния на процесс структурной эволюции российской экономики с помощью целенаправленной промышленной политики. Государственные инвестиции резко падают и уходят из производственной сферы. Программы и эффективных механизмов стимулирования промышленного экспорта нет, сырьевая направленность российского экспорта возрастает. Для увеличения доходов бюджета правительство планирует сокращать практику применения налоговых и таможенных льгот. Государство самоустраняется от процессов изменения отраслевой структуры экономики.

Во-вторых, если правительство не принимает активного участия в развитии экспортных и не выделяет приоритетных отраслей, то, может быть, оно собирается стимулировать рост производства для отечественного рынка? Нет. Ситуация, когда половина (!) товарооборота потребительских товаров уже обеспечивается импортом, не тревожит правительство. Более того, оно стремится в антиинфляционных целях сдерживать падение курса рубля, что еще более удешевляет импорт и «выбивает» отечественного производителя. Внутренний рынок для него все более и более сужается. Между тем, проведение рациональной протекционистской политики (методами поддержания определенного уровня курса рубля, таможенными пошлинами и т. д.) могло бы позволить российскому производителю накопить денежные ресурсы и инвестировать в создание эффективных, конкурентных на мировом рынке, технологий. Такие механизмы не создаются.

В-третьих, если правительство не поощряет и не поддерживает ни экспорт, ни внутреннее производство,

то, может быть, оно собирается активизировать «открытие» для российских товаров рынков стран СНГ? Нет. Большая озабоченность активным торговым сальдо с этими странами практически ведет к свертыванию торговли с ними (по плану—еще на 20—30% в 1995 году). Между тем, проблема активного торгового сальдо не должна являться, с нашей точки зрения, препятствием для активной политики на этих рынках. Предоставляемые этим странам кредиты могут быть прямо или косвенно связаны с интересующей Россию собственностью, а также с торговыми и инвестиционными условиями.

Наконец, в-четвертых, отношение к социальным проблемам страны по-прежнему остается под определяющим влиянием «остаточного принципа». Между тем, именно разумная активизация социальной политики может придать импульс росту платежеспособного спроса и стимулировать расширение внутреннего рынка. Социальная политика в принципе может быть своеобразным «мотором» движения российской экономики. Но торопливые действия по финансовой стабилизации вновь ставят ее в конец «списка» целей правительства.

Таким образом, никакой концепции развития рынков для отечественных товаров в Программе не содержится. Более того, реализация основных мероприятий Программы, скорее всего, приведет к их дальнейшему сокращению.

### **Политические аспекты позиции правительства**

Программа правительства является иллюстрацией радикальной либеральной мысли в России. И в этом качестве она прекрасно демонстрирует сильные и слабые места политической группировки, находящейся сегодня у власти в России, ее идеологические представления и, в определенной степени, культурный уровень.

Правительство объявляет, что сформулированный им вариант экономической политики является «практически единственным реальным вариантом социально-экономической политики в сложившихся условиях», а остальные варианты «ответственное правительство обязано отвергнуть». Такое заявление делается на основе описанных выше теоретических «упрощений» и сверхкраткого анализа предлагаемых другими

политическими силами вариантов экономической стратегии.

Правительство заявляет, что поставленные задачи трудны, но выполнимы. Хотя, возможно, не удастся точно выдержать сроки. Но «этап стабилизации» — это этап работы, лишенной быстрых и впечатляющих внешних эффектов.

Позиция очень удобная: предлагаемый вариант экономической политики — единственный, а следовательно:

все «негативные явления» объективны и неизбежны;

правительство является единственной «ответственной» силой, так как знает и отстаивает истину;

даже если вновь ничего не получится (например, с выполнением предварительного условия), то все равно надо действовать только в этом направлении до тех пор, пока не будет достигнут успех.

Это закрытая для критики или восприятия иных идей, самодостаточная политическая позиция. Она бескомпромиссна и признает только дальнейшие решительные действия в принятом направлении. Недостаток в деятельности правительства по реализации концепции может быть только один — недостаточная решительность.

Это, по-прежнему, позиция сил, готовых на любые политические потрясения ради осуществлeтгая своей «сверхидеи»; позиция, которая уже не раз приводила к серьезным политическим потрясениям.

Переход от централизованно планируемой экономики к рыночной — крайне сложная проблема. Резко усложняет экономическую трансформацию одновременная необходимость политических перемен — перехода от тоталитарного управления обществом к демократическому — и возникающее в результате этого переплетение проблем политической и экономической перестройки. Нынешние преобразования в России и других странах бывшего СССР, а также Восточной Европы не являются процессом, о ходе которого существуют только однозначные представления, а сомнения относительно того, что делать дальше — отсутствуют. Задача заключается вовсе не только в применении политической силы для осуществления

преобразований. Экономические реформы вовсе не нововариантны, существует большой выбор альтернативных стратегий преобразований. Крайне опасно после стольких срывов и политических катаклизмов «замыкаться» на единственной, все той же схеме реформ.

Мы убеждены, что Программа правительства выполнена не будет. Но очередной ее провал будет иметь серьезные негативные последствия не только в экономике, но и в политике. Такое развитие событий с большой долей вероятности приведет к власти непримиримую оппозицию на президентских выборах 1996 года или к их отмене. Ни то, ни другое для нас неприемлемо.

Поэтому мы идем на выборы.

Поэтому мы предлагаем иную программу.



## СОЦИАЛЬНЫЕ ЦЕЛИ И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПРОГРАММА

Опыт российских реформ убедил нас в том, что экономические реформы не могут быть успешными, если они изначально не базируются на определенной системе ценностей и не преследуют ясные социальные цели. Это значит, что дальнейший процесс трансформации требует серьезного переосмысления не только тактики экономической реформы, но и характера политического режима. И то и другое невозможно без изменения отношения к социальной политике, поиска форм взаимодействия власти и граждан России.

Сегодняшняя власть во многом лишь воспользовалась демократическими лозунгами. Она стала опасна, поскольку ее политика, в том числе экономическая, ведет не к консолидации общества, а к его расколу. Следование по этому пути—движение не вперед, к демократии, а через хаос назад, к тоталитаризму.

Мы не можем допустить этого, мы—демократическая оппозиция. Демократическая—потому что мы исходим из идеалов гражданского общества. Сильной законодательной, исполнительной и судебной власти.

Мы—за законы, которые обеспечивают свободу и защищенность каждому гражданину не за счет другого, а на основе эффективной конкурентной экономики и социального согласия.

Мы—за цивилизованные, основанные на переправном процессе формы разрешения конфликтов, где бы они ни возникали.

Мы—за демократию для всех, а не только для политической элиты.

Мы хотим действительно демократической прессы, демократического характера трудовых отношений, конституционных демократических отношений между субъектами федерации.

Мы признаем только одну власть без изъятий и ограничений — власть закона.

Мы считаем ошибочной проводимую правительством экономическую политику. Для нас неприемлемо проведение реформ за счет обнищания широких масс населения. Мы — за реформы для россиян.

Мы хотим строить нашу Россию вместе со всеми, кто ценит здравый смысл, честность, профессионализм, российскую культуру и историю.

## **НАШИ СОЦИАЛЬНЫЕ ЦЕЛИ**

Главными социальными целями экономической программы мы считаем:

1. Обеспечение гарантий социальной безопасности гражданам России на основе соблюдения всеми институтами власти прав и свобод человека и гражданина. Социальную безопасность мы рассматриваем как сочетание гарантий неприкосновенности для сильного и социальной защищенности для слабого. Мы против идеологии иждивенчества и равенства в нищете. Сильному должен быть предоставлен выбор возможностей и гарантированные законом права. Россия богата сильными людьми. Они могут и должны создать государство, способное обеспечивать социальные гарантии и пенсионерам, и инвалидам, и детям, ведем, кто нуждается в социальной защите. Степень защищенности нетрудоспособных групп населения — показатель прежде всего нравственной зрелости общества.

2. Формирование новых субъектов (участников) экономических отношений: эффективного собственника, предпринимателя, инициативного работника, земледельца. Это не просто слепые исполнители чужой воли, это те, кто может возродить экономику России. Задача — обеспечить им максимальную поддержку.

3. Становление широкого и действенного представительства различных социальных слоев и групп населения на основе права на объединение. Мы заинтересованы в различных формах объединения граждан, осознании и цивилизованных способах защиты их интересов.

Для того чтобы добиться согласования интересов различных групп, выявления общенациональных интересов, необходим широкий социальный диалог между различными партиями, движениями, союзами и т. п. Через различные формы представительства и взаимодействия лежит путь к консолидации общества.

4. Создание экономических, социальных, политических предпосылок для достижения **социального согласия в обществе**. В его основе должны лежать принципы взаимопомощи: сильный помогает слабому, здоровый больному, богатый бедному.

Мы считаем лицемерием популистские обещания роста уровня жизни без объяснения, за счет чего это может произойти. Мы видим свою задачу в том, чтобы предложить механизмы, позволяющие достичь благосостояния каждого и способствовать росту благосостояния общества.

Главным условием достижения наших социальных целей является **повышение статуса работника**. Добиться этого можно путем скоординированной **реформы в двух** важнейших сферах: на рынке труда и в сфере денежных доходов населения.

### **Формирование эффективного рынка труда**

Рыночные реформы, проводимые до сих пор в **России**, практически принимали во внимание только один вид рынка — финансовый. Однако, и это доказано практикой, финансовый рынок не может автоматически решить вопрос трансформации плановой экономики в рыночную и, самое главное, превратить старую систему распределения и перераспределения рабочей **силы** в полноценный рынок труда. Только такой рынок может обеспечить цивилизованный перелив рабочей **силы** с неэффективных па более эффективные предприятия, стимулируя тем самым новый характер разделения труда. Именно конкуренция на этом рынке **создает** предпосылки для формирования более квалифицированной рабочей силы, что повысит не только ее конкурентоспособность, но и стоимость. На основе **формирования** новых региональных рынков труда появляется возможность выравнивания экономических условий и становления **новых** отношений между регионами.

Однако реформа рынка труда не может проходить стихийно или складываться из автономных действий

местных властей. Необходима долгосрочная федеральная программа. Она должна базироваться на программе структурной перестройки экономики и дальнейших этапах программы приватизации.

Ключевыми моментами программы становления российского рынка труда должны стать:

увеличение емкости рынка за счет новых сфер приложения труда;

развитие системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации в соответствии с программами структурной перестройки экономики и инвестиционными программами;

преодоление скрытой безработицы;

формирование рынка жилья, устранение зависимости между жильем и рабочим местом;

создание условий для уменьшения масштабов неформальных отношений на рынке труда (ориентация налогового законодательства на стимулирование создания рабочих мест, совершенствование системы сбора налогов, повышение ответственности за экономические правонарушения, создание благоприятных условий для легализации полезных для населения видов деятельности);

переориентация политики занятости на активные формы.

Подготовка подобной программы должна базироваться, с одной стороны на общегосударственных интересах, с другой, — на потребностях регионов.

Федеральный и местные бюджеты (в соответствующих статьях), Федеральный фонд занятости должны быть полностью подчинены решению поставленных задач. Каждое предприятие и каждый регион должны знать, на какие конкретно меры отчисляются средства в Фонд занятости и какая часть федеральных налогов будет израсходована на инвестиционную политику и создание рабочих мест.

### **Реформа доходов**

Вторым условием повышения статуса работника является реформа доходов, прежде всего, оплаты труда. Ее цели: повышение стимулов к труду, росту

квалификации и профессиональных навыков и, как следствие, повышение эффективности и отдачи трудовых ресурсов; привлечение рабочей силы в наиболее перспективные с точки зрения развития экономики сферы приложения труда. Достичь этих целей можно лишь путем перехода от административных форм регулирования заработной платы и других выплат работникам к системе их определения на основе трудового законодательства и коллективных договоров и соглашений между представителями работника и работодателя.

При таком подходе федеральные законы, в том числе Трудовой кодекс, должны содержать государственные гарантии в области заработной платы. Они распространяются на все формы собственности и обеспечиваются государством. Нарушение этих гарантий карается привлечением к судебной ответственности.

Государственные гарантии в сфере оплаты труда должны основываться на следующих принципах:

обеспечение права каждого работника на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации по полу, возрасту, национальности, принадлежности или не принадлежности к общественным объединениям;

дифференциация размера оплаты труда в зависимости от его сложности и социальной значимости, квалификации работников и качества труда;

установление размера оплаты труда, обеспечивающего работнику достаточный жизненный уровень для него и его семьи и не ниже прожиточного минимума.

оплата труда каждого работника зависит от его личного трудового вклада, качества труда и максимальным размером не ограничивается.

Разумеется, реализовать эти принципы одновременно невозможно. Должна быть разработана поэтапная программа реформы оплаты труда. Начать необходимо со следующих шагов:

поэтапное приближение минимального размера оплаты труда к прожиточному минимуму, рассчитанному с учетом новой структуры расходов населения, т. е. включая расходы на жилищно-

коммунальные услуги, повышение доли расходов на платные услуги и т. д.;

обеспечение мер по поддержанию реального содержания заработной платы путем выравнивания темпов роста оплаты труда и цен на потребительские товары, а в случаях опережающих темпов роста инфляции—путем индексации заработной платы;

упорядочение тарифных коэффициентов Единой тарифной сетки. При этом, 1-й разряд ЕТС должен соответствовать 1,5-кратной величине минимальной заработной платы. Эта норма должна стать общедолевой и обязательной (а не рекомендательной) для всех субъектов федерации;

поэтапное приближение среднего уровня заработной платы работников бюджетной сферы к уровню заработной платы в народном хозяйстве;

оплата труда работников должна производиться в первоочередном порядке по отношению к другим платежам после уплаты налогов и перечисления взносов в государственные внебюджетные фонды;

защита работников от неплатежеспособности работодателя. В зависимости от сроков задержки выплаты заработной платы может быть установлен процент возмещения нанесенного работнику ущерба, наложена санкция на работодателя, либо предприятие объявлено банкротом;"

упорядочение системы налогообложения как фонда оплаты труда, так и подоходного налога;

освобождение минимальной заработной платы от роли регулятора минимальных уровней выплат не связанных с трудовой функцией, например, пособия на детей, стипендии и т. п.

При последовательной политике реализация предложенной программы потребует серьезных изменений во взаимоотношениях исполнительной, законодательной власти в центре и на местах, а также представителей работников и работодателей. Значительная часть предложенных мер должна уточняться на уровне генеральных, региональных, отраслевых (межотраслевых),

профессиональных тарифных и иных соглашений, которые заключаются при непосредственном участии представителей работников и работодателей. Это означает, что работник, через свои представительные органы включается непосредственно в процесс обсуждения условий труда, включая заработную плату. Этим реализуется его право на труд и возможность влиять на условия труда. Права работников, включая право на оплату труда, регулируются трудовым законодательством.

Необходимым условием контроля за исполнением трудового законодательства и коллективными договорами и соглашениями является введение системы трудовых судов. В случае возникновения трудового спора каждый гражданин вправе обратиться в суд. В связи с особенностями трудового права суды по трудовым вопросам должны стать самостоятельной ветвью осуществления правосудия. В компетенцию трудовых судов входят спорные вопросы, связанные с тарифными соглашениями, трудовые правоотношения между работниками и работодателями и другие вопросы трудового права.

Наряду со становлением трудового законодательства, институтов его реализации и форм контроля необходимо решить вопросы финансового обеспечения реформы оплаты труда. Это означает такую организацию процесса бюджетного финансирования, чтобы указанные мероприятия не просто декларировались, а реально обеспечивались. На все время проведения реформы оплаты труда необходимо наличие в федеральном бюджете защищенной строки на эти цели. Соответствующих уточнений требуют и региональные трансферты. Они должны носить целевой характер и обеспечивать реализацию общегосударственных программ.

Повышение статуса работника, расширение сфер приложения труда, увеличение фонда оплаты труда позволят не только оживить экономику, но и расширить финансовые возможности для социальной защиты нетрудоспособных.

### **Социальные гарантии нетрудоспособным**

Наиболее серьезные задачи стоят в области пенсионного обеспечения. И здесь решение многих вопросов потребует времени. Однако основные направления ре-

формы пенсионного обеспечения должны быть следующими:

Установление единых прав на пенсионное обеспечение всем гражданам России на основе единого пенсионного законодательства.

Возрождение трудовой пенсии, учитывающей непосредственный трудовой вклад. Прекращение практики выплаты равных доплат пенсионерам, что неизбежно ведет к уравниловке.

Установление социальных пенсий, соответствующих прожиточному минимуму пенсионера. Началом может быть установление социальной пенсии на уровне 60% величины прожиточного минимума, далее доведение этого соотношения до 100%.

Введение динамичной пенсии, что предполагает механизм адаптации пенсий старого назначения, учет динамики заработной платы.

Регулярная индексация пенсий в связи с ростом потребительских цен.

Для более справедливого назначения пенсий и контроля за соответствующими финансовыми институтами введение персонификации счетов.

Наряду с развитой системой государственного пенсионного обеспечения населению России должно быть предоставлено право пользоваться негосударственными пенсионными фондами. Задача государства гарантировать устойчивость этих фондов, обеспечить правовые и прочие гарантии вкладчикам.

Кардинальное изменение должно претерпеть отношение к инвалидам. В настоящее время они превращены в изгоев. Социальная защита инвалидов предполагает прежде всего обеспечение для них через соответствующее законодательство и конкретные программы возможность чувствовать себя полноценными членами общества. Это достижимо путем обеспечения Доступности постоянной медицинской реабилитации и создания полноценной системы профессиональной реабилитации.

Многие инвалиды могут вносить посильный вклад, не только обеспечивая себя, но и принося пользу обществу. Для этого наряду с квотами на рабочие места



необходимо создание специальных условий труда, возможность организовывать специальные предприятия для инвалидов, прямое бюджетное финансирование части программ, в которых участвуют эти предприятия, сохранение налоговых льгот для общероссийских объединений инвалидов.

В особой социальной защите нуждаются дети. Сложности реформирования экономики и общества, изменение материального положения семей не должны препятствовать нормальному развитию подрастающих поколений. Обязанностью государства является создание механизмов, позволяющих выравнять условия жизни детей, независимо от уровня обеспечения их семей. К таким механизмам относятся, прежде всего, пособия на детей, которые нуждаются в совершенствовании как с точки зрения их размеров, так и с точки зрения порядка и условий их назначения. Право получения таких пособий должно быть поставлено в зависимость от уровня дохода в семье.

Особую роль с точки зрения социальной защищенности детей играют здравоохранение и образование. Через системы обязательного медицинского страхования и гарантированного государством уровня образования детям должны быть обеспечены равные возможности лечиться и учиться. Однако, учитывая сегодняшние реалии, возникает необходимость в специальных федеральных программах, например для детей сирот и инвалидов и т. д.

Сегодня главной проблемой социальной политики в целом является ее взаимосвязь с экономической реформой, выбор приоритетов и последовательность шагов. Проведение такого рода преобразований требует полной открытости и честности. Поэтому необходимо, чтобы подготовка важнейших законодательных актов, особенно в сфере трудового права и социальной политики шла открыто, с привлечением представителей объединений различных слоев и групп населения. Это относится и к федеральным программам в социальной сфере. Гарантией их реализации должно быть четкое разграничение функций и финансового участия между федеральными и местными уровнями, существующими финансовыми институтами, соответствующими структурами исполнительной власти. Огромный потенциал заложен в благотворительности, которая всегда была традиционна для России.

Препятствием на пути реализации всех социальных программ традиционно считается недостаток финансовых средств. Это еще один миф монетаристской реформы. Да, у нас нет сегодня средств для того, чтобы все граждане страны стали миллионерами. Но в России есть все необходимые условия для того, чтобы ее народ жил достойно. Проблема финансирования социальных программ—это прежде всего проблема выбора приоритетов. Можно платить работникам заработную плату и получать произведенную продукцию, а можно не платить и иметь разрушенную экономику. Можно тратить деньги на военные действия на территории собственной страны и уничтожение целых городов и поселков, а можно на строительство жилья; можно выплачивать пособия на погребение и пенсии семьям погибших, а можно пособия по рождаемости; можно тратить деньги на содержание на уровне мировых стандартов армии высших чиновников, а можно на школьные учебники. Наш выбор—благосостояние и достойная жизнь россиян. Это потребует не только политической воли, но и новой экономической программы.

## ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ РЕФОРМЫ

Основой экономической реформы должны стать постепенные преобразования действующих институтов: государственного управления, финансовой системы, прав собственности, социальной инфраструктуры.

Системные (институциональные) преобразования—это единственная возможность создать опорные точки будущего экономического роста. Вся политика государственной власти в этой сфере должна быть ориентирована на создание условий для выхода из кризиса с сохранением потенциала будущего роста. Это особенно важно, если учесть, что системные изменения носят, как правило, необратимый характер.

Любое ужесточение денежно-кредитной и финансовой политики должно осуществляться только при условии проведения реальных преобразований в институциональной сфере, ориентированных на сокращение государственного вмешательства в эконимшеу. Только подлинно частные предприятия гибко и эффективно реагируют на сокращение денежной массы,

повышение процентных ставок, либерализацию хозяйственной деятельности. Поэтому, денежно-кредитная и финансовая политика должны быть подчинены решению главной задачи—созданию конкурентной рыночной экономики, базирующейся на ресурсном и научно-техническом потенциале российской экономики.

Имеются веские основания для обеспечения относительно тенденций и перспектив развития институциональной структуры российской экономики.

Во-первых, в процессе приватизации государству не удается «сбросить» бремя поддержки крупных предприятий. Обратная сторона политики «большого скачка» в приватизации—невозможность и нежелание отказа от субсидирования и откровенно протекционистской политики в отношении огромного количества формально уже негосударственных предприятий.

Во-вторых, не приходится говорить о серьезном росте степени экономической свободы предприятий. Скорее, происходит «конвертация» их зависимости от государства—от прямого директивного управления к разветвленной и обременительной системе косвенного управления (налоговая система, аренда земли и недвижимости, выдача лицензий и т. п.). Важной особенностью стала децентрализация этого контроля в связи с продолжающейся регионализацией власти.

В-третьих, в ходе системных преобразований не существу консервируется, а в ряде случаев усугубляется монополизация экономики. Консолидация нынешних производственных структур в базовых секторах экономики—топливно-энергетическом, оборонном и сырьевом комплексах—находит юридическое закрепление в виде создания крупнейших акционерных обществ холдингового типа. Общественный контроль за такими супермонополистами становится **гораздо** более трудным, чем за «чистыми» государственными монополиями.

Этот список можно продолжать, однако сказанного достаточно для того, чтобы сделать вывод о том, что основные тенденции крайне неблагоприятны.

Мы предлагаем незамедлительно приступить к проведению активной **политики системных преобразований, имеющей своей целью создание экономических основ конкурентной рыночной экономики, т. е. «демафизацию» экономики.** Это—уникальная и сложная задача, затрагивающая интересы как крупного капитала,

так и большинства населения страны. Однако Правительство не имеет права устранить от ее решения, так как при продолжении политики «само собой все образуется» ситуация только ухудшается—экономике еще только предстоит войти в состояние устойчивой депрессии («нулевой» рост при экспортно-сырьевой ориентации), сохраняется высокий уровень инфляции (5—10% в месяц), преступность становится нормой жизни общества.

Если говорить о принципиальных подходах к институциональным преобразованиям, то главное—это отказ от идеологии системных преобразований «сверху» и переход к работе на уровне регионов и предприятий по индивидуальным проектам. Безусловный приоритет в этой области—реорганизация предприятий и стимулирование перераспределения собственности к эффективному собственнику.

Подавляющая часть мероприятий, направленных на позитивные системные изменения и создание благоприятного предпринимательского климата, должна инициироваться региональными властями. Центр должен координировать эту работу и выступать гарантом необратимости реформ.

Мы отдаем себе отчет в том, что для выхода из глубокого системного кризиса, в котором оказалась наша страна, потребуется время. За 3—4 года этого сделать нельзя. Однако, уже сегодня можно решить ряд вполне конкретных задач, которые смогут существенно улучшить ситуацию в экономике и жизнь людей. Для этого необходимы лишь понимание реального положения дел, политическая воля и элементарная организованность.

Наша программа системных преобразований состоит из тех задач, которые мы считаем ключевыми на нынешнем этапе. Мы знаем, как их решить, принимаем на себя соответствующие обязательства и готовы нести ответственность за результаты.

## РЕОРГАНИЗАЦИЯ ПРЕДПРИЯТИЙ

Реформы базиса экономики — предприятий—до сих пор находятся не столько в русле создания условий для свободной конкуренции, сколько в русле идей «рыночного социализма». Эти реформы развиваются по своей

внутренней логике как минимум с середины 60-х годов и все, что удалось пока сделать,—это кардинально ускорить процесс формальной коллективизации государственной собственности, которая на деле привела к концентрации всей экономической власти в руках узкой группы бывших и нынешних государственных функционеров.

В реальной политике мало что делается для действительного реформирования предприятий. Более того, все реформы на микроуровне постоянно оказываются в русле, приемлемом для сохранения прежней «среды обитания» предприятий.

Главным направлением реорганизации предприятий мы считаем заключение контрактов с управляющими как государственных, так и формально приватизированных предприятий. Необходимо ввести долгосрочные (от трех до пяти лет) контракты с управляющими государственных предприятий и среднесрочные (1 год) с управляющими акционерных обществ с контрольным пакетом государства. В соответствии с этими контрактами, все права собственника передаются управляющему в доверительное управление (траст) с выплатой процента от прибыли. Взамен управляющий принимает на себя обязательство выполнить бизнес-план, утвержденный государством.

Содержательными задачами соответствующих государственных органов должны стать подготовка, утверждение и контроль выполнения бизнес-планов предприятий, содержащих меры, направленные на создание «рыночной» мотивации предприятий.

Бизнес-план предприятия должен включать в себя следующие требования:

#### **Существенные изменения в основных каналах снабжения и сбыта.**

Кроме прямых связей и бартера (преобладающие сегодня формы хозяйственных связей), во многих случаях должны быть использованы возможности товарных бирж (рост доли продукции, реализуемой таким образом), а также добровольных объединений (ассоциаций), услугами которых при снабжении и сбыте пользуются многие предприятия—обычно, используя личные связи руководителей этих объединений. л Я

#### **Пересмотр мотивации предприятий в области ценообразования.**

Принципы ценообразования должны быть едиными как для новых, так и для традиционных поставщиков

и потребителей — различные цены с учетом оптовых, транспортных и т. п. скидок. Кроме того, нужна «конвергенция» и в способах оплаты. Нельзя, даже для традиционных потребителей, поставлять продукцию вне зависимости от их текущей платежеспособности, так как это замораживает систему хозяйственных связей и поддерживает высокий уровень платежного кризиса в экономике. С другой стороны, надо постепенно отказываться от 100%-ной предоплаты в отношениях с новыми поставщиками и потребителями и внедрять коммерческий кредит (векселя, в том числе и под частичную государственную гарантию).

### **Сохранение численности занятых и рациональная политика оплаты труда.**

Недопущение массовой безработицы должно остаться одной из главных задач. Надо отдавать отчет в том, что в течение довольно длительного времени может сохраняться скрытая безработица — низкая зарплата, которая неполностью индексируется предприятием по мере инфляции (постепенное, хотя и медленное сокращение реальной зарплаты). Это объясняется тем, что работники предприятия готовы мириться с низкими доходами, так как ориентированы на сохранение любой ценой своих рабочих мест. Политика сокращения численности занятых должна проводиться очень осторожно, и ее необходимо «растягивать» на как можно более длительный срок.

### **Постепенное изменение отношений собственности.**

В перспективе структура собственности предприятия должна существенно измениться. Главное направление приватизации предприятий (как прошедших «ваучерную» приватизацию, так и всех прочих) — постепенное перераспределение акций (долей), которое должно идти в направлении от трудовых коллективов и государства к так называемым институциональным инвесторам (банкам, инвестиционным фондам, страховым и пенсионным компаниям, крупным торговым фирмам). Надо, вместе с тем, учитывать, что мотивы поведения этих инвесторов — получение дохода не в виде дивиденда, а нестандартными для инвестора способами: например, поставки сырья по низким ценам, выдача надежных кредитов с высоким процентом и т. п. Формируемая структура собственности будет, на наш взгляд, гораздо ближе к японской (с ее стремлением к контролю), чем к американской (с ее стремлением к дивиденду).

В техническом аспекте наиболее целесообразным способом такого перераспределения собственности является изменение величины уставного капитала: с одной стороны, его увеличение на сумму реальных инвестиций в предприятие; с другой — проведение реальной оценки стоимости активов (желательно независимыми консалтинговыми фирмами).

### **Изменение внутренней структуры предприятия.**

Во многих случаях необходимо уменьшить размеры предприятия (численность занятых, основной капитал). Наиболее целесообразный способ — создание филиалов с правами самостоятельного юридического лица, при сохранении жесткого финансового контроля за их деятельностью. Особенно эффективно это для некоторых вспомогательных служб (производство инструментов, автомобильный транспорт, упаковка и др.), которые имеют возможности заключать договоры с заказчиками «со стороны».

### **Повышение управляемости.**

Должностной статус руководителя предприятия и степень его «экономической свободы» должны быть существенно повышены. С одной стороны, необходимо оговорить четкие условия его отстранения от должности при угрозе банкротства или невыполнения бизнес-плана вне зависимости от давления различных групп: администрации, представителей государственных органов и простых работников предприятия. С другой, — для недопущения декапитализации предприятия надо как можно более детально регламентировать способы реализации личного интереса руководителя: высокая зарплата и регулярные премии, представительские расходы и т. д.

### **Изменение источников финансирования.**

Надо постепенно изменять источники финансирования предприятия — переходить от финансирования практически полностью за счет собственных средств (в основном, прибыли и амортизационных отчислений) к банковским кредитам по рыночной ставке и средствам от реализации цепных бумаг.

Наиболее целесообразным способом привлечения средств для инвестиционных проектов **представляется** выпуск не акций, а облигаций предприятий. Дело в том, что расходы по выплате дивидендов на уже выпущенные акции крайне незначительны. Из-за **большого** количества «случайных» акционеров **невозможно**

обеспечить высокий уровень дивиденда, хотя бы на уровне рыночной ставки процента по депозитам.

Улучшение структуры расходов.

По каждому из основных направлений распределения финансовых ресурсов—зарплата, производство, социальная сфера—должна быть подготовлена программа повышения эффективности соответствующих затрат.

Во-первых, надо ориентироваться хотя бы на стабилизацию в реальном исчислении фонда заработной платы при одновременном осуществлении более глубокой дифференциации в оплате. Это необходимо для недопущения ухода с предприятия квалифицированных и активных работников, а также падения производственной дисциплины.

Во-вторых, расходы на производство надо переориентировать в целях изменения структуры выпуска и повышения доли новых видов продукции. Администрация должна поддерживать и развивать научно-технические разработки непосредственно на предприятии, главным образом для внедрения новых видов продукции. Финансирование начатых несколько лет назад инвестиционных проектов, необходимых для простого поддержания объемов производства («поддерживающие инвестиции»), должно быть постепенно прекращено.

В-третьих, безусловно необходимо снять с предприятий огромный «социальный балласт» — финансирование жилых домов, школ, поликлиник, детских садов. Однако передача убыточной социальной инфраструктуры на баланс муниципалитетов должна проводиться постепенно и только на основе комплексных мероприятий по конверсии социальной инфраструктуры.

Переоформление задолженности в ценные бумаги.

Необходимо переоформить просроченную кредиторскую задолженность предприятий по поставкам топлива, сырья и электроэнергии путем выпуска целевых товарных векселей. В этом случае переоформлению подлежит только задолженность предприятиям топливно-энергетического комплекса (которые имеют наибольшую дебиторскую задолженность).

Кредитор (или покупатель этих ценных бумаг), который располагает 30% и более просроченных платежных обязательств, должен получить право потребовать обращения долга в имущество соответствующего предприятия.



## ПРИВАТИЗАЦИЯ

Суть нашей оценки первого этапа приватизации состоит в том, что констатируется факт состоявшейся «номенклатурной» приватизации: экономическая власть сейчас у тех, у кого она была и раньше,— у прежней управленческой элиты. Нынешнее состояние отношений собственности в России—это в основном результат одномоментного снятия тотального государственного контроля за всеми сторонами экономической жизни после августа 1991 года.

Вторым принципиальным моментом оценки прошедшей приватизации является депрессивная структура собственности на предприятиях, т. е. отсутствие у собственника желания или возможностей реально менять положение дел на предприятии, проводить решительную реорганизацию и модернизацию.

Мы считаем необходимым радикально изменить подход к приватизации, превращая ее из пакета чрезвычайных мероприятий в набор обычных управленческих решений. Это позволило бы во многих пунктах снять излишнюю политизацию процесса приватизации.

Мы предлагаем в дальнейшем двигаться двумя «параллельными» курсами: совершенствование законодательства и подготовка реальной и конкретной программы действий исполнительной власти.

Ныне действующее законодательство, с нашей точки зрения, в целом приемлемо; его лишь необходимо уточнить:

дополнить программу приватизации новыми способами приватизации (контракты с управляющими и банкротства—последние необходимо подробно «прописать»);

предусмотреть высокие начальные цены для продажи объектов государственной собственности на аукционе и по конкурсу.

Мы исходим из того, что демократические методы приватизации—это гораздо труднее, медленнее, но зато надежно. Конечно, при «проведении» приватизации через Парламент есть риск, что это может затормозить приватизацию отдельных объектов, земли, тема приватизации будет использована в чисто политических целях и т. д.

Но это — проблема выбора. Либо все оставить как сейчас, когда весь частный сектор похож на большой мыльный пузырь и самое главное ощущение — нестабильность. Либо — отказаться от форсирования формальной смены титула собственности и перейти к кропотливой работе по созданию частной собственности через развитие промежуточных форм (доверительного управления государственной собственностью, банкротств, аренды земли и т. п.) при полной легитимности этого процесса. Мы — за второй путь.

Программа для исполнительной власти должна быть построена на подготовке индивидуальных проектов приватизации для каждого предприятия. Правительство должно выбрать один из трех вариантов:

продажа предприятия или контрольного пакета акций по высоким ценам или при значительных инвестициях;

заключение контрактов с управляющими о доверительном управлении пакетами акций;

банкротство.

Суть этого подхода состоит в том, что разрабатывается процедура экономически эффективной приватизации.

Первый шаг — инвестиционные торги, на которые выставляются предприятия (или пакеты акций) и на которых как бы происходит аукцион инвестиций. В этом случае можно продать дорого недвижимость и дешево («за 1 рубль») — фонды предприятий, что является наиболее разумным способом приватизации многих предприятий. Выставлять на торги предлагается только те предприятия, которые уже подлежат приватизации и на которые есть спрос.

Кроме того, надо вычлнить объекты, на которые существует повышенный спрос из-за их высокой доходности (топливно-энергетический комплекс, сырьевые отрасли и перерабатывающие предприятия, торговля, гостиницы, пищевая промышленность и т. п.) и продавать их как можно дороже. Для этого — установить высокие начальные цены для продажи на аукционе и по конкурсу.

Главная политическая задача властей — составить перечень предприятий для приватизации и график их выставления на инвестиционные торги.

Там, где инвестиционные торги или продажа на аукционе не состоятся, т. е. не нашелся покупатель, либо проведение торгов изначально лишено смысла, там применяется второй шаг — контракт с управляющим о подготовке предприятия к инвестиционным торгам. При этом с управляющим заключается соглашение о временной передаче ему всех формальных прав собственника в рамках договора о доверительном управлении имуществом.

Заключение контрактов о доверительном управлении имуществом возможно не только с индивидуальным управляющим или администрацией предприятия, но и с крупными коммерческими фирмами, в том числе с банками. Однако политика в этом вопросе должна быть весьма осторожной.

Во-первых, необходимо ориентироваться в первую очередь на консалтинговые функции банков и других коммерческих структур (по определению перечня акций, передаваемых в доверительное управление и базовых ставок, по которым оценивается стоимость этих акций). Во-вторых, необходимо максимально расширить список посредников и вести переговоры с рядом консорциумов, инвестиционных институтов, в том числе иностранных. В-третьих, и это пожалуй самое существенное, потенциал российских коммерческих структур (в том числе банков) надо прежде всего использовать для решения наиболее сложных задач приватизации — инвестиционных торгов и реорганизации предприятий, а не для относительно простой задачи «распродажи по дешевке».

Третий шаг — запуск системы банкротств. Если положение на предприятии не улучшается, то контракт с управляющим расторгается. Выбирается новый управляющий. С ним заключается контракт и начинается новая работа.

Изменение структуры собственности путем банкротств потребуется для некоторых (возможно, для многих) формально приватизированных предприятий. Для этого бюджеты (как федеральный, так и местные) должны формироваться принципиально по-новому: нужны расходы (и немалые) для реформирования предприятий, для поддержки приоритетных отраслей. Одним из условий такой поддержки со стороны государства должно стать формирование разумной внутренней структуры собственности на этих предприятиях.

Конечная цель предлагаемой модели приватизации—привлечение инвестиций, оживление экономики. Только тогда, когда будут реальные инвестиционные торги, эффективное управление предприятиями и реальные действия по защите частной собственности, можно рассчитывать, что инвестиции пойдут в экономику.

## ЗАЩИТА СОБСТВЕННОСТИ

Формирование института частной собственности в России, являющееся коренным вопросом экономической реформы, выдвигает на первый план проблему государственной защиты частной собственности.

Создание государственной службы защиты собственности (прежде всего, частной собственности) необходимо для того, чтобы переломить тенденцию к стремительной криминализации всей экономики путем сосредоточения максимального количества функций по охране интересов предпринимателей в юрисдикции государственного органа, обладающего соответствующими полномочиями, подготовленными кадрами, вооружением и другими необходимыми средствами.

Практика показала, что правовая защита предпринимательства возможна лишь на профессиональной основе и, прежде всего, силами органов внутренних дел.

Частные экономические структуры отдают приоритет государственным институтам охраны и давно привлекают для этого определенную часть действующих сотрудников милиции. Между тем, выполнение последними побочных функций осуществляется в ущерб основным и, к тому же, без должной правовой регламентации.

Учитывая всю сложность ситуации, считаем необходимым принятие решения о создании специальных подразделений милиции по защите предпринимательства и частной собственности как на федеральном, так и на региональных уровнях.

Деятельность специальных подразделений по защите предпринимательства и частной собственности предлагается строить на следующих принципах:

право установления договорных отношений с любыми коммерческими структурами, действующими в России и, возможно, в других странах СНГ;

самостоятельность в формировании штатов договорной милиции и установления должностных окладов;

четкая координация и взаимодействие с частными структурами по охране и сыску;

поэтапный переход на самоокупаемость.

На государственную службу по защите собственности предполагается возложить следующие задачи:

оперативное обслуживание предпринимательских структур, борьба с преступными посягательствами, противодействие рэкету и мафиозным группировкам;

охрана служебных, производственных и иных помещений, материальных ценностей, денег и физических лиц;

охрана коммерческой, финансово-кредитной и производственно-технологической тайны;

оказание юридических и иных услуг;

разработка и внедрение технических программ охраны;

координация деятельности частных охранно-сыскных и других формирований правоохранительной направленности.

Для успешного выполнения поставленных задач государственной службе по защите собственности необходимо придать особый статус:

сотрудников, работающих в специальных подразделениях милиции по защите предпринимательства и частной собственности, считать находящимися в действующем резерве МВД Российской Федерации, сохранив за ними все права, обязанности и льготы, предусмотренные для сотрудников органов внутренних дел;

разрешить принимать на работу на контрактной основе бывших сотрудников — пенсионеров МВД, граждан из числа общественного актива, а также (на должности офицерского состава) военнослужащих Вооруженных Сил, уволенных по **сокра-**

щению штатов, с сохранением всех льгот, предусмотренных для сотрудников органов внутренних дел;

передать на самостоятельный баланс государственной службы по защите собственности служебные помещения, автотранспорт, вооружение, специальные и иные средства, а также другое имущество, находящееся в распоряжении МВД Российской Федерации;

на первом этапе на развитие государственной службы по защите собственности предполагается выделение бюджетных средств; впоследствии от бюджетного финансирования можно будет отказаться.

Работу по созданию государственной службы по защите собственности предлагается осуществлять поэтапно.

На первом этапе органам внутренних дел и безопасности предоставляется право на заключение договоров с ассоциациями предпринимателей.

Содержание этих договоров — учет рекомендаций ассоциаций предпринимателей при планировании и выполнении данными органами своих обычных функций. Примеры: частичное изменение схемы патрулирования, частичное изменение времени и места дежурства личного состава, концентрация сил и средств на проведение стандартных операций (проверка паспортного режима, правил торговли и т. д.).

Второй этап — создание в структуре УВД и МБ специальных подразделений и наделение их правом заключения договоров на выполнение особых функций не только с ассоциациями, но и с отдельными предприятиями и гражданами.

Третий этап — учреждение (на базе специальных подразделений) акционерных обществ со 100%-ной государственной собственностью и осуществлением ими всего комплекса услуг, разрешенных для частных агентств.

В качестве уставного капитала вносятся служебные помещения, автотранспорт, вооружение, специальные и иные средства, а также другое имущество, находящееся в распоряжении специальных подразделений органов внутренних дел и безопасности.

## ФИНАНСОВО-ПРОМЫШЛЕННЫЕ ГРУППЫ

Одной из доминирующих тенденций в российской экономике является корпоратизация. В большинстве случаев она происходит скрыто, без юридического оформления новых группировок. Единственное исключение— формирование так называемых финансово-промышленных групп (ФПГ), становящихся вполне легальным средством концентрации капитала и обеспечения контроля за рынками.

Идея формирования финансово-промышленных групп состоит в законодательном оформлении концентрации капитала и сосредоточения управления «однородными» предприятиями в рамках единого органа. В этом крайне заинтересованы высшие управляющие крупнейших промышленных предприятий и банков. Самая большая проблема здесь — несоответствие данной идеи действующему антимонопольному законодательству.

Мы полагаем, что законодательное оформление этим организационным формам предприятий (которые фактически уже более полутора лет весьма активно формируются в России) необходимо. Анализ показывает, что при принятии закона надлежащего качества возможности антимонопольного регулирования сохраняются. Другой вопрос—как они будут использованы, но это зависит от конкретной политики правительства.

В то же время, быстрая корпоратизация российской экономики (независимо от того, будут ли ФПГ оформлены юридически, или нет) неизбежна и во многом является способом самозащиты промышленности, разрушающейся вследствие применения непродуманных либеральных рецептов для «нелиберальной» институциональной структуры экономики. Эта реакция также естественна— требование тех или иных льгот, облегчение процедуры «прохождения» через громадную бюрократизированную государственную машину.

Однако, недопустимо идти по пути эксклюзивного предоставления льгот. Либо они потеряют смысл, когда будут созданы сотни ФПГ (льготы у всех означают отсутствие льгот), либо ФПГ будут исчисляться одним-двумя десятками и не смогут влиять на **ситуацию** в экономике в целом. Именно этот тупик и просматривается в случае продолжения правительством нынешней политики.

Концепция формирования ФПГ должна быть коренным образом изменена. Можно определить два принципиальных вопроса, по которым должны произойти изменения. Во-первых, необходимо отказаться от автоматического предоставления предусмотренных действующим законодательством льгот уже по факту регистрации ФПГ; эти льготы должны даваться не организациям, а инвестиционным проектам, либо проектам реорганизации и развития предприятий. Во-вторых, почти все ограничения при создании ФПГ должны быть отменены при одновременном введении ограничений на их деятельность (косвенное регулирование цен, недопущение установления квот для отдельных потребителей продукции, гарантии повышения качества и конкурентоспособности).

В рамках этой концепции комплекс ближайших мер может быть следующим (возможно с помощью принятия специального закона, либо внесения поправок в Гражданский кодекс, либо корректировки президентских и правительственных нормативных актов):

четкое определение статуса ФПГ как долгосрочного договорного объединения (консорциума);

переход к регистрационному принципу создания ФПГ путем детальной формулировки требований к их государственной регистрации, ликвидации, специфике транснациональных ФПГ, отношений между участниками, роли финансовых институтов, взаимной ответственности участников между собой и с государственными органами;

приведение в соответствие с деятельностью ФПГ законодательства о налогах (возможны предоставление статуса единого налогоплательщика, введение инвестиционных скидок и отмена НДС по поставкам внутри группы), антимонопольного законодательства (переход от критерия доминирования на товарных рынках, выраженного в формальных показателях, к множественным критериям завышения цен, дискриминации покупателей и т. д.) и законодательства по банкротству (возможно введение моратория на долги);

предоставление государственной поддержки ФПГ только по заранее определенным приоритетам промышленной политики государства: долевого



финансирования или государственных гарантий по конкретным проектам за счет средств федерального бюджета на основе детального определения способа, основания и условий ее предоставления и мер государственного контроля.

## СОКРАЩЕНИЕ НЕПЛАТЕЖЕЙ

Масштаб неплатежей в российской экономике, слабость правительственных усилий по решению этой проблемы — все это показывает, что реального реформирования экономики, по существу, еще не произошло.

Неплатежи—это не самостоятельная проблема и, уж тем более, совсем не только финансовая недисциплинированность директоров предприятий. Попытки воспринять ее обособленно от общеэкономической ситуации в России и какими-то методами снизить накал платежного кризиса обречены на неудачу. Борьба с неплатежами напоминает борьбу за снижение средней температуры больных по больнице. Надо оставить идею о том, что быстрые и решительные действия здесь могут быть эффективными и смириться с долгосрочной трудной работой по «излечению» причин неплатежей.

Принципиально важно, на наш взгляд, что неплатежи не носят структурного характера. Перераспределение средств между основными секторами и отраслями экономики и подотраслями промышленности через систему взаимных долгов составляет не более 10% от общей суммы неплатежей. В числе «чистых кредиторов» находятся бюджет, банки, электроэнергетика и строительство. Список «чистых должников» удивителен—его возглавляют наиболее прибыльные экспортоориентированные сферы российской экономики (нефте- и газодобыча, цветная металлургия), а **замыкают** наиболее депрессивные сектора (машиностроение, сельское хозяйство и угольная промышленность). Этот список отражает скорее слабость экономической политики правительства и отсутствие у него четких приоритетов, чем структурную несбалансированность российской экономики. Неплатежи «размазаны» почти ровным слоем по всем секторам экономики России, что лишний раз подчеркивает их макроэкономическую природу.

Фундаментальные причины неплатежей, по нашему мнению, состоят в:

структурной несбалансированности и высокой жесткости российской экономики и

очень своеобразной структуре собственности на предприятия, сложившейся в результате приватизации.

В условиях жесточайшего инвестиционного кризиса и своеобразной структуры собственности не происходит «подстройки» предприятий на потребителя, происходит лишь общее сокращение объемов производства. Колоссальный промышленный спад в России не носит структурного характера. Более того, именно в 1994 году он приобрел выраженный крен в пользу большей устойчивости отраслей добывающей промышленности. Ужесточение денежной политики в этих условиях ведет к увеличению темпов сокращения производства и росту неплатежей.

В рациональной экономической политике в этой ситуации мы предлагаем выделить три главных элемента:

Денежная и бюджетная политика не должны быть переужесточены, должны стимулировать инвестиции, «мягкую» перестройку экономики на потребителя, контроль ситуации с неплатежами как важнейшим индикатором макроэкономической ситуации и показателем степени «жесткости» денежной политики.

Обязательное проведение реальной промышленной политики со стороны правительства—поддержка ряда приоритетных отраслей обрабатывающей промышленности при стабилизации экспортной добывающей промышленности. Преимущественная поддержка при проведении промышленной политики—частным предприятиям.

Стимулирование процессов перераспределения собственности, активизация применения процедур банкротств и т. д.

На основе такой среднесрочной программы можно попытаться добиться реального изменения экономического поведения предприятий и населения, а не

шумной и помпезной смены вывесок. И взаимные долги предприятий как макроэкономическая проблема могут навсегда отойти в прошлое.

В краткосрочном аспекте можно лишь попытаться снизить остроту проблемы взаимных кредитов предприятий.

Главная задача — отказ от оплаты государством взаимных долгов предприятий. Другая цель — «уход» от обязательной предоплаты как единственной формы расчетов (напомним, что предоплата введена с 1 июля 1992 года как раз в качестве средства борьбы с массовыми неплатежами, но успеха не принесла). Наконец, важнейшей целью является активизация фондового рынка, которая в данном аспекте будет проходить через конверсию долговых обязательств предприятий в их акции и их перераспределение.

Ситуация с массовыми неплатежами очень сложна. По нашему мнению, однозначного решения проблемы не существует; она должна решаться с использованием всех возможных вариантов. Очень большую роль будет иметь искусство оперативного управления. Мы предлагаем следующую стратегию:

1. Попробовать переоформить задолженность предприятий в векселя сначала для некоторых отраслей (например, в топливно-энергетическом комплексе, имеющем наибольший удельный вес во взаимных неплатежах). Это можно, например, осуществить путем выпуска целевых товарных векселей по различным видам топлива и энергии.

Недопустимо, в то же время, превращать эту работу в очередную кампанию по «векселизации» экономики. Внедрение системы вексельного обращения в масштабах всей экономики возможно только поэтапно и в том случае, если будут найдены решения ряда неоднозначных проблем:

необходимо закрепить в действующем законодательстве понятие «простого финансового векселя» и детально определить особенности его обращения;

необходимо найти баланс между принудительным выпуском векселей (через прямое поручение коммерческим банкам переоформить задолженность предприятий) и принципом договорных отношений (обычный вексель должен подписывать-

ся не руководителем банка, а директором предприятия);

необходимо точно определить правомочность должностных лиц, подписывающих векселя, которая, вследствие неопределенности прав собственности во многих акционерных обществах и государственных предприятиях, не является вполне очевидной;

необходимо предусмотреть, каким образом будет переоформляться взаимная задолженность предприятий из различных государств СНГ.

В техническом отношении эта грандиозная операция, фактически означающая одномоментный выброс на рынок огромного количества новых платежных документов, породит практически неразрешимые проблемы с их защитой от подделки и проверки подлинности. Поэтому необходимо четко проработать вопрос о том, каким способом можно гарантировать подлинность подписей для всех расчетных учреждений; надо определить, какими средствами можно обеспечить выпуск сертификатов этих ценных бумаг (мощностей предприятий Гознака РФ явно недостаточно для решения этой задачи). Технические трудности могут породить злоупотребления, превышающие по масштабу историю с «фальшивыми авизо», нанесшую ущерб банковской системе России в 1992 году, измеряемый сотнями млрд. рублей.

2. В некоторых отраслях провести взаимный зачет, но без индексации оборотных средств (например в военно-промышленном комплексе, который исторически сложился как автономный комплекс; в химической промышленности и т. п.).

В то же время, проведение взаимного зачета по аналогии с проводившимся осенью 1992 года (сначала отраслевой зачет, затем индексация оборотных средств) очень опасно, так как вторичное проведение взаимозачета будет означать признание полного бессилия государства в реальном реформировании экономики и утрату управляемости народным хозяйством.

3. Провести серию показательных банкротств (для безнадежных неплательщиков) с реализацией имущества на аукционах.

## БАНКРОТСТВА

Проведение политики банкротств уже в ближайшее время столкнется с рядом серьезных трудностей: политических, экономических и организационных. Мы полагаем, тем не менее, что власть должна активно вести эту политику, так как это единственный, в конечном счете, способ решения стратегических проблем институциональных преобразований. Для этого необходимы, во-первых, политическая воля (Президента, правительства, Парламента и местных органов власти); во-вторых,—создание экономической заинтересованности большинства участников реорганизации, санации и ликвидации банкротов; в-третьих, формирование соответствующей инфраструктуры (кадры управляющих, специальные фонды, бюджетные ассигнования). Учитывая масштаб проблем, трудно ожидать быстрых успехов—предстоит кропотливая работа. Однако, ее надо начинать.

Прежде всего, необходимо составить перечень предприятий, которые наиболее «близки» к формальным признакам банкротства: превышением обязательств должника над стоимостью его имущества и неудовлетворительной структурой баланса предприятия. Эти предприятия (пакеты акций) необходимо приватизировать в первую очередь.

Однако, платежеспособность предприятия надо определять не только по этим формальным критериям, так как при отсутствии реальной оценки стоимости имущества критерии неплатежеспособности применяются к балансовой стоимости различных видов активов и сопоставляются с балансовой оценкой пассивов. Необходимо делать поправки на реальную рыночную цену соответствующих активов.

Для кандидата в банкроты необходимо выбрать одну из четырех процедур: реорганизация, санация, ликвидация или его преобразование в казенное предприятие. **В** основном, надо стремиться к внесудебному решению («мировому соглашению»), при **котором** фактически осуществляется добровольное **банкротство** предприятия с согласия его руководства и **трудового** коллектива. Однако, надо быть готовым и к проведению банкротств через арбитражный суд, так как, если хотя бы один кредитор возражает против **внесудебного** решения, то должно быть возбуждено дело о **банкрот-**

стве. Учитывая это, необходимым условием является наличие подготовленных специалистов в аппарате правительства, наряду с использованием компетентных посредников (юридических фирм, специализирующихся на данной работе).

При проведении или подготовке банкротств предпочтение следует отдавать реорганизации или санации предприятия. В случае реорганизации происходит назначение так называемого внешнего управления предприятием, т. е. автоматическое отстранение от должности прежнего руководителя и назначение на его место «арбитражного управляющего». Он должен быть способен восстановить платежеспособность предприятия-должника путем реализации части его имущества и осуществления ряда жестких экономических и организационных мероприятий. Основное внимание власти должно быть сосредоточено на поиске кандидатур на эту должность.

В дополнение к реорганизации (предполагающей замену директора), либо вместо нее, возможно применение процедуры санации. Ее отличительный признак — необходимость оказания прямой финансовой помощи предприятию. Главное внимание в этом случае должно быть сосредоточено на поиске «участников санации», организации конкурса на участие в санации, установлению условий обмена финансовой помощи на права собственности и т. д.

Если не получается реорганизация или санация, а предприятие абсолютно необходимо для экономики, то банкрот должен быть преобразован в федеральное казенное предприятие с закреплением за ним на праве оперативного управления всего имущества ликвидируемого государственного предприятия.

В случае преобразования предприятий-банкротов в казенные, всю финансовую ответственность за результаты их хозяйственной деятельности принимает на себя государство. Поэтому перечень таких предприятий, которые действительно требуют прямого государственного контроля, не должен быть большим.

Только в том случае, если невозможны реорганизация, санация предприятия-банкрота или его преобразование в казенное предприятие, должно приниматься решение о его ликвидации и назначении «конкурсного Управляющего». Так же, как и в случае с реорганизацией, ключевой вопрос здесь — кадровый; очень важно

найти компетентного и ответственного управляющего, который получает право не только распоряжения имуществом предприятия-должника, но и управления им.

В рамках процедуры банкротства собственники (трудовые коллективы) неплатежеспособных предприятий должны получить право добровольно обращаться за помощью по реорганизации и санации предприятий к государственным органам. В этом случае должен прилагаться максимум усилий по недопущению остановки предприятий, вплоть до использования льготных кредитов, субсидий и средств специальных фондов поддержки предпринимательства.

С другой стороны, безоговорочному закрытию в судебном порядке должны подлежать предприятия, отказывающиеся от процедуры банкротства. Имущество этих предприятий необходимо реализовывать на аукционах для удовлетворения претензий кредиторов.

## ПОДДЕРЖКА МАЛОГО БИЗНЕСА

Ключевое значение для выхода России из кризиса будет иметь «освобождение» предпринимательства от многочисленных неоправданных ограничений. Государственная или полугосударственная экономика не может обеспечить эффективный экономический рост. Это историческая миссия предпринимателей — ответственных и энергичных граждан своей страны, действующих в своих интересах и, тем самым, обеспечивающих интересы других людей. Однако, государство может и должно проводить политику, которая обеспечивает свободу экономической деятельности и честную конкуренцию.

Государственная поддержка малого бизнеса должна осуществляться по всем аспектам его функционирования — начиная с кардинального упрощения регистрации и заканчивая предоставлением осязаемых налоговых льгот и обеспечением защиты жизни и собственности предпринимателей.

На федеральном уровне необходимо незамедлительное принятие ряда мер, направленных на поддержку малого бизнеса, для которых уже есть все необходимые условия:

введение порядка свободной (почтовой) **регистрации** малых предприятий и индивидуальных

предпринимателей во всех регионах России (используя опыт Нижнего Новгорода);

принятие решения о постепенном переходе к открытым некоммерческим конкурсам и закрытым аукционам (конкурсам) по продаже объектов государственной собственности. В отличие от коммерческих конкурсов здесь победителем может быть признан покупатель, предложивший меньшую цену, по более выгодные другие условия (обязательства по сохранению профиля, занятости, экологии и т. д.). Таким образом предполагается решить две задачи. Первая—расширить социальную базу, т. е. ввести в процесс приватизации те слои, которые не имеют средств для участия в обычных аукционах. Вторая—создать основу для нацеленной социальной политики, заключающейся в предоставлении возможностей для занятия предпринимательской деятельностью для наименее защищенных слоев (инвалиды, ветераны и т. д.);

четкое применение палоговых льгот малому бизнесу: по упрощенной и льготной схеме платить НДС; вместо акцизов продавать патенты; уменьшать облагаемую базу подоходного налога за счет отнесения части расходов на издержки предприятия. Целесообразно рассмотреть вопрос о предоставлении малым предприятиям налогового кредита, хотя бы в части налога на добавленную стоимость, в течение первых одного-двух лет после регистрации.

На региональном уровне главная задача—выделение определенных ресурсов (земельных участков, помещений, бюджетных ассигнований и т. д.) для стимулирования цивилизованной конкуренции на потребительских рынках. Вследствие ограниченности ресурсов необходимо разработать систему приоритетов. Наиболее важными представляются:

бесплатное (или за небольшую плату) выделение мест для торговли для зарегистрированных индивидуальных предпринимателей;

проведение закрытых аукционов (конкурсов) по сдаче в аренду или продаже помещений для малых предприятий;



отвод земельных участков для оптовых рынков сельхозпродукции; необходимо установить фиксированные цены на место на рынке, имея в виду обеспечение всех желающих;

выделение бюджетных средств (средств Фонда защиты предпринимателей, средств ассоциаций частных предпринимателей) для финансирования новых функций органов УВД (МБ) по защите частного предпринимательства.

## I

### АНТИМОНОПОЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Сложившаяся к настоящему времени ситуация в экономике не оставляет сомнений в том, что монополизм «победил» политику либерализации. Это объясняется фундаментальными причинами, которые сделали фактор монополии, в общем-то, обычного явления в странах с развитой рыночной экономикой, доминирующим. Во-первых, институциональная структура российской экономики почти невосприимчива к инструментам денежной политики. Либерализация экономической деятельности проводится в условиях подавляющего преобладания государственных и полугосударственных (квази-частных) предприятий. Во-вторых, отраслевая структура экономики крайне «тяжела»: чрезмерно высок удельный вес сырьевых отраслей и оборонного комплекса, и, как следствие, резко возрастает влияние факторов естественной и государственной монополии.

Демонополизация, поэтому, является комплексной труднохозяйственной проблемой и должна включать согласованные мероприятия в области приватизации, ликвидации неплатежей и сокращения дотаций. Однако необходимо резко активизировать и самостоятельную антимонопольную политику, состоящую в умелом применении конкретных административных запретов и ограничений.

Главный метод—ведение реестра монополистов, которое должно означать повышенное «внимание» со стороны правительства за основными аспектами их деятельности (ценообразование, инвестиции и финансовая политика, реорганизация и хозяйственные связи и др.).

Нахождение в списке монополистов должно повлечь для предприятий весьма неприятные **процедуры**,

связанные с контролем за издержками и рентабельностью. Поэтому есть опасность, что предприятия будут весьма активно избегать «попадания» в этот список. Для предотвращения такой практики необходимо внимательно и постоянно отслеживать эту тенденцию и не допускать ни «оголепия», ни «перенасыщения» списка монополистов.

Необходимо провести (хотя бы выборочно) серию акций, направленных на пресечение монополистических видов деятельности, которые подпадают под запретительные санкции и широко распространены в настоящее время:

создание препятствий для выхода на рынок новых участников;

установление в хозяйственных договорах исключительных условий для отдельных хозяйствующих субъектов (например, завышение цены для одних и занижение для других продавцов или покупателей);

установление цен и раздел рынка (территориальный, по объему продаж, по категориям продавцов и покупателей);

недобросовестная конкуренция: распространение ложных сведений о конкурентах, обман покупателей, самовольное использование товарных знаков других фирм, нарушение коммерческой тайны.

Необходимо умело использовать такой инструмент, как предварительное согласие антимонопольных органов на создание, слияние и ликвидацию предприятий. Вследствие массового преобразования хозяйственных связей и установления новых организационных форм предприятий эта практика должна стать важным элементом политики создания конкурентной среды. Нельзя допускать, чтобы такое предварительное согласие давалось автоматически.

Важно задействовать возможности внешнеэкономического регулирования. Открытие внешних рынков и гибкое маневрирование таможенным режимом могут стать серьезным инструментом демонополизации и стимулом для конкуренции на внутреннем рынке.

Все эти возможности нынешним правительством практически не используются, поэтому никаких успехов в демонополизации нет.

## ЖИЛИЩНАЯ РЕФОРМА

Предлагаемые нами преобразования направлены на изменение формы собственности жилищного фонда, находящегося на балансе предприятий, ведомств и муниципальных органов управления. Этому должно предшествовать изменение структуры доходов населения и доведение квартирной платы и платы за коммунальные услуги до уровня, обеспечивающего снятие дотаций на покрытие убытков жилищно-эксплуатационных служб.

Проведение соответствующей работы (ее значительная часть должна быть проведена на региональном уровне) мы предлагаем осуществлять по следующей схеме:

### **1. Формирование базы данных.**

Для текущего анализа расходов предприятий, ведомств и муниципального бюджета на компенсацию затрат на содержание жилищно-коммунального хозяйства, а также для проведения прогнозных расчетов средств, направляемых на финансирование убытков от эксплуатации жилого фонда на квартал и полугодие, необходимо иметь сведения, представляемые предприятиями и муниципалитетом. Кроме того, необходимо иметь полные данные о структуре жилого фонда города (муниципальная собственность, собственность предприятий, ведомств, частная собственность), количестве проживающих, обеспеченности жильем, а также целый ряд других данных.

### **2. Проведение расчетов суммы увеличения доходов населения (в расчете на одного человека) в связи с отменой дотаций на жилье и коммунальные услуги.**

Для этого необходимо осуществить:

прогноз тарифов на услуги жилищно-коммунальных служб и коммунальные услуги;

прогноз среднемесячных размеров дотаций на жилье (включая как бюджетные средства, так и средства предприятий и ведомств, направляемые на финансирование жилого фонда);

определение численности и категорий населения, которым предполагается компенсировать удорожание квартирной платы и коммунальных услуг;

расчет величины дотации на жилье, **приходящейся** на одного человека.

### **3. Определение нормативного размера увеличения доходов граждан исходя из средней обеспеченности населения общей площадью.**

При приватизации жилья граждане получают в собственность квартиры, в которых они проживают, т. е. тем самым закрепляется сложившаяся дифференциация по жилью (качество, размер квартир, престижность района и т. д.). Такая дифференциация складывалась десятилетиями и кардинально изменить ситуацию в ближайшее время вряд ли удастся. Единственное, что можно сделать, это постараться несколько «сгладить» данное обстоятельство через распределение дотаций исходя из среднего норматива увеличения доходов населения.

### **4. Формирование подходов к определению численности и категорий населения, которым предполагается компенсировать удорожание квартирной платы и коммунальных услуг.**

Здесь следует рассмотреть два принципиальных подхода:

а) дотация, усредненная на каждого взрослого жителя.

Этот вариант сравнительно прост в осуществлении и по этой причине, вероятно, более предпочтителен. Общая сумма дотаций на содержание жилья делится на численность занятых, пенсионеров, безработных, домохозяек и некоторых других категорий населения.

Полученная сумма включается в заработную плату, пенсии, пособия по безработице, либо выплачивается в виде целевых дотаций. Для выплаты целевых дотаций, а также поддержки малоимущих представляется целесообразным создать на уровне региона специальный фонд. Однако размеры его будут незначительны;

б) дотация, усредненная на каждого жителя.

Этот вариант более сложен в реализации. В данном случае общая сумма дотаций распределяется между всеми жителями региона, включая иждивенцев (детей, студентов и т. д.). Полученная сумма дотаций (естественно, меньшая, чем по предыдущему варианту) также включается в заработную плату, пенсии, пособия по безработице.

Что касается иждивенцев, то соответствующие выплаты производятся ежемесячно из специального муниципального фонда.

### **5. Проведение расчетов по предприятиям с целью оценить их потенциальные возможности осуществить единовременное повышение заработной платы своим**

## **работникам на нормативную величину увеличения заработной платы.**

Особое внимание необходимо уделить тем предприятиям, на балансе которых не было жилого фонда и которые, следовательно, не несли никаких расходов на его содержание. Увеличение доходов и рост себестоимости продукции может привести к значительному сокращению прибыли, либо вообще сделать это предприятие убыточным. Поэтому следует предусмотреть возможность предоставления таким предприятиям на определенный период (например, до 6 месяцев) дополнительных налоговых льгот или целевых дотаций. Такая мера позволит им легче адаптироваться к изменившейся ситуации.

У тех предприятий, на балансе которых находится жилой фонд, могут появиться некоторые «свободные» средства в связи с тем, что они прекращают покрывать убытки жилищно-коммунального хозяйства. Указанные средства могут направляться предприятиями на финансирование работ, которые предусматривалось осуществить за счет средств местного бюджета (строительство и ремонт дорог, приобретение лекарств для городских учреждений здравоохранения и т. д.).

Сальдо дает возможность определить количественно дополнительную потребность предприятий в средствах (если таковая выявится), которые необходимо профинансировать.

При проведении расчетов необходимо учесть следующее:

увеличение размеров средств, направляемых в Пенсионный фонд в связи с увеличением средней заработной платы. Указанные средства могут служить одним из источников повышения пенсий неработающим пенсионерам;

увеличение налоговой базы в связи с потерей предприятиями льгот по уплате налогов (в соответствии с действующим законодательством прибыль, направляемая на финансирование социальной инфраструктуры, освобождается от налогообложения).

## **6. Определение размеров средств, необходимых для увеличения заработной платы работникам бюджетных организаций.**

Одним из основных источников этих доплат могут стать средства, предусмотренные в местных бюджетах

на покрытие убытков от эксплуатации муниципального жилого фонда.

7. Расчет измеппей, которые необходимо виести в финансовые потоки «предприятия — местный бюджет».

Имеются в виду налоговые льготы для предприятий-реципиентов, договоры с предприятиями-донорами относительно финансирования расходов па сумму «избытка» средств, высвобождающихся в связи с ликвидацией дотаций на ЖКХ и др., с тем, чтобы сбалансировать финансовые возможности предприятий и бюджета в проведении мер, связанных с конверсией дотаций на ЖКХ в денежные доходы граждан.

#### **8. Создание хозяйственных обществ и жилищных кооперативов на базе жилищно-коммунального хозяйства.**

Наиболее приемлемым вариантом является создание на базе жилищно-коммунальных управлений или отделов предприятий акционерных обществ закрытого типа или обществ с ограниченной ответственностью. Их учредителями могут стать государственные предприятия, местные органы власти, а также другие заинтересованные стороны.

Одновременно должно быть принято решение о передаче в собственность жильцам, как работающим на данном предприятии, так и не работающим, занимаемых ими квартир. В дальнейшем люди сами будут решать, как им поступить с жильем: приватизировать его или нет. Оформление свидетельств на передачу жилья в собственность должны взять на себя местные органы власти.

На баланс хозяйственных обществ передаются инженерные сети, отдельно стоящие здания (магазины, предприятия бытового обслуживания и т. д.), иные материальные и нематериальные ценности. На забалансовый счет общества зачисляется жилой фонд, который не входит в его уставный капитал.

Жильцы имеют возможность выбирать: либо они оформляют необходимые документы на переход жилья в их собственность, либо все остается по-старому.

В первом случае собственник квартиры оплачивает стоимость коммунальных услуг (отопление, водоснабжение и т. д.), заключает с хозяйственным обществом или иными юридическими или физическими лицами договор на текущее обслуживание, а также авансирует необходимые средства на проведение текущего и капитального ремонта дома.

Во втором случае хозяйственное общество заключает с жильцом договор найма, в котором оговариваются стоимость жилья, права и обязанности сторон, другие условия.

И в первом, и во втором случае размер платы за жилье устанавливается на уровне, позволяющем покрывать затраты на эксплуатацию жилого фонда, включая текущий и капитальный ремонт.

По мере перехода квартир в собственность, жилые дома снимаются с забалансового счета акционерного общества и передаются на баланс вновь создаваемых жилищных кооперативов, товариществ.

Необходимо всячески стимулировать формирование альтернативных структур по оказанию жилищно-коммунальных услуг населению. Это усилит конкуренцию на рынке услуг и приведет к повышению качества обслуживания.

При создании хозяйственных обществ особое внимание следует уделить вопросам социально справедливого «развода». Работники жилищно-коммунального хозяйства, входя в общую численность работников предприятия, на балансе которого находится жилой фонд, пользуются всем набором дополнительных услуг (заводской сетью здравоохранения, льготными путевками, детскими дошкольными учреждениями и т. д.). Целесообразно заключить между переходящими на работу в хозяйственное общество персоналом и администрацией и профсоюзной организацией предприятия договор, в котором будут отражены все указанные вопросы.

Социальная острота жилищной проблемы и масштабы задач, которые должны быть решены, очень велики. Поэтому жилищная реформа должна проводиться очень осторожно и может занять длительное время (10—15 лет). Однако ее необходимо начинать уже сегодня.

## **ИНВЕСТИЦИОННАЯ И СТРУКТУРНАЯ ПОЛИТИКА**

### **СТИМУЛИРОВАНИЕ СБЕРЕЖЕНИЙ**

На сегодня в России отсутствует система, хоть как-то стимулирующая сбережения населения и последующее перераспределение капиталов по различным сек-

торам экономики — в зародышевом состоянии конкуренция, крайне неразвит фондовый и вообще финансовый рынок, отсутствуют негосударственные социальные институты.

В то же время, доля сбережений в доходах населения в 1994 году превзошла дореформенный 1991 год (26,4% и 24,6%). Однако, структура этих сбережений претерпела принципиальные сдвиги. Основной формой сбережений в 1991 году были вклады в Сбербанке (19,6% доходов населения), в 1992 году — в наличных рублях (13,6% доходов), в 1994 — в свободно конвертируемых валютах (15,7% доходов).

Правительство и Банк России полны решимости перевести валютные средства населения (около 20 млрд. долл., что в 2—3 раза выше вкладов населения в банках) в рубли и заставить их работать на национальную экономику. Это — абсолютно иллюзорная цель. Во-первых, пока финансовой стабилизации не достигнуто, а макроэкономическая политика отличается шараханиями из одной стороны в другую, перевести эти средства в рубли будет практически невозможно. Во-вторых, усилия надо прилагать не к конвертации сбережений из долларов в рубли, а к легализации долларовых сбережений. Ведь практически все валютные средства населения — это наличные, а не банковские счета и не депозиты. В случае, если эти наличные валютные средства просто попадут на банковские счета, они уже начнут работать на российскую экономику. Для этого необходим целый ряд условий.

Во-первых, должны быть устранены преграды на пути легализации валютных вкладов. Главная проблема состоит в том, что значительная часть валютных средств либо получена в «теневой» экономике (например, оплата услуг и т. д.), либо предполагается быть истраченной в ней (в частности «челночный» импорт). Для решения проблемы необходима модификация налоговой и таможенной системы, изменение некоторых правил обслуживания клиентов банками и др. Вот некоторые из этих мероприятий:

резкое увеличение размеров доходов, с которых взимается прогрессивный налог, планка неналогооблагаемого минимума также должна быть заметно поднята (либо снижена ставка для низких доходов),



отмена ограничений по вывозу наличной валюты из страны, как не имеющих никакого практического смысла (они легко обходятся),

отмена порядка обязательного декларирования банками крупных денежных операций граждан (как не имеющего практического значения, но отпугивающих граждан от банков).

Во-вторых, необходимо оказывать всяческое содействие вплоть до предоставления налоговых льгот для развития безналичных расчетов (чеками и кредитными карточками). Необходимо как можно шире развивать сеть магазинов и предоставления услуг с использованием этих форм расчетов.

Необходим также целый ряд других мер, касающихся рационализации выплат обязательных платежей и налогов, выплачиваемых населением.

Второе направление стимулирования сбережений — введение системы гарантий вкладов населения.

Для того чтобы мобилизовать средства населения, необходимо создать систему государственных гарантий сбережений населения для банков и финансовых институтов долгосрочных сбережений (пенсионных, страховых фондов). Банки и финансовые институты, которые пожелают войти в эту систему, должны принять на себя повышенные обязательства по обеспечению надежности вкладов населения (требования к структуре активов, надежности аудита и т. д.). В случае, если эти финансовые структуры впоследствии окажутся банкротами, государство гарантирует гражданам выплаты по индивидуальным вкладам (по предварительным расчетам — до 510.000 долларов; выше по долгосрочным депозитам, ниже — по депозитам до востребования).

Долгосрочные инвестиции этих финансовых структур должны поддерживаться определенными льготами: налоговыми, снижением обязательных резервов, предоставлением прав выступать агентами государства по бюджетным программам, прав выхода на мировые фондовые рынки и возможности расчетов в валюте.

Должны быть также предприняты жесткие административные меры для искоренения случаев прямых финансовых махинаций и обмана вкладчиков — отзыв лицензий, проверки, штрафы.

За счет этих мер, проведения эффективной приватизации и реорганизации предприятий и сбалансированной макроэкономической политики государство должно стремиться обеспечить процент по вкладам населения выше уровня инфляции при полной гарантии их безопасности.

## СТРУКТУРНЫЙ МАНЕВР ДЛЯ БУДУЩЕГО

Необходимо принципиально изменить направления структурной эволюции российской экономики. Будущее России — в передовых отраслях обрабатывающей промышленности и высоких технологий, в завоевании рынков СНГ и «дальнего» зарубежья. Пока еще не полностью утерян научный потенциал и научно-производственная база, высок образовательный уровень населения, осталось огромное количество квалифицированных работников, прозябающих без дела, наконец, сохранилось желание доказать миру, что Россия остается в ряду передовых научно-промышленных держав.

Однако, четырем годами неудачных реформ Россия фактически оказалась загнана в угол — утеря значительной части обрабатывающей промышленности, «проедание» старых научных и научно-технических заделов, «утечка умов», обветшание инфраструктуры, потеря рынков сбыта и т. д.

Сегодня практически единственный сектор, на который можно уверенно опереться, — **сырьевые отрасли** российской экономики. Здесь самый низкий спад производства, огромный экспортный потенциал, интерес отечественных и иностранных инвесторов. Именно он может и должен дать импульс для всей экономики. Но — и это принципиально! — развивать этот сектор необходимо **почти исключительно за счет частных инвестиций** (в том числе иностранных) в поиски, разведку и добычу нефти и газа, а также твердых полезных ископаемых.

Стремясь увеличить инвестиции в этот сектор российской экономики, мы преследуем две основные цели:

стимулировать развитие российского машиностроения, в том числе и конвертируемых мощностей за счет спроса на продукцию машиностроительных отраслей, предъявляемого со стороны

инвесторов, осуществляющих вложения в сырьевые отрасли (мультипликативный эффект инвестиций);

создать за счет роста экспорта минерального сырья стратегические источники накоплений, которые будут использованы в рамках программы структурной перестройки экономики. Эти средства будут направлены на стимулирование развития машиностроительных отраслей, не связанных с сырьевым сектором.

Особое значение мы придаем привлечению иностранных инвестиций, так как на мировом рынке капиталов нет избытка предложений инвестиций, там есть избыток спроса. Россия на этом рынке конкурирует за привлечение иностранных инвестиций с большой группой стран. Просто так иностранные инвестиции в Россию не придут, для них нужно создавать условия. Иначе инвестиции уйдут в другие страны. То, что не получит Россия, получит Китай, Восточная Европа или Латинская Америка.

У России есть конкурентные («естественные») преимущества перед другими странами: перспективный и емкий внутренний рынок; более низкие цены на внутреннем рынке на ряд видов товаров; относительно более дешевая по отношению к некоторым странам рабочая сила; наличие огромных запасов природных ресурсов; относительно высокий уровень ряда российских технологий. Ряд инвесторов заинтересован в создании в России производств для освоения рынков третьих стран и внутреннего российского рынка.

Тем не менее, в 1993 и 1994 годах в российскую экономику было вложено всего лишь по 1 млрд. долларов прямых иностранных инвестиций (для сравнения— в Китай инвестиции в 1993 и 1994 годах составили примерно по 30 млрд. долларов ежегодно). Основная причина— крайне неблагоприятный инвестиционный климат. В чисто экономическом аспекте это в первую очередь объясняется несовершенством законодательства, а также нестабильной и неблагоприятной для инвестиций фискальной среде: слишком высоки налоги, импортные таможенные тарифы на оборудование, слишком часто меняются правила игры. Точно такие же «деинвестирующие» мотивы у отечественных инвесторов.

Существенное увеличение притока как отечественных, так и иностранных инвестиций в сырьевой сектор экономики произойдет только в случае качественного улучшения инвестиционного климата в России. Мы считаем, что для этого необходимо создать принципиально иную законодательную базу, которая будет обеспечивать для инвестора, во-первых, благоприятные и, во-вторых, стабильные условия вложения средств.

Главным направлением в этой сфере является внедрение гражданско-правовых отношений в сферу недропользования. В этой связи мы будем добиваться принятия пакета законодательных актов, среди которых важнейшими являются закон «О соглашениях о разделе продукции» (принятый Государственной Думой по инициативе фракции «Яблоко» в июне 1995 года), а также поправки, предлагаемые в налоговое, таможенное и недропользовательское законодательство, с целью обеспечить действие данного закона. Улучшение инвестиционного климата достигается следующими ключевыми нормами:

национальный режим осуществления инвестиций, что означает для российских и иностранных инвесторов равные условия осуществления инвестиций;

приоритет соглашения о разделе продукции над лицензией, что дает инвестору общую гарантию правовой стабильности;

замена налогов, сборов, пошлин и других платежей разделом продукции, что позволяет перейти от неблагоприятной и крайне сложной системы налогообложения к простой и стимулирующей инвестиции системе платежей рептного характера;

гарантии стабильности условий соглашения на весь срок реализации соглашения («дедушкина оговорка»), что означает для инвестора гарантии от законодательных изменений фискального характера, способных ухудшить коммерческие результаты инвестиционного проекта;

возможность переуступки прав по соглашению (с согласия государства), что создает условия для более эффективной реализации инвестиционного проекта;

возможность использования прав по соглашению в качестве предмета залога (с согласия государства), что облегчает привлечение финансовых ресурсов инвестором;

возможность проведения в четко оговоренных случаях прямых переговоров между государством и инвестором, что позволит, в частности, начать работу на основе соглашений о разделе продукции по проектам, переговоры по которым были начаты (в соответствии с законом «О недрах») до вступления закона «О соглашениях о разделе продукции» в силу (уже подписанные соглашения «Сахалин-1» и «Сахалин-И» на шельфе острова Сахалин, ведущиеся переговоры по месторождению Приобское в Ханты-Мансийском АО, по разработке Тимано-Печорской нефтегазодобывающей провинции и Харьягинского месторождения в Ненецком АО и некоторые другие).

Вторым важнейшим шагом будет создание нормативной базы, призванной детализировать эти положения на уровне исполнительной власти. Мы будем поддерживать и контролировать создание такой базы в составе следующих нормативных документов:

положение о порядке заключения и выполнения соглашений о разделе продукции (в приложениях к которому должны содержаться нормы, регулирующие функции и полномочия федерального органа исполнительной власти по организационному обеспечению заключения и выполнения соглашений о разделе продукции и порядок функционирования объединения юридических лиц без создания нового юридического лица);

положение о режиме налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции;

примерное соглашение о разделе продукции;

инструкция о порядке возмещения и учета капитальных и эксплуатационных затрат при реализации соглашений о разделе продукции;

положение, регламентирующее проведение прямых переговоров между государством и инвестором;

положение, регламентирующее распределение государственной доли продукции между Россией-

ской Федерацией и субъектами Российской Федерации;

положение, позволяющее трансформировать лицензионные соглашения в соглашения о разделе продукции;

другие нормативные документы.

По нашим расчетам, в случае создания указанной нормативной базы приток отечественных и иностранных инвестиций возрастет до 10—12 млрд. долларов в год (примерно в равной пропорции между национальными и иностранными инвесторами), если иметь в виду только те проекты по разработке месторождений нефти и газа, переговоры по которым либо завершены («Сахалин-1», «Сахалин-П»), либо продолжаются (Приразлоинное, Тимано-Печора, Харьяга, Салым, Приобское, «Сахалин-Ш» и др.).

Примерно 50—70% этих средств (если брать оценки, содержащиеся в технико-экономических обоснованиях имеющихся проектов) будут направлены на закупки оборудования российских обрабатывающих предприятий (заводы в Северодвинске, Санкт-Петербурге, Нижнем Новгороде, Комсомольске-на-Амуре и др.), создав дополнительные рабочие места и стимулировав разработку передовых образцов оборудования.

Для стимулирования производства оборудования российским машиностроительным комплексом должна быть продумана программа банковского кредитования, в рамках которой могла бы использоваться часть средств федерального бюджета, направляемых на государственные инвестиции. Желательной альтернативой использованию бюджетных средств было бы привлечение целевых кредитов Мирового Банка, Европейского Банка Реконструкции и Развития и других международных финансовых организаций. Эти средства должны через механизм банков развития и проектного финансирования и коммерческих банков, работающих с институтами развития по схеме «каскадного» финансирования, направляться в промышленность.

Развитие инвестиций в сырьевые отрасли окажет большое влияние на:

ход институциональных реформ, поскольку даст мощный импульс развитию фондового рынка и получению с него дополнительных ресурсов

российскими предприятиями (за счет роста доходности ценных бумаг предприятий, работающих в качестве субконтракторов или инвесторов по проектам о соглашениях о разделе продукции и связанного с этим роста портфельных инвестиций);

рост доходов федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации (там, где реализуются соглашения о разделе продукции и где работают российские субконтракторы по проектам);

улучшение социальной ситуации в обществе, поскольку появятся дополнительные рабочие места, а в рамках федерального и региональных бюджетов больше средств можно будет тратить на социальные программы;

развитие банковского сектора российской экономики, который получит дополнительные возможности для своего развития через участие в проектом финансировании и в операциях на рынках ценных бумаг с акциями предприятий, работающих на основе контрактов по соглашениям о разделе продукции, и российских субконтракторов;

положение российских вертикально-интегрированных нефтяных компаний («ЛУКОЙЛ», «ЮКОС» и др.), позволив стабилизировать их финансовое положение, поскольку принятие законодательства о разделе продукции создаст дополнительные возможности по привлечению финансовых ресурсов с мирового рынка капиталов.

Стратегические источники накоплений, возникающие в результате реализации инвестиционных проектов в сырьевом секторе, дадут возможность развернуть действенную поддержку национальных приоритетов в промышленной политике со стороны государства.

## НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРИОРИТЕТЫ И ПРОМЫШЛЕННАЯ ПОЛИТИКА

К числу национальных приоритетов необходимо отнести:

программу строительства доступного жилья,  
производство дешевого отечественного **автомобиля**,

космос и авиастроение, некоторые другие наукоемкие отрасли и производства.

Возможно добавление к этому списку еще 2—3 приоритетов—их не должно быть слишком много, пока это не по силам для страны.

Каждый из этих приоритетов по цепочке даст импульс для развития широкого круга смежных производств, создаст спрос на их продукцию и в совокупности сдвинет российскую конъюнктуру с замкнутого круга сокращения производства и отсутствия спроса. Именно эти национальные приоритеты будут лидерами экономического роста, за которыми потянется вся экономика.

По каждому из национальных приоритетов необходимо принять федеральные целевые программы и обеспечить их полное финансирование за счет отмены большинства других целевых программ.

Должны быть тщательно отработаны механизмы реализации национальных приоритетов. Вот некоторые из них.

#### **Налоговые инструменты:**

использование специальных налоговых режимов—соглашений о разделе продукции, концессий, свободных экономических зон и др.,

предоставление налоговых отсрочек не произвольно, как сейчас, а только в определенных случаях (например, при освоении производства принципиально новой продукции),

предоставление налоговых каникул в некоторых случаях (например, при первом выходе фирм на внешний рынок при определенных условиях),

политика таможенных пошлин должна быть перестроена с учетом предоставления возможностей для российских предприятий в течение ограниченного времени накопить средства и реализовать проекты реорганизации производства, выводящие их на конкурентоспособный уровень.

#### **Кредитные инструменты:**

создание реально действующей системы экспортного кредитования продукции высоких степеней обработки и выделение отдельной строкой



в федеральном бюджете средств для предоставления льготных кредитов,

стимулирование возникновения системы банков развития, льготный режим налогообложения для системы венчурных фондов в банках и т. п.

#### **Совершенствование законодательства:**

создание рационального режима функционирования финансово-промышленных групп,

развитие принципов гражданского права в отношениях государство-инвестор за пределы недропользования на основе принятия закона «О концессионных и иных договорах» (в нем должны определяться права и обязанности инвестора, подписавшего с государством договор на долгосрочное пользование объектом, находящимся в собственности государства, или занявшегося видом деятельности, составляющим государственную монополию, а также соответствующие гарантии государства).

#### **Бюджетная политика:**

реформа бюджетного финансирования фундаментальной науки, обеспечение государственных заказов на разработки и достойных доходов для ученых, занятых в приоритетных отраслях науки, в которых Россия находится на мировом уровне,

политика государственных заказов должна быть распространена не только на оборонные отрасли или потребление государственных органов, **но** и на поддержку ряда производств в наукоемкой промышленности,

предоставление бюджетных ссуд.

**Политическая поддержка российской промышленности на внешних рынках.**

## **АГРАРНАЯ ПОЛИТИКА И ЗЕМЕЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ**

Положение в аграрном секторе очень тяжелое. Продолжается спад, сокращается поголовье, снижается товарность. Сложившиеся тенденции не дают **ос-**

нований для того, чтобы при сохранении прежней политики бессистемной и бессмысленной финансовой поддержки тех же колхозов и совхозов (под новыми названиями) рассчитывать па перелом. Это означает, что сохранится сильнейшая зависимость экономики от импорта продовольствия и сельское хозяйство страны окончательно придет в упадок.

Ключевая проблема состоит в том, что в сложившихся условиях невозможно полностью ориентироваться как на фермерские хозяйства, так и на реальную реорганизацию колхозов и совхозов, хотя эти направления остаются стратегически важными. Необходимо продолжить работу по выделению земли для фермеров и обеспечения их льготного доступа к иным ресурсам, продумать способы распространения прогрессивного опыта аграрных преобразований (отечественного и зарубежного). Это было бы правильным при условии осуществления огромных инвестиций в производственную инфраструктуру (дороги, эиерго- и водоснабжение) и предоставления крупных льгот по продаже многочисленным сельскохозяйственным производителям техники (прежде всего, тракторов и грузовых автомобилей). Однако нереалистично рассчитывать на это в условиях продолжающегося спада производства и дефицитного бюджета.

При непродуманном преобразовании крупных коллективных хозяйств в индивидуальные существует реальная опасность резкого снижения товарности сельского хозяйства. Из-за того, что удельный вес частного сектора в поставках в города основных продовольственных товаров (хлеб, мясо, молоко) незначителен (5—10%), постоянная угроза срыва продовольственного обеспечения населения страны должна делать политику Правительства в отношении преобразования колхозов и совхозов чрезвычайно осторожной.

С другой стороны, мы считаем недопустимым восстановление в полном объеме системы государственных закупок, при которой сельскохозяйственным предприятиям гарантируется покупка любого объема продукции по приемлемым для производителя ценам. Это означает выведение по сути всего аграрного сектора из рыночных отношений и замораживания неэффективной структуры в аграрном секторе. Общество не может оплачивать те издержки, которые сегодня<sup>В</sup> значительной части являются чрезмерными из-за

формально коллективного, а по сути феодального характера сельскохозяйственных предприятий.

Учитывая состояние проблемы, в ближайшие годы необходима крупная государственная поддержка всего аграрно-промышленного сектора, в том числе прямые ассигнования из федерального бюджета. Однако принципиальным мы считаем изменение подхода к оказанию такой поддержки: она должна предоставляться только в рамках заранее определенных государственных программ (причем их не должно быть много). Не должен принцип «всем сестрам по серьгам» оставаться основополагающим принципом государственной политики. Финансирование аграрного сектора не должно быть поставлено в зависимость от «пробивной силы» аграрного лобби, только в этом случае можно будет определить разумные пределы такой поддержки.

Мы считаем, что главный приоритет в аграрной политике — обеспечение продовольственной безопасности страны. Все средства, которые предполагается выделить сельскому хозяйству из федерального бюджета, должны быть сконцентрированы в единой федеральной целевой программе «Продовольствие». Учитывая исключительную важность этой программы, необходимо рассмотреть возможность ее принятия специальным законом.

Ее содержание:

прямые государственные инвестиции (желательно по схеме совместного с производителями финансирования) в создание объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации продовольственной продукции или в их расширение и модернизацию с обязательной последующей продажей их сельскохозяйственным производителям или их ассоциациям;

прямые дотации и льготы по фиксированному перечню (создание специальных продовольственных фондов помощи малоимущим и многодетным семьям, одиноким матерям и пожилым, нетрудоспособным гражданам, малооплачиваемым пенсионерам; льготы по импортным пошлинам на ввозимые технологии, технику и оборудование, племенной молодняк и высококачественный семенной материал для аграрного комплекса);

создание системы гарантированных форвардных закупок государством или уполномоченными им

коммерческими структурами всего объема жизненно важных продуктов питания — мяса, молока, картофеля, яиц, некоторых видов овощей и фруктов. Эта система должна быть распространена примерно на 30% крупных хозяйств, производящих около 70% товарной продукции (прежде всего, сельскохозяйственных и животноводческих комплексов). При создании этой системы предусмотреть, что в последующие годы обязательно либо установление предельных величин закупок с постепенным их снижением, либо сохранение гарантии закупки всего объема продукции, но по снижающимся в реальном исчислении ценам с учетом фактического состояния внутреннего и мирового рынков продовольствия;

создание специальных фондов в регионах (передача целевых средств из федерального бюджета) для фермерских хозяйств и хозяйств, прошедших реальную реорганизацию, — в первую очередь, в районах рискованного земледелия и неблагоприятных для ведения животноводства. Для частных хозяйств соответствующих регионов поддержка должна оказываться путем предоставления сезонных льготных кредитов либо продажи техники по льготным ценам на закрытых аукционах;

создание инфраструктуры (дороги, газо- и электроснабжение) и инвестиции в сельскохозяйственную науку и для организации российской службы внедрения и новых систем управления в АПК (кредиты международных финансовых организаций для аграрного сектора, если они будут, использовать только на это направление).

Эта программа должна быть рассчитана на длительный период, причем ее структура должна существенно меняться. В первые годы доля средств, выделяемых на прямые государственные инвестиции (эффективность которых по сравнению с частными инвестициями, разумеется, гораздо ниже) и систему госзакупок, должна быть заметно больше, чем остальные элементы. В последующем доля средств, вкладываемых государством в поддержку реорганизованных сельскохозяйственных предприятий и фермерских хозяйств и в развитие инфраструктуры, должна существенно возрасти.

Принципиальное значение для аграрной политики (и не только для нее) имеет вопрос о том, на какой основе должны формироваться **земельные отношения**. Мы исходим из того, что общее право частой собственности должно распространяться и на землю, причем не только сельскохозяйственного назначения, но и землю в городах. России нужен рынок земли. Иначе земля никогда не будет в полной мере эффективно использоваться. Однако право на землю должно быть объектом очень тщательно продуманной и закрепленной законом системы регулирования.

Возможная последовательность разработки такой системы:

Вся земля должна быть учтена, и в каждом регионе детально проработаны зоны, в которых земельные участки могут использоваться только на те цели, которые установлены федеральным законом и законодательством субъектов федерации (за нарушение—жесткие санкции вплоть до изъятия и уголовной ответственности).

Определяются земли федерального значения для нужд обеспечения государственной безопасности и сопоставимых с ними иных государственных интересов. Эти земли в принципе могут быть объектом только федеральной собственности.

Устанавливаются детальные нормы, связанные с использованием земли, независимо от того, в какой форме собственности она находится,—включая введение особого налогового режима для земель, которые частный собственник приобретает «про запас» и вообще никак не использует.

Порядок, сроки и условия введения в каждом регионе частной собственности на землю должны определяться непосредственно в регионах (невозможно установить общую схему, скажем для Москвы, Кубани, Нечерноземья, Тюменской области и т. д.).

Мы отдаем себе отчет в том, что вопрос о формах землевладения и землепользования является наиболее острым не только для аграрной политики, но и для всей экономической реформы. Поэтому необходимо проявить максимальную осторожность и предусмотреть

трительность и не допустить «шока» в приватизации земли, который по своим последствиям будет многократно болезненнее и опаснее, чем состоявшаяся «ваучерная» приватизация.

## МАКРОЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

### ДЕНЕЖНАЯ ПОЛИТИКА

#### Основные принципы

Сегодня инфляция в России — не результат популизма. Она — результат конкретных проблем в экономике: проблем собственности, структуры производства, «политического» сокращения рынков сбыта. Именно поэтому преимущественно монетарные методы борьбы с инфляцией обходятся России так дорого.

Неверно формулировать дилемму следующим образом: можно или нет с помощью монетарных методов остановить инфляцию в России? Ответ на это ясен и прост: конечно, можно. Инфляция — всегда денежный феномен. Вопрос в том, почему появляется в обращении излишняя денежная масса.

Реальная дилемма в другом: платить ли столь высокую цену за временную остановку инфляции монетарными методами или попытаться найти и другие методы борьбы с ней? С нашей точки зрения, ответ здесь таков: риск «переужесточенной» денежной политики — и по экономическим, и по политическим соображениям — неоправданно велик, а полученный результат ненадежен.

Наличие немонетарной составляющей российской инфляции не позволяет полностью подавить инфляцию исключительно монетарными методами. Об этом красноречиво свидетельствует почти четырехлетний опыт российского руководства. «Атаки» на инфляцию, предпринимавшиеся российскими реформаторами, не прошли даром для экономики. Эти неудачи оплачены колоссальным спадом промышленного производства, деформацией структуры промышленности, существенным падением уровня жизни, общеэкономической нестабильностью. Экономика и общество в целом уже обескровлены постоянными

безрезультатными «атаками» на инфляцию. Кардинальная смена курса денежной политики сегодня является жизненно необходимой. Поэтому мы предлагаем другой путь.

1. В ходе предпринимавшихся с 1992 года «атак» на инфляцию выявился эмпирический предел ужесточения кредитно-денежной политики. Очень важно при этом, что такой предел наступает при темпах инфляции, отличных от нуля,— анализ показывает, что таким «предельно низким» является рост цен на уровне около 8—10% в месяц. Это говорит о том, что некоторый, вполне определенный уровень инфляции является для экономики России «заданным» ее институциональной и промышленной структурой. Назовем этот предельный уровень «структурно-институциональным фоном инфляции» (далее для краткости— «фоновый» уровень инфляции). Попутно отметим, что, строго говоря, даже приближение месячных темпов инфляции к отметке 8—10% достигается уже за счет специфических мер— откладывания выплат по внешнему долгу; увеличения внутреннего долга; резкого снижения реального содержания минимальной зарплаты и пенсии; значительного недофинансирования науки и образования (т. е., будущего научно-технического потенциала), а также инфраструктурных отраслей. Исходя из этого, уровень инфляции в 8—10% в месяц при определении «фонового» может даже рассматриваться как заниженный— то есть, предельно жесткий. Реальный инфляционный фон в российской экономике, по нашим оценкам, в полтора-два раза выше—15—20% в месяц.

2. Соответственно этому уровню инфляции существует и предел рационального ужесточения кредитно-денежной политики. Рубежом, как показали исследования, сегодня является 13—15%-ная величина реальной денежной массы M2 (к декабрю 1991 года). В течение трех лет борьбы с инфляцией эта «грашца жесткости» монетарной политики постепенно снижалась— с 20% в начале 1992 года до 13—15% в начале 1995. Однако, это объясняется, главным образом, сокращением за это время объема производимого ВВП, а также увеличением долларизации внутреннего, в основном, неофициального товарооборота. Это очевидно говорит о незначительности фундаментальных **институциональных** реформ в экономике России. В среднесрочной перспективе мы можем рассматривать данный параметр в ка-

честве одного из управляющих для корректировки текущих параметров антиинфляционной политики.

3. При темпах инфляции выше «фонового» уровня и реальной денежной массе, превышающей 13—15%-ную отметку, рестрикционная антиинфляционная политика эффективна: она действительно позволяет снижать темпы инфляции без обвального ухудшения показателей промышленной динамики и общеэкономической конъюнктуры.

4. Со снижением месячных темпов инфляции и величины реальной денежной массы ниже указанных границ, дальнейшее ужесточение денежных ограничений становится все более нецелесообразным: эффективность монетарных мер резко снижается, одновременно, существенно возрастают их негативные побочные последствия. Мы называем это эффектом «переужесточения» кредитно-денежной политики. Помимо высокой цены, которую приходится платить за каждый процент дополнительного снижения инфляции посредством «переужесточения» кредитно-денежной политики, само это снижение во многом является фантомом. Инфляция приобретает черты подавленной: недостаток денег в экономике компенсируется частично увеличением неплатежей, частично — усилением спада. Пружина инфляции сжимается и неминуемо разжимается вновь — как только обострение проблемы спада и неплатежей в очередной раз вынудит ослабить жесткость монетарной политики.

5. Необходим стратегический поворот от монетарной антиинфляционной к структурно-институциональной политике. Свои усилия Правительство должно сосредоточить не на стремлении сократить темпы инфляции посредством «переужесточения» кредитно-денежной политики, а на снижении самого предела «жесткости», то есть «фонового» уровня инфляции, который инициируется причинами немонетарного характера. Для этого необходима программа среднесрочной (3—5 лет) экономической политики, направленной на формирование основных институциональных предпосылок финансовой стабилизации и экономического роста.

Главной задачей денежной политики в среднесрочной перспективе является обеспечение такой динамики денежной массы, которая бы отвечала следующим требованиям:



контролируемости, стабильности и предсказуемости изменений темпов роста денежной массы; достаточности денежных ресурсов для осуществления программы структурных и институциональных преобразований в экономике.

Представляется очевидным, что такая целевая установка означает смягчение денежной политики по сравнению с той, которая проводится в настоящее время. Логичным следствием такой корректировки курса может стать повышение уровня инфляции.

Возможное увеличение темпов инфляции, которое произойдет в результате смягчения денежной политики, не так уж и губительно по сравнению с нынешними темпами инфляции. Ведь с точки зрения потенциального инвестора, приемлемая инфляция исчисляется 5-10% в год. Если же цены растут на 5% в месяц, то это на самом деле так же много, как и 7, 10 и даже 15%.

Если правительство сможет обеспечить стабильность этого нового, пусть даже несколько более высокого уровня инфляции, для создания более благоприятного инвестиционного климата, это будет важнее, чем наблюдающиеся уже более трех лет постоянные малопредсказуемые скачки инфляции. Ключевым моментом здесь является обеспечение совпадения рациональных инфляционных ожиданий, планов и заявлений правительства и фактической динамики роста цен.

Осуществив структурные и институциональные реформы, остановив экономический спад, заложив основы для экономического роста, мы не только сможем ликвидировать немонетарные корни инфляции, но и создадим необходимый «запас прочности» для последующего осуществления жесткой финансовой политики и окончательного подавления инфляции.

### **Банковская политика**

Банковская система является институтом осуществления денежной политики государства. От ее состояния во многом зависит не только эффективность и точность регулирования денежной массы, но и **кредитовый** реального сектора экономики и **инвестиционный** климат в стране. Поэтому принципиально важно, чтобы она работала четко, слаженно и была ориентирована на актуальные экономические задачи.

Первый вопрос—это статус Банка России.

Сегодня в условиях экономического спада и высокой инфляции крайне важна координация мероприятий денежной политики, проводимых Банком России, с бюджетной, структурной, внешнеэкономической политикой правительства России.

С другой стороны, нельзя ставить Банк России в оперативную зависимость от правительства, так как это может привести к потере стратегических ориентиров денежной политики. Она рискует стать «заложницей» текущих проблем фианпирования размещения государственных облигаций, решения активно лоббируемых отраслевых и региональных проблем и т. д.

Лучшим выходом из положения стало бы расширение понятия «подотчетности» Банка России перед Парламентом и объединение бюджетного и денежного планирования. Для этого необходимо ввести порядок ежегодного утверждения денежной программы Банка России Государственной Думой одновременно с бюджетом на предстоящий год. Конкретный состав соответствующего закона надо определить с учетом мнения правительства и Банка России, но он должен содержать, как минимум, ориентиры роста денежной массы на предстоящий год и ключевые реформы в денежной политике и регулировании банковского сектора.

Естественно, в этом случае необходимо ввести и процедуру утверждения Государственной Думой отчетов об исполнении денежной программы, а также возможность обсуждения отставки председателя Банка России в случае отказа в утверждении отчета или в случае повторного отклонения представляемой в Думу денежной программы.

Вторым принципиальным моментом является обеспечение реальной коллегиальности в работе Банка России. Принятие решений по изменению параметров основных инструментов и методов денежной политики должны приниматься только Советом Директоров.

В-третьих, Банк России должен оперативно (а не с запозданием на много месяцев) публиковать денежную статистику и разъяснять основные свои шаги в денежной политике. Сегодняшняя практика, когда Банк России фактически заменяет публичную политику на засекречивание информации о денежной массе, должна быть исключена.

Наконец, деятельность Банка России должна быть прозрачна и в смысле оплаты труда и получения разнообразных иных выплат сотрудниками Банка России. Это важно для недопущения обвинений в коррупции или личной заинтересованности сотрудников Банка при принятии ими решений.

Кроме проведения государственной денежной политики Банк России выполняет еще одну важнейшую функцию — регулирование банковской системы. Здесь также в существующую практику должны быть внесены существенные коррективы.

Действия Банка России по регулированию деятельности коммерческих банков должны стать предсказуемыми. Это означает:

логичность, соответствие этих действий духу и букве утвержденной денежной программы;

мероприятия денежной политики должны отражать экономическую стратегию российского руководства, однако, они должны учитывать и мнение участников этой политики — коммерческих банков.

Процедуры регистрации банков и иных кредитных учреждений, критерии предоставления им банковских, валютных и иных лицензий должны быть максимально ясны и регулироваться законом.

Учитывая сложную экономическую ситуацию, в которой находится Россия, в законе о Банке России следовало бы предусмотреть возможность и порядок проведения чрезвычайных действий в случае возможного кризиса банковской системы или угрозы массовой банковской паники.

Банк России должен стать гарантом ликвидности банковской системы через:

создание системы рефинансирования банков (сделки «репо», ломбардные кредиты и др.);

введение принятых в мировой практике стандартов учета и отчетности, которые позволят правильно оценивать реальную устойчивость и кредитоспособность банков;

создание системы, позволяющей проводить санацию или цивилизованное прекращение деятельности отдельных банков, что позволит в том числе уменьшить криминализацию процесса «вышибания» долгов.

## БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА

Главной задачей бюджетной политики в среднесрочном аспекте должно быть содействие структурным и институциональным реформам, создание «точек роста».

Бюджетная политика в период радикальных реформ в России являлась составным элементом политики финансовой стабилизации. Поэтому ее главной, отличительной чертой все эти годы было стремление любой ценой сократить размер бюджетного дефицита и относительные размеры инфляционных источников его финансирования.

Наличие значительного бюджетного дефицита автоматически диктует выбор в качестве важной стратегической цели бюджетной политики сокращение дефицита, а затем, возможно, его ликвидацию. Вопрос заключается в выборе верных инструментов достижения этой цели.

Идеология, которую исповедует правительство, предельно проста: необходимо любой ценой «арифметически» привести в соответствие доходы и расходы бюджета, а оставшийся «разрыв» профинансировать за счет внешних и внутренних займов. Соответственно, сержневой идеей правительственной программы сокращения бюджетного дефицита является стремление обеспечить увеличение доходов и сокращение расходов бюджета.

В определенных случаях такой способ борьбы с бюджетным дефицитом является действенным и, более того, единственно правильным. В России ситуация иная. Бюджетный дефицит в российской экономике связан с глубоким структурным, институциональным кризисом и продолжающимся промышленным спадом. Поэтому решить проблему бюджетного дефицита только лишь за счет увеличения налогового бремени и сокращения объемов бюджетного финансирования нельзя. Бюджетные доходы и расходы не являются независимыми величинами: сокращение расходов неминуемо ведет к сокращению налоговой базы и уменьшению доходов будущих периодов. Поэтому реальное, долгосрочное, устойчивое оздоровление государственных финансов неразрывно связано с оздоровлением российской экономики в целом.

## Доходы бюджета и налоговая реформа

Доходная база бюджета должна быть реальной. Существенное расхождение официальных правительственных прогнозов и реального развития экономической ситуации, к сожалению, уже стало нормой. Несмотря на очевидное влияние жесткой кредитно-денежной политики на налоговую базу (в сторону сужения последней), правительство из года в год прогнозирует рост относительного размера доходной части бюджета. На деле же, бюджетные доходы за три года сократились с 15,7% к ВВП в 1993 г., до 13,7% к ВВП в 1994 году и 11,7% к ВВП в 1995 году (ожидаемое исполнение)—и это несмотря на увеличение налогового бремени. В среднесрочной программе правительство вновь (в который раз!) планирует увеличить поступления в доходную часть бюджета—на 1 проц. пункт ежегодно в течение 1996—1998 гг. Как и ранее, эти прогнозы представляются маловероятными. Достаточно сопоставить эти цифры с планируемым дальнейшим ужесточением денежной политики (с целью резкого сокращения уровня инфляции), что несомненно скажется на финансовом состоянии предприятий и целых отраслей.

Следствием нереалистичных макроэкономических прогнозов является уже ставшее традиционным существенное отклонение в ходе осуществления бюджетного процесса от законодательно утвержденных параметров федерального бюджета. Ссылаясь на «объективные» причины, исполнительная власть впоследствии меняет структуру бюджетных расходов, осуществляя произвольное секвестирование отдельных бюджетных статей. Это лишь усиливает макроэкономическую неопределенность, а следовательно нестабильность.

Важнейшей составляющей при планировании доходной части бюджета является наиболее полное использование возможности ее увеличения. **Ключевым** направлением этой работы должна стать **налоговая реформа**.

Изменения в налоговой системе России **необходимы**. Они должны быть последовательными и **предсказуемыми**. Их главными направлениями должны **стать:**

снижение общего уровня налогообложения при резком расширении налоговой базы;

сокращение количества налогов и упрощение системы налогообложения;  
усиление налоговой дисциплины;  
систематизация и кодификация налогового законодательства.

Возможности увеличения доходов бюджета за счет выведения значительной части экономики из «тени» трудно переоценить. Во многом вследствие высокого уровня налогов доля поступлений от нового частного сектора непропорционально низка относительно их реальных (а не официально показываемых) доходов. Для достижения этой цели нужны меры с одной стороны, контрольно-карательного характера (по ужесточению сбора налогов, пресечению контрабанды и «теневых» торговых и финансовых операций и др.), с другой — в направлении рационализации налогового законодательства. Справиться с задачей легализации «теневой» экономики только мерами карательного характера невозможно, для этого надо создать у людей и фирм желание платить налоги, то есть получать легальные высокие доходы. В целом в ходе налоговой реформы необходим переход от выполнения налогами преимущественно фискальных функций к преимущественно стимулирующим.

Необходимость этих изменений понятна почти всем. Действительный вопрос состоит в умении правительства найти баланс между объективно противоречащими друг другу фискальными и стимулирующими функциями налогов.

Правительство предпринимает попытки провести налоговую реформу с 1994 года, однако без особого успеха. В условиях падения собираемости налогов, неверия налогоплательщиков государству и использования ими всех законных и незаконных средств для ухода от уплаты налогов, правительство на первых порах стремилось усилить налоговое бремя и налоговые репрессии. Эти попытки, однако, наталкивались на ответные усилия налогоплательщиков по еще большему «уходу» от уплаты налогов.

В результате, поняв бесплодность попыток добиться реального повышения налогового бремени, правительство подготовило проект нового налогового законодательства. Суть изменений заключается в стремлении перенести налоговое бремя на тех, кто не желает

или не может «уйти» от уплаты налогов, а также повышении тех налогов, от которых сложнее всего уклониться. Главный недостаток этой «налоговой реформы» заключается в том, что бремя финансирования государственных расходов было бы переложено на законопослушные предприятия, занятые в сфере материального производства, и на законопослушных граждан со средними доходами. Реализация предложений правительства снизит уровень жизни формирующегося среднего класса в России, еще более ухудшит положение с инвестициями в промышленности, увеличит долю теневой вторичной занятости и граждан.

Мы предлагаем ипую концепцию налоговой реформы.

Во-первых, правительством должна быть разработана среднесрочная (3—5 лет) программа налоговой реформы, которую было бы целесообразно включить в Налоговый кодекс в целях максимального обеспечения рационального соотношения между стабильностью налоговой системы и необходимостью ее существенных изменений.

Во-вторых, необходимо определить конкретные цели налоговой реформы, имея в виду создание модели налоговой системы, которую государство обязуется сформировать через 3—5 лет. Наши предложения:

существенно снизить подоходный налог, НДС, налог на прибыль;

ввести единый налог на доходы малых предприятий при отмене всех прочих;

ввести систему, позволяющую перечислять социальные платежи в негосударственные фонды, имеющие специальные государственные лицензии;

сократить экспортные пошлины;

существенно повысить ресурсные и имущественные платежи, а также акцизы и отменить льготы по импортным операциям;

ввести систему платных государственных патентов на занятие высокодоходными видами деятельности (услуги финансовых посредников, торговля, экспортно-импортные операции);

существенно увеличить льготы для средств, направляемых на инвестиции, для приоритетных федеральных программ, фондов долгосрочных сбережений населения, для некоммерческой деятельности.

Конкретные ставки и условия сбора налогов должны утверждаться одновременно с принятием бюджета на соответствующий год, имея в виду достижение заранее определенных среднесрочных целей.

### **Расходы бюджета**

Расходы бюджета являются, пожалуй, наиболее уязвимым элементом бюджетной политики правительства и выступают воплощением инерционной экономической стратегии российского руководства, не решающей ключевых проблем реформирования экономики. Стремясь любой ценой сократить бюджетный дефицит, правительство все эти годы исповедывало подход максимального урезания бюджетных расходов. В результате бюджетная политика практически утратила какое бы то ни было содержание, кроме «всемерной экономии». Это — близорукая политика «латания дыр». В чем ее порочность? Вот лишь некоторые «застарелые» изъяны политики бюджетных расходов последних лет:

практически не финансируется реорганизация неплатежеспособных предприятий, их санация и создание новых рабочих мест (кроме угольной промышленности, где соответствующие затраты составляют мизерную величину);

фактически, «не замечается» проблема массовых неплатежей;

в структуре ассигнований по важнейшим дотационным секторам (ВПК, АПК, ТЭК) преобладают расходы на заработную плату и на поддержание социальной инфраструктуры предприятий (до 80% всех расходов);

отсутствуют бюджетные инвестиции по приоритетным направлениям, способным выступить в качестве «локомотивов» экономики;

в условиях жесткой кредитно-денежной политики не выделены приоритеты и не создана какая бы



то ни была система финансирования социальной сферы, науки и культуры; соответствующие статьи бюджета из года в год финансируются по остаточному принципу;

крайне незначителен удельный вес статей, связанных с институциональными преобразованиями;

особую тревогу вызывает ставшее уже традиционным «размазывание» ограниченных ресурсов, выделяемых на нужды обороны и военно-промышленного комплекса и представляющих наиболее крупные статьи расходов — отсутствие приоритетов и стагнация реформ в армии и в ВПК углубляется углублением кризисных явлений;

непредсказуемость в реальном получении выделенных законом бюджетных ассигнований по целому ряду статей.

Для того, чтобы добиться перелома в ситуации с бюджетом в будущем, необходимо существенно изменить структуру расходной части бюджета: увеличение расходов должно пройти по тем статьям, которые дадут реальную отдачу в перспективе.

В первую очередь, это — инвестиции. Перспективы инвестиции в порядке совместного финансирования целевых программ местных бюджетов, а также — что особенно важно для оживления инвестиционной активности — совместного финансирования с частным сектором (прежде всего, в жилищном строительстве, но не только в нем). При этом надо использовать мировой опыт проектного финансирования и соответствующую инфраструктуру, возникающую в нашей стране. При совместном финансировании федеральные инвестиции не должны быть дотацией, их необходимо оформлять как долю в собственности создаваемого (реконструируемого) предприятия с возможной приватизацией этой доли в будущем, либо как кредит. Подобная система создана в рамках Минэкономики РФ, однако, пока ее деятельность остается на уровне первых шагов (чтобы не сказать экспериментов). Можно активнее использовать механизм бюджетного финансирования разницы процентов по долгосрочным кредитам. **Необходимы** меры государственной поддержки развитию рынка капиталов — отмена налогов на операции с ценными бумагами (оставление только сбора за реги-

страцию проспекта эмиссии), стимулирование активной инвестиционной политики государственных и негосударственных институциональных инвесторов, создание инфраструктуры разработки инвестиционных проектов (инвестиционные банки и компании, переориентация работы системы Госкомимущества и др.) и т. д.

Во-вторых, **расходы на реальные реформы.** Это поддержка малого бизнеса; увеличение фонда санаций предприятий в угольной промышленности и создание аналогичных фондов для предприятий других отраслей; прекращение искусственного торможения банкротств неэффективных предприятий, активное использование бюджетных средств для их реорганизации и санации; реальные конверсионные программы, связанные с реорганизацией производства; переход при реализации пакетов акций, находящихся в руках государства, в основном на механизмы инвестиционных конкурсов; проведение антимонопольной политики; активное проведение государственной промышленной политики, направленной на поддержание выпуска конкурентоспособной отечественной продукции высоких степеней переработки, включая потребительские товары; формирование рынка труда и многое другое.

В-третьих, это **ассигнования на науку, культуру, образование и здравоохранение.** Но не просто увеличение расходов по всем статьям в этих сферах, а финансирование реформ здесь — переход к финансированию преимущественно не институтов, а научных проектов; стимулирование развития страховой медицины; освобождение от налогообложения некоммерческой деятельности и т. д.

Наконец, **ассигнования на оборону и правоохранительную деятельность.** Расходы на оборону должны быть использованы на смягчение последствий уже запланированного сокращения численности армии и переходу ее во все большей степени на профессиональные принципы организации; изменение структуры государственного оборонного заказа; выполнение обязательств по разоружению. В отношении финансирования правоохранительных органов должна произойти смена приоритетов — необходимо резко повысить их техническое оснащение, ввести государственное страхование сотрудников, Деятельность которых связана с риском для жизни, прекратить политику наращивания численности сотрудников МВД при сохранении низких зарплат и др.

Только преобразования такого типа способны через несколько лет принципиально изменить ситуацию в стране, стабилизировать экономическое положение, заложить основы для будущего экономического роста и решения проблем дефицита бюджета и инфляции.

### Дефицит бюджета

Отдельно следует рассмотреть столь рекламируемый правительством переход к преимущественно неинфляционным методам финансирования бюджетного дефицита. Правительство стало покрывать бюджетный дефицит, в основном, за счет резкого роста внутреннего и внешнего долга России.

Только в текущем году внешний долг России увеличится на 12—13 млрд. долларов, т. е. более чем на 10% (учитывая бывший долг СССР). Закономерным результатом такой политики, в частности, является то обстоятельство, что практически весь кредит МВФ размером 6 млрд. долларов в 1995 году Россия вынуждена направить на выплату процентов по внешнему долгу.

Гипертрофированный рост объемов заимствований на внутреннем денежном рынке также не сулит ничего хорошего. Уже в конце I полугодия 1995 года месячные объемы эмиссии ГКО составили 17,2% к ВВП. Отвлечение колоссальных средств финансового рынка на финансирование бюджетных расходов наносит мощный удар по инвестициям, увеличивает спекулятивные капиталы, поднимает процентную ставку на уровень, делающий кредиты в принципе недоступными для промышленности. По существу, такая практика покрытия бюджетного дефицита представляет собой государственное замораживание средств потенциальных частных инвесторов, социализацию частных капиталов и их общественное перераспределение через бюджет.

Даже в правительственной среднесрочной программе сквозит озабоченность по поводу прогнозируемого увеличения текущих расходов бюджета на обслуживание внутреннего и внешнего долга. Полагаем, что это — прямой путь в «болото» многолетней стагнации: столь значительные объемы текущих затрат на обслуживание государственного долга могут стать непосильным бременем даже для стабильной, динамично развивающейся экономики.

Размещение в таких больших объемах государственных займов ведет к высокой процентной ставке по ним, а это резко повышает ставку по всей экономике и делает практически невыгодными инвестиционные проекты связанные с реальным производством. Колоссальные объемы средств отвлекаются с финансового рынка на потребление (учитывая низкую долю инвестиционных расходов в бюджете), вместо того, чтобы стимулировать их инвестиционное использование.

Наконец, как показал опыт первого полугодия 1995 года переход к финансированию дефицита бюджета на основе рыночного наращивания внутреннего долга и скачкообразного роста внешних займов не дало ожидаемого антиинфляционного эффекта. И не трудно показать, что сегодня ситуация такова, что если будет остановлена денежная эмиссия из одного источника, то она начнется—практически против воли экономического руководства страны—из другого источника.

Исходя из этого, мы считаем, что переход к так называемым «пеинфляционным методам» финансирования дефицита бюджета был преждевременным и необходимостью является частичный возврат к инфляционному финансированию дефицита бюджета кредитами Центрального Банка.

### **Бюджетный федерализм**

Проведение эффективной региональной политики невозможно без:

заявленного центральным руководством равного и беспристрастного отношения ко всем без исключения субъектам Российской Федерации;

учета индивидуальных особенностей каждого региона на основе единых объективных критериев;

четкого различия между национальной экономической политикой, проводимой на территории всей федерации в целом, и задачей развития отдельных регионов;

достижения абсолютной ясности во взаимоотношениях между федеральным и региональными бюджетами.

свободы региона в рамках собственных финансовых возможностей определять направления своего социально-экономического развития.

Необходимо выработать единый подход к участию регионов в формировании и использовании средств федерального бюджета. Отсутствие такого подхода является одной из причин возрастания диспропорций в развитии регионов, отсутствия рациональной региональной политики, неэффективности экономической политики и бесконтрольности расходования бюджетных средств.

#### **Создание единой информационной базы межбюджетных отношений.**

Имеющиеся на сегодняшний день показатели межбюджетных расчетов позволяют оценить только отношения между федеральными и региональными бюджетами, а не отношения между федеральным бюджетом и регионами в целом. Это обусловлено тем, что федеральные программы не учитываются в их региональном разрезе, так как средства по ним в значительной части перечисляются через различные министерства и ведомства, минуя территориальные бюджеты. Обсуждение проблем оказания централизованной помощи субъектам федерации по сути сведено к распределению или перераспределению средств одного Федерального фонда финансовой поддержки регионов. В частности, в 1994 году доля таких трансфертов в общей сумме расчетов между центром и регионами составила лишь 16%. В результате трансферты практически не влияют на выравнивание бюджетов субъектов федерации.

В связи с этим необходимо обеспечить полный учет:

совокупности всех налоговых и неналоговых поступлений из регионов в федеральный бюджет;

средств, поступивших из федерального бюджета в качестве межбюджетных расчетов (по федеральной поддержке, взаимные расчеты, бюджетные ссуды, дотации, субвенции, оказание финансовой помощи и т. д.);

других средств, поступивших в регионы в рамках федеральных программ, государственных инвестиций и т. д. с указанием, какая часть этой группы была распределена через бюджеты субъектов

федерации. Расходы федерального бюджета должны быть четко расписаны не только в отраслевом, но и в региональном разрезах;

факторов, влияющих на потребности региона в бюджетном дотировании — в форме коэффициента дискомфортности или какой-либо другой.

Наличие такой информации позволит определить:

реальные потребности каждого региона в помощи из федерального бюджета;

абсолютный вклад каждого региона в формирование федерального бюджета;

специфику взаимоотношений федерации с каждым регионом на основе экономических факторов.

До создания подобной информационной базы не может идти речи об организации оптимальных межбюджетных отношений.

**Изменение порядка финансовых отношений между центром и регионами.**

Этот порядок должен быть основан на:

оптимальном подходе к взиманию налоговых отчислений из регионов;

сокращении количества средств, перераспределяемых через федеральный бюджет с целью горизонтального выравнивания регионов;

сокращении встречных финансовых потоков, чреватых обесцениванием и частичной потерей бюджетных средств.

Это означает, что нужно:

индивидуализировать применительно к каждому региону ставки налоговых отчислений в федеральный бюджет;

применять индивидуальный, основанный на законодательно утвержденной формуле, подход в определении налоговых средств, перечисляемых в федеральный бюджет применительно к каждому региону. В рамках данного подхода учитывать совокупность неналоговых поступлений из региона в федеральный бюджет, объективные критерии

для учета налогооблагаемой базы региона, реальные потребности в дотировании из центра,

во избежание встречных финансовых потоков сокращать налоговые отчисления из региональных бюджетов на ту часть их дотационных потребностей, которую они сами в состоянии покрыть. Нелепо брать налоги с заведомо дотационных регионов.

При определении направлений расходования средств федерального бюджета оптимальным подходом является отказ от попыток полной ликвидации межрегиональных диспропорций. Всю деятельность целесообразно сконцентрировать на обеспечении минимального уровня государственных услуг во всех регионах и развитие приоритетных направлений в экономике страны.

С целью упорядочения экономических отношений между федеральным уровнем и субъектами федерации, а также обеспечения единого подхода к взаимодействию центра со всеми регионами, целесообразно разделить все средства, направляемые в регионы, на две группы:

1. Финансовые средства, выделяемые с целью обеспечения минимально необходимого уровня государственных услуг (минимальных социальных гарантий) на всей территории Российской Федерации и достижения горизонтального выравнивания регионов.

2. Финансовые средства, выделяемые на прямое и косвенное стимулирование наиболее перспективных направлений экономического развития.

Для концентрации усилий на обеспечении минимального уровня государственных услуг во всех регионах в едином блоке должны рассматриваться отдельные на сегодняшний день статьи:

средства федерального фонда финансовой поддержки регионов (трансферты);

дотации закрытым административно-территориальным образованиям;

бюджетные ссуды;

дотации и субвенции;

расходы по формированию регионального фонда зерна;

финансовая помощь (на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций, из резервного фонда Президента и правительства, по линии поддержки районов Крайнего Севера, финансирование мероприятий по ликвидации последствий радиационных аварий и др.).

Для законодательного внедрения такого подхода необходимо:

дать определение минимального бюджета территории;

закрепить за федеральным уровнем власти обязанность обеспечения минимального уровня государственных услуг;

все выравнивающие платежи производить на основе формулы, как единственного способа достигнуть объективного подхода в организации межбюджетных отношений, направленных на выравнивание.

Средства для финансирования государственных услуг сверх законодательно утвержденного минимального уровня должны привлекаться из региональных бюджетов.

#### **Контроль за использованием федеральных средств.**

Крайне необходимо усилить контроль за тем, чтобы средства, выделяемые регионам из федерального бюджета, направлялись только на реализацию задач, для выполнения которых они были получены. Это вполне оправдано в условиях, когда основной формой средств, выделяемых по федеральным программам, становятся субвенции на развитие конкретных отраслей и производств, необходимых для всего хозяйства страны. Нельзя позволять региональным властям и предприятиям без согласования с центром определять пути приложения средств, получаемых от федерального бюджета на безвозвратной основе. Это же требование касается и средств, которые получают регионы для реализации минимального уровня государственных услуг.

Приоритетом в деятельности федеральных органов власти должно стать выведение депрессивного региона на среднероссийский уровень не только по потреблению, что имеет место сейчас, а в первую очередь по производству.



Такая система отношений федерации с ее субъектами будет в наиболее полной мере соответствовать политике, направленной на укрепление, а не развал федеративного государства.

## ВАЛЮТНАЯ ПОЛИТИКА

Курсовая политика в течение 1992—1995 годов то занимала важное место в антиинфляционных программах правительства и Банка России, то переставала интересовать экономическое руководство страны. Она была непоследовательна и то резко политизирована, то вдруг «отпущена» на произвольное плавание. В течение длительного времени ценой иностранных кредитов и административных ограничений на валютном рынке падение курса рубля искусственно сдерживается, а затем следует период нервных и резких обвалов курса. Это происходило уже неоднократно. Дестабилизация экономической ситуации, подрыв стимулов к инвестиционной деятельности, расцвет денежных спекуляций— вот результаты такой политики.

Показателен в этом отношении период августа—октября 1994 года. Зачем, удерживая курс, продавать 2,5 млрд. долл. в течение полутора месяцев, чтобы потом отстраниться от событий и допустить падение рубля почти в 1,7 раза всего за три недели?

Периоды резкого роста реального курса рубля сменялись периодами его стабилизации (падением рубля параллельно росту цен). В целом за 1992 год реальный курс рубля вырос в 10 раз, за 1993 год—еще более чем\* втрое. В 1994 году падение курса отстало от темпов инфляции всего на 12%, в первом полугодии 1995 года уже более, чем на 20%. Всего за три с половиной года цены росли почти в 50 раз быстрее, чем падал курс рубля. Это означает, что российский экспорт, измеренный во внутренних ценах, фактически в 50 раз подорожал, а импорт в 50 раз подешевел.

Причины такой политики ясны—отсрочка по выплатам внешнего долга СССР, замораживание внутреннего валютного долга, массированное получение внешних кредитов Россией и, конечно, нереальное соотношение рубля и доллара на старте «шоковой терапии» (только за ноябрь—декабрь 1991 года в связи с объявлением о скорой либерализации цен номиналь-

ный курс рубля упал более, чем втрое и вдвое обогнал рост цен).

Последствия такой политики тоже очевидны. Экспорт России в 1992 году резко упал и с тех пор медленно восстанавливается, импорт переориентировался на предметы потребления и сейчас его доля в ресурсах для розничной торговли составляет более половины (данные за первое полугодие 1995 года). Россия фактически вынуждена сворачивать отечественное производство и уступать внутренний рынок импорту. Сегодня Россия почти утратила возможности налаживания собственного производства сложной бытовой техники, быстро уступает позиции в легкой и даже пищевой промышленности. Самый большой спад именно в обрабатывающей промышленности и производстве потребительских товаров. Целый ряд исключительно важных для России производств держится только за счет регулярного повышения таможенных пошлин (автомобили, ряд видов продовольствия и др.).

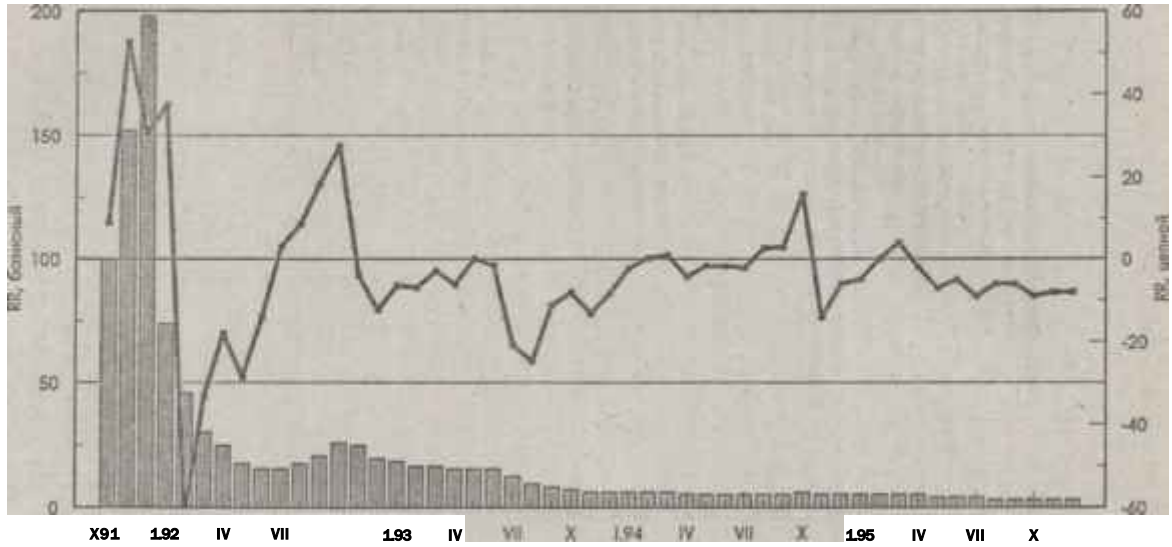
При этом валютная политика России продолжает учитывать какие угодно обстоятельства, только не ее последствия для сферы материального производства.

Валютная политика 1995 года представляет из себя нагромождение ошибок. Сначала принимается решение, провоцирующее взрыв равновесия на валютном рынке и задающее тенденцию к «сбросу» валюты. Для исправления этой ошибки предпринимаются рублевые интервенции Банка России. Однако последний проявляет при этом «жадность» и неполностью нейтрализует рост курса рубля, давая возможность закрепиться этой тенденции. Наконец, для «слома» ожиданий роста курса рубля применяется внешне элегантно, но, по сути, разрушительное для экономики средство — фиксация курса рубля в «коридоре», из-за которого реальный курс рубля возрастет еще на 15—20%, что станет новым мощным ударом по отечественному производству.

**Регулирование внутреннего валютного рынка** в России в 1992—1995 годах применялось почти исключительно как элемент антиинфляционной политики и ставило своей целью завышение курса рубля, что, по расчетам Правительства, должно было усилить конкуренцию на внутреннем рынке за счет удешевления импорта. Все потребности государства в валюте (прежде всего, на обслуживание внешнего долга) удовлетворяются за счет внешних заимствований, однако

# Реальный курс доллара в России

(I11-X11.1995 - прогноз в соответствии с "валютным коридором")



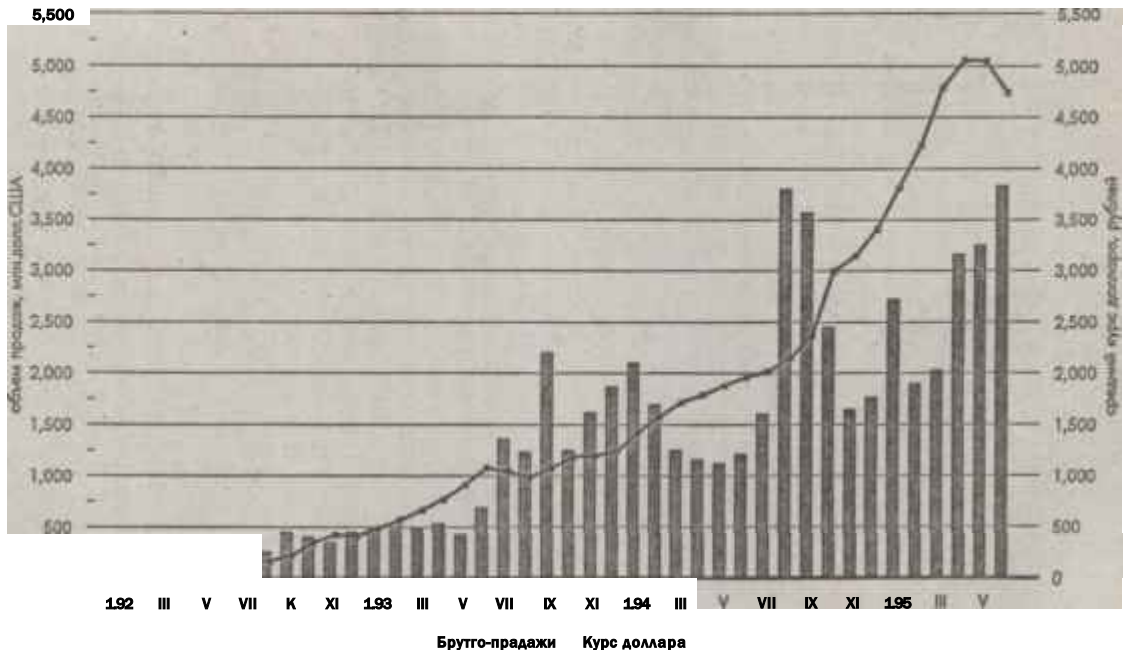
КК - реальный курс доллара • соотношение темпов роста номинального курса доллара и потребительских цен.

КК, цепной

КК, базисный

Базисный КК - декабрь 1994 г. - 100%; цепной КК - в % к предыдущему месяцу

## Итоги торгов на ММВБ



Брутто-продажи Курс доллара

существует большое количество административных ограничений на валютном рынке. Эти ограничения не имеют других целей кроме завышения курса рубля.

Кроме того, начиная с 1994 года валютная политика учитывает необходимость размещения внутренних государственных займов в значительных масштабах — обеспечивается большая привлекательность размещения средств в займах по сравнению с валютой. Стабилизация динамики валютного курса постоянно объявляется в качестве официальной цели Банка России на валютном рынке, но фактически всегда приносится в жертву нетерпеливому сдерживанию падения курса рубля и обеспечению его роста в реальном исчислении.

Валютный рынок развивается в основном стихийно и не соответствует на сегодняшний день потребностям проведения рациональной макроэкономической политики. Более того, в целях усиления административного контроля за валютным курсом в последнее время делается многое для того, чтобы затруднить биржевой оборот валюты и вытеснить валютное обращение с наиболее цивилизованного биржевого рынка. Фьючерсный рынок развит недостаточно и не пользуется вниманием со стороны государства. Количество административных ограничений на рынке чрезмерно велико.

### **Новые цели валютной политики и либерализация валютного регулирования.**

Валютная политика должна перестать рассматриваться только как инструмент антиинфляционной борьбы. Первая цель валютной политики — **обеспечить нормализацию уровня валютного курса.** Курс рубля должен соответствовать реальной макроэкономической ситуации. Это значит, что:

государство должно обеспечивать свои потребности в валюте в основном за счет внутреннего валютного рынка, а не внешних заимствований; необходимо наращивание валютных резервов России; необходима либерализация валютного обращения; наконец, при определении желаемого уровня валютного курса должны приниматься во внимание его последствия для сферы реального производства.

Практика использования внешних заимствований для обслуживания валютных потребностей государства должна быть резко ограничена, так как она ведет

к лавинообразному нарастанию российского внешнего долга. Внешние займы резко обостряют экономическую ситуацию в России через 3—7 лет и поставят ее в слишком большую зависимость от кредиторов. Россия имеет мощный сырьевой экспорт и в состоянии обслуживать свой внешний долг (с учетом отсрочек по внешнему долгу СССР). Позиция России на переговорах в рамках Парижского и Лондонского клубов кредиторов могла бы быть четкой и ясной: объем выплат по внешнему долгу не должен превышать, например, 20% годового экспорта России (8—9 млрд. долл., т. е. примерно уровень выплат 1995 года) с тем, чтобы обслуживание внешнего долга не приводило к резкому ухудшению внутриэкономического положения страны. Отказ от кредитов МВФ на ликвидацию разрывов платежного баланса мог бы поднять доверие к российской экономической политике и обеспечить большую независимость внешней политики России.

Россия заинтересована в привлечении не внешних займов, а иностранных инвестиций. Однако для обеспечения привлекательности инвестиционного климата Россия должна иметь достаточные валютные резервы, которые не используются для регулирования текущих колебаний валютного курса. Обладание такими резервами заметно подняло бы рейтинг надежности экономической политики России в глазах российских и иностранных инвесторов. После скандала с девальвацией национальной валюты в Мексике, которая принесла иностранным инвесторам убытки в десятки миллиардов долларов, наличие валютных резервов стало очень важным для принятия решения о страновой привлекательности для инвестиций.

Для обеспечения надежности текущего валютного регулирования, по нашим оценкам, было бы достаточно объема валютных резервов в размере примерно полуторамесячного экспорта (5—7 млрд. долл.), накопление резервов сверх этой суммы целесообразно было бы вести с учетом объемов реально привлекаемых иностранных инвестиций и планов по их привлечению.

Внутренний валютный рынок сегодня серьезно деформирован множеством административных ограничений. Необходимо в короткие сроки обеспечить либерализацию валютного регулирования.

Прежде всего, должна быть отменена практика обязательной продажи 50% экспортной выручки. Когда

такая практика была введена еще в 1991 году — это имело смысл: государству необходимы были средства для обслуживания **Епешнего** долга. Кроме того, обязательная конвертация происходила по выгодному для государства курсу и фактически выступала одной из дополнительных форм налогообложения. Начиная с 1992 года обязательная продажа имеет совсем другой смысл — сдерживание падения курса рубля, что является ложной целью. Важно и то, что макроэкономическая ситуация в 1994—1995 годах такова, что практически это ограничение не имеет смысла — экспортеры продают заметно больше 50% своей валютной выручки. Поэтому отмена этого ограничения мало скажется на макроэкономической ситуации, но для отдельных экспортных сделок это может иметь важное значение.

Ныне действует разрешительная практика для вывоза капитала из России. Она явно малоэффективна. Такое регулирование перевода капиталов не способно было остановить вывоз капитала из страны в 1992—1993 годах. Темпы вывоза капитала реально регулирует не государство, а макроэкономическая ситуация в стране. Так, заметное сокращение экспорта капитала в 1994—1995 годах вызвано тем, что излишние капиталы в российской экономике просто не образуются, поэтому и не вывозятся.

Вывоз капиталов не может рассматриваться как однозначно негативное явление. Свобода передвижения капиталов означает не только свободу их вывоза, но и увеличение ввоза капиталов иностранными инвесторами, которые будут уверены в возможности вернуть вложенные средства в случае необходимости. Экспорт российского капитала также может быть важен для страны — для завоевания рынков сбыта для российской продукции, рационализации товарных потоков, обеспечения надежности активов ряда финансовых институтов за счет активной инвестиционной политики их на мировых финансовых рынках и т. д.

В связи с этим необходимо отменить бюрократическую разрешительную практику для инвестиций за рубежом и заменить ее на налогообложение вывоза капитала.

Необходимо либерализовать условия ввоза-вывоза валюты из страны для граждан. Существующие здесь ограничения доставляют неудобства гражданам, дискриминируют легализацию валютных сбережений и, в то же время, реально не в состоянии остановить вывоз наличной валюты из страны.

**Второй целью валютной политики является обеспечение надежной предсказуемости и стабильности изменений валютного курса**

После проведения указанных выше валютных реформ установится определенный новый уровень соотношения между рублем и долларом. В дальнейшем необходимо обеспечить плавную динамику изменения курса рубля со сглаживанием традиционных пиков спроса на валюту осенью и зимой каждого года. При этом сглаживание не должно быть односторонним — необходимо сдерживать скачки курса как в сторону понижения, так и в сторону его повышения.

Курс рубля должен падать примерно с темпом инфляции. Однако при этом необходимо учитывать уровень реальных процентных ставок в российской экономике и обеспечивать неэффективность или низкую доходность арбитражных операций.

Для обеспечения предсказуемости динамики курса рубля правительство могло бы использовать активные государственные операции на фьючерсном биржевом рынке, заключая срочные сделки на поставку валюты через три, шесть, двенадцать месяцев. В этом случае не возникало бы вопроса доверия заявлениям правительства относительно его поведения на внутреннем валютном рынке (что происходит с так называемым «валютным коридором») — все заявления правительства были бы подкреплены его финансовыми обязательствами и любой импортер мог бы надежно страховать («хеджировать») свои валютные риски. Хорошо известно, что интервенции государства (рублевые, валютные) на фьючерсном рынке оказывают такое же воздействие на экономическую конъюнктуру, как и его операции на спотовом рынке (с поставкой наличной валюты).

## **ПРИЛОЖЕНИЕ**

**Примерный перечень законодательных актов, обеспечивающих реализацию экономической программы**  
(в дополнение к законопроектам, рассмотренным в соответствующих разделах)

- 1. Закон об утверждении программы реформы доходов**  
минимальная зарплата доводится за 4 года до 100% прожиточного минимума;

необлагаемый минимум подоходного налога доводится за 4 года до \$800—2000 в месяц;

вводится регулярная индексация минимальных зарплат и пенсий с темпом, выше уровня инфляции. 1

## 2. Закон о защите сбережений населения

устанавливаются минимальные требования надежности к банкам и финансовым институтам, желающим войти в систему защиты сбережений;

гарантируются именные вклады (страховые и пенсионные полисы) физических лиц до \$10000 в рублях по официально устанавливаемому курсу ЦБР на момент банкротства;

дифференцируется верхний предел госгарантий вкладов (до востребования, срочные, долгосрочные);

устанавливается, что финансовые институты обязаны обеспечить учет своих облигаций и полисов;

вводится с 01.01.97 (для восстановления надежности прочих банков и финансовых структур или для их консолидации).

## 3. Закон о финансовых институтах долгосрочного кредитования

определяются приоритетные направления, по которым осуществляется государственная поддержка (банк долгосрочного кредитования, пенсионные, страховые, медицинские фонды);

устанавливаются ограничения их деятельности (специальные лицензии, специальные нормы резервирования, ограничение рисков—запрет на коммерческие кредиты, вложения в ненадежные ценные бумаги и др., проведение аудита только специально уполномоченными правительством компаниями); -

определяется перечень льгот (налоговые; возможность расчетов в валюте; выдача лицензий на использование недр; выдача лицензий на зарубежные инвестиции; выдача генеральных лицензий иностранным банкам, имеющим значительную долю участия; предоставление прав уполномоченных правительства по бюджетным программам);



устанавливается, что доля федеральной собственности в уставном капитале не ниже 10 и не выше 20%.

#### **4. Закон о преобразовании учреждений образования, культуры, науки в некоммерческие организации**

определяется порядок преобразования (без приватизации);

определяется перечень приоритетных учреждений, по которым гарантируется полное финансирование из федерального бюджета;

устанавливается, что по прочим учреждениям проводится поэтапное сокращение финансирования в реальном исчислении;

устанавливаются ограничения по ценам (фиксированные цены или предел рентабельности) и недопущение дискриминационных квот.

#### **5. Закон о жилищном строительстве**

устанавливается компенсация до 70% стоимости жилья (по 35% федеральный и местные бюджеты) для некоторых категорий (госслужащие — в зависимости от стажа и должности; работники бюджетной сферы — в зависимости от стажа и должности; льготные категории — инвалиды, многодетные и т. д.);

устанавливается порядок специального лицензирования компаний, ведущим жилищное строительство по федеральной программе.

#### **6. Изменения в Закон о приватизации жилищного фонда**

устанавливаются единые тарифы и налоги для государственных и частных квартир;

устанавливается порядок бесплатного оформления сделок по приватизации жилья.

#### **7. Закон о приоритетных федеральных целевых программах**

устанавливается перечень ФЦП, по которым гарантируется полное финансирование;

определяется порядок разработки, реализации и контроля приоритетных ФЦП;

устанавливается порядок предоставления льгот, аналогичных льготам для институтов долгосроч-

ного кредитования, компаниям, участвующим в финансировании приоритетных ФЦП.

#### **8. Закон об утверждении долгосрочной программы регулирования внешнеэкономической деятельности**

позапно сокращаются экспортные пошлины по мере роста внутренних ресурсных и рентных платежей;

позапно изменяются импортные пошлины при условии заключения генерального соглашения с крупными национальными производителями о технической и коммерческой политике;

создаются (для существующих — определяются меры поддержки) ассоциации (консорциумы) экспортеров под эгидой государства для выработки единой стратегии на мировых рынках.

#### **9. Проект решения Межпарламентской ассамблеи СНГ об исполнительных органах Экономического Союза**

создается Межгосударственный багас для расчетов между государствами СНГ;

создается Межгосударственный экономический комитет в статусе неправительственной организации для координации прямых связей между предприятиями;

позапно создается валютная система СНГ (1 этап — проведение регулярных торгов по национальным валютам и введение официальных плавающих курсов).

#### **10. Закон о мерах по ускоренному формированию правоохранительной системы**

утверждается программа количественного и качественного роста правовых услуг (суды, прокуратура, адвокатура, нотариат);

вводится система лицензий организациям, которые могут выполнять функции третейских судов;

устанавливаются ограничения по ценам (фиксированные цены или предел рентабельности) и недопущение дискриминационных квот по общераспространенным услугам правоохранительной системы;

создается ассоциация (50%—крупнейшие корпорации, 50%—государство) по финансированию расследований особо тяжких преступлений против бизнеса;

## **11. Закон об утверждении федеральной программы поддержки малого бизнеса**

устанавливается упрощенный режим регистрации;

определяется перечень налоговых льгот;

определяются меры для обеспечения свободного доступа к ресурсам и рынкам;

создается государственная служба защиты собственности;

определяется порядок предоставления кредитов из фонда поддержки малого бизнеса;

определяется порядок предоставления субвенций местным бюджетам под программы поддержки малого бизнеса.

## **12. Изменения в Закон о государственной программе приватизации**

определяется форма единого реестра государственной собственности (по видам — предприятия и компании, пакеты акций, недвижимость, ресурсы), порядок его разработки и внедрения и ответственность за его соблюдение;

определяется порядок подготовки предприятий к приватизации;

вводится специальный бюджетный фонд доходов от приватизации;

утверждается порядок определения уполномоченных посредников по приватизации;

определяется порядок передачи пакетов акций важнейших акционерных обществ в доверительное управление;

устанавливаются требования к проектам реорганизации и развития предприятий и порядок их утверждения;

устанавливается порядок контроля за ходом выполнения планов реорганизации и развития предприятий.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ЭКОНОМИКА И СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА:</b>	
1992—1995 .....	
К вопросу о теоретической концепции переходного периода в России. _____	
Инфляция и политика.....	
Промышленный спад и инвестиционная политика .	
Социальные изменения.....	
Об экономической программе правительства_____	
<b>СОЦИАЛЬНЫЕ ЦЕЛИ И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПРОГРАММА .....</b>	
<b>НАШИ СОЦИАЛЬНЫЕ ЦЕЛИ.....</b>	
<b>ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ РЕФОРМЫ.....</b>	
Реорганизация предприятий.....	
Приватизация .....	
Защита собственности . _____	
Финансово-промышленные группы.....	
Сокращение неплатежей.....	
Банкротства .....	
Поддержка малого бизнеса.....	
Антимонопольная политика .....	
Жилищная реформа.....	
<b>ИНВЕСТИЦИОННАЯ И СТРУКТУРНАЯ ПОЛИТИКА .....</b>	
Стимулирование сбережений .....	
Структурный маневр для будущего.....	
Национальные приоритеты и промышленная политика . _____	
Аграрная политика и земельные отношения_____	
<b>МАКРОЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА _____</b>	
Денежная политика.....	
Бюджетная политика .....	
Валютная политика .....	
<b>Приложение.....</b>	

101

101

108

125

133

157

# **Что мы смогли сделать в Государственной Думе?**

(январь 1994—июль 1995)

166

167

175

177

182

185

188

190

194

196

198

200

204

204

207

212

214

219

219

225

238

245

После событий октября 1993 года нам очень трудно далось решение об участии в парламентских выборах. Были большие сомнения в целесообразности парламентской работы после того, как обществу было предложено голосовать за новую Конституцию, которая отводила Государственной Думе декоративную роль.

Однако мы чувствовали свою ответственность перед людьми, которых убеждали в том, что в России может быть цивилизованная власть и гражданское общество. Мы чувствовали ответственность, потому что понимали опасность любой внепарламентской оппозиции в России.

У нас был и есть план действий для вывода России из экономического кризиса. Этот план мы пытались воплотить в своей законотворческой работе. Но не только ради правильных и нужных законов мы шли два года назад на выборы в Государственную Думу РФ. Большое значение мы придавали и политической деятельности фракции, представляющей в Государственной Думе демократическую альтернативу существующей власти.

В декабре 1993 года за наш избирательный блок проголосовало около пяти миллионов наших сограждан, и мы получили 20 мандатов по общефедеральному избирательному округу. Учитывая присоединившихся к «Яблоку» депутатов, прошедших в Думу по одномандатным округам, наша фракция в Государственной Думе сегодня работает в следующем составе:

Явлинский Григорий Алексеевич, руководитель фракции «Яблоко»;

Арбатов Алексей Григорьевич, член Комитета по обороне;

Аверчев Владимир Петрович, член Комитета по международным делам;

Бондарев Григорий Семенович, член Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе;

Борщев Валерий Васильевич, член Комитета по делам общественных объединений и религиозных организаций;

Васильев Александр Геннадьевич, член Комитета по законодательству и правовой реформе;

Глубоковский Михаил Константинович, заместитель председателя Комитета по науке, образованию и культуре;

Горячев Валерий Сергеевич, член Комитета по законодательству и правовой реформе;

Голов Анатолий Григорьевич, член Комитета по труду и социальной поддержке;

Грачев Иван Дмитриевич, член Комитета по собственности, приватизации и хозяйственной деятельности;

Дмитриева Оксана Генриховна, заместитель председателя Комитета по бюджету, налогам, банкам и финансам;

Задорнов Михаил Михайлович, председатель Комитета по бюджету, налогам, банкам и финансам;

Злотникова Тамара Владимировна, заместитель председателя Комитета по экологии;

Иваненко Сергей Викторович, заместитель председателя Комитета по собственности, приватизации и хозяйственной деятельности;

Игрунов Вячеслав Владимирович, **заместитель** председателя Комитета по делам СНГ и связям с соотечественниками;

Лукашев Игорь Львович, член Комитета по информационной политике и связи;

Лукин Владимир Петрович, председатель Комитета по международным делам;

Михайлов Алексей Юрьевич, заместитель председателя Комитета по экономической политике;

Мельников Алексей Юрьевич, член Комитета по экономической политике;

Митрохин Сергей Сергеевич, член Комитета по делам СНГ и связям с соотечественниками;

Петраков Николай Яковлевич, член Комитета по бюджету, налогам, банкам и финансам;

Цапин Александр Иванович, член Комитета по промышленности, строительству, транспорту и энергетике;

Шейнис Виктор Леонидович, член Комитета по законодательству и правовой реформе;

Шелищ Петр Борисович, член Комитета по экономической политике;

Шостаковский Вячеслав Николаевич, член Комитета по делам общественных объединений и религиозных организаций;

Яковепко Игорь Александрович, заместитель председателя Комитета по информационной политике и связи;

Ярыгина Татьяна Владимировна, заместитель председателя Комитета по труду и социальной поддержке.

Сегодня мы отчитываемся перед вами.



# ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПОЗИЦИЯ ФРАКЦИИ ПО КЛЮЧЕВЫМ ВОПРОСАМ

## О недоверии правительству

27 октября 1994 года

Фракция «Яблоко» не примет участие в голосовании по вопросу о выражении недоверия правительству Российской Федерации.

Несостоятельность нынешнего правительства очевидна для всех. Однако постановку вопроса о недоверии правительству в нынешних условиях мы считаем политическим трюком. Рассмотрение вопроса о правительстве вне вопроса о Президенте при нынешней Конституции бессмысленно. Мы полагаем, что кадровые перестановки в правительстве только создадут видимость выхода из кризиса, но не могут улучшить жизнь в стране.

Учитывая полную неготовность Президента к какой-либо разумной смене правительства, выражение недоверия кабинету Черномырдина и его отставка — это лишь замена «шила на мыло». Зачем менять правительство при сохранении всего того, что в последнее время олицетворяет Президент Ельцин?

По существу завершён определенный **исторический** период развития нашей страны. Не умаляя вклада Б. Ельцина в разрушение тоталитарной системы в России, мы, как демократическая оппозиция, считаем его миссию завершённой, реформаторский потенциал — исчерпанным.

Все чаще Президент Ельцин совершает грубые политические просчеты, все больше утрачивает связь с гражданами, демократической общественностью, все дальше и дальше отступает от курса на развитие реальной демократии и рыночных реформ, окружает себя людьми с запятнанной репутацией, заигрывает с откровенно реакционными силами.

Это очень напоминает 1991 год—стремительный развал власти при Горбачеве.

Серьезность положения заключается в том, что действующая Конституция не дает выхода из ситуации, когда Президент не справляется со своими обязанностями. Вот следствие поспешного принятия Основного закона, скроенного под конкретного человека.

В результате снова появилась угроза неконституционного развития событий.

Поэтому мы считаем необходимым уже в этом году внести в Конституцию РФ изменения, которые позволят в большей степени поставить власть под контроль общества и провести в 1995 году выборы Президента.

Демократию в России можно построить и без Ельцина.

## **О проблеме приватизации образовательных учреждений**

31 октября 1994 года

Поддерживая идею создания в России полноценной системы негосударственного образования, фракция выражает крайнюю озабоченность в связи с поспешной подготовкой очередного Указа Президента Российской Федерации, имеющего целью форсированное проведение приватизации образовательных учреждений.

Наспех созданная и не прошедшая широкого обсуждения нормативная база неизбежно приведет к злоупотреблениям и ошибкам.

Считаем, что было бы крайне неразумно экспериментировать с такой деликатной и исключительно важной сферой как образование.

Мы полагаем, что начинать реформу системы образования следует с единичных пилотных проектов, тщательно осмысливая результаты, чтобы иметь возможность своевременно корректировать этот процесс. Приватизация может осуществляться только под реальные инвестиции и с сохранением образовательного

статуса учреждений. Ускоренная приватизация в этой сфере без ясных инвестиционных перспектив недопустима.

Мы еще раз заявляем: каковы бы ни были финансовые трудности у государства — общеобразовательная школа должна получить все необходимое сполна, полное финансирование. Экономить на школе — значит лишить страну будущего.

### О преступности

16 ноября 1994 года

Преступность стала проблемой номер один, отодвинув на второй план экономические и политические реформы. Люди боятся вечерами выходить на улицы, опасаются за своих детей, подвергаются нападениям в собственных квартирах, не надеются на милицию.

Ошибки в проведении экономической реформы создают питательную среду для роста организованной преступности.

Коррупция разъедает государственную власть, немало ее и в системе МВД. Нет сомнений — в правоохранительных органах достаточно профессионалов, которые много знают о преступлениях и конкретных преступниках, могут обезвредить их, могут провести настоящую реформу МВД. Но руки связаны — не на кого опереться, нет уверенности, что это действительно нужно высшим должностным лицам страны. Остается либо молчать, либо уйти.

Раньше казалось, что власти не умеют бороться с преступностью. Сегодня, похоже, уже не хотят.

Не перестановка фигур, не спекуляция несовершенством законов, а подчинение власти имущих хотя бы действующим законам и Конституции, реальный контроль общества за выполнением ими своих обязанностей — вот путь к демократии, а значит, и к безопасности граждан.

### О ситуации на Северном Кавказе

13 декабря 1994 года

Нынешняя политика Президента и Правительства на Северном Кавказе есть лучший способ **развалить** Российское государство и получить затыжной граждан-

ский и межнациональный конфликт, а проще говоря, кавказскую войну.

Учитывая состояние и компетентность федеральных силовых структур, сложность межэтнических отношений в кавказском регионе, исторические особенности и преступную запущенность чеченской проблемы—вся эта «операция» будет стоить россиянам многих жизней. Граждане нашей страны никогда не простят этого Б. Ельцину, несущему всю полноту ответственности за трагические события. Сейчас с каждым новым боем в Чечне утрачиваются шансы на успех переговоров.

Мы считаем:

необходимы переговоры с представителями Чечни на самом высоком уровне, результатом которых должны стать немедленное прекращение огня, обмен пленными, поэтапный вывод войск и начало разоружения;

переговоры по политическим вопросам должны вести люди, не причастные к военным авантюрам последних недель и обладающие авторитетом в российском обществе;

необходимо незамедлительно ввести в Конституцию изменения, которые позволят в большей степени поставить власть под контроль общества и провести выборы Президента в 1995 году.

### **О решении Государственной Думы по плану урегулирования вооруженного конфликта в Чеченской Республике**

21 декабря 1994 года

Сегодня Государственная Дума отказалась рассматривать проект закона «О делегациях по урегулированию конфликта в Чеченской Республике», внесенный депутатами—членами фракции «Яблоко». Мы не хотим обсуждать мотивы, приведшие различные фракции к такому решению. Мотивы разные, итог один—Парламент России самоустранился от попыток поиска выхода из кровавого тупика.

Заявление представителей большинства, провалившегося даже постановку вопроса на голосование в Думе,

о том, что они против войны и за переговоры, оказались политическим трюком. Когда дело дошло до конкретных шагов, которые могли бы начать реальный переговорный процесс, вся эта демагогия лопнула.

Мы считаем своим долгом заявить, что после такого решения Государственной Думе не удастся, как обычно, свалить вину на исполнительную власть. Российский Парламент своим лицемерным и сознательным бездействием разделил с Президентом Ельциным и режимом Дудаева всю ответственность за последствия трагедии на Северном Кавказе, за гибель российских солдат и мирных жителей. В жертву малодушию и интригам приносится армия и целостность страны.

Мы все равно не отступим и сделаем все от нас зависящее, чтобы остановить кровопролитие, предотвратить губительную кавказскую войну.

### **Заявление Григория Явлинского в связи с войной в Чечне**

**4 января 1995 года**

Каждый следующий день позорной войны на Кавказе сулит России все большую кровь и государственное унижение.

Для нас бесспорно, что теперь уже ни Б. Ельцин, ни его министры в погонах не смогут урегулировать этот конфликт. Выход один — во имя будущего нашей страны опи должны уйти. Все.

Реального конституционного пути для этого нет. Отрешение Президента от должности в связи с совершением тяжкого преступления в соответствии с пунктом 1 статьи 93 Конституции Российской Федерации (что было бы абсолютно верным!) невозможно формально-юридически в связи с отсутствием Конституционного Суда. Поправки к Конституции о досрочных президентских выборах возможно провести только в результате громоздкой и чрезвычайно длительной процедуры.

Кроме того политическое «сражение» за импичмент Президента в Москве в то время, когда Россия попала в столь драматическое положение, а ее армия дезорганизована, может оказаться роковым. Неотвратимо создаются предпосылки для заговоров и провокаций в столице.

В этих условиях мы видим лишь один выход из создавшегося положения—добровольная отставка Президента Б. Ельцина (в соответствии с пунктом 2 статьи 92 Конституции).

Немедленно вслед за этим В. С. Черномырдин, как временно исполняющий обязанности Президента, предпринимает следующие шаги:

остановка штурма Грозного, с одновременным деблокированием города с южного направления;

достижение соглашения о прекращении огня, отводе войск из города, разведении российских вооруженных сил и ополчения Чечни;

достижение соглашения об обмене пленными;

проводит первый этап переговоров о политическом статусе Чеченской Республики с обязательным условием—проведением свободных выборов Президента и Парламента этой республики с участием международных наблюдателей;

переговоры по экономическим вопросам.

Завершать политические и экономические переговоры с Чечней будет уже новый Президент России, избранный в 1995 году в соответствии с Конституцией и российскими законами.

Все это возможно.

Борис Ельцин, уходите в отставку, не умывайте Россию кровью!

**Я** предлагаю всем демократически ориентированным министрам и вообще честным людям в Правительстве прекратить смехотворную политику «умиротворения» Президента, прикрывающую на самом деле либо политическое слабоумие, либо прямое соучастие во имя теплых, доходных кресел, и покинуть Правительство. Все равно те, кто затеял чеченскую авантюру раньше или позже выгонят вас.

Призываю все демократические и здравомыслящие силы преодолеть трусость, признать свою вину и опгалки, отбросить межеумочную позицию и объединиться на основе новых выборов Президента и Парламента. Мы готовы в этом случае на участие в самой широкой коалиции политических сил.

## О проблеме стипендиального обеспечения студентов 5 апреля 1995 года

Фракция «Яблоко» выражает несогласие с утвержденным Правительством Российской Федерации «Положением о стипендиальном обеспечении студентов». Среди мер, предпринятых «в целях социальной поддержки студентов», оно решило по существу платить стипендию в основном тем, кто учится *только на «отлично»*. Остальным—как получится.

Результат легко представить—качество обучения резко снизится. Страна лишится значительного числа квалифицированных кадров, наши перспективы станут еще более удручающими.

Кроме того легко понять, что при распределении стипендий и пособий возможны злоупотребления.

Мы считаем необходимым отменить данное решение Правительства.

А чтобы процесс не затянулся, *фракция «Яблоко» предлагает распространить эту меру на само Правительство и платить зарплату только тем министрам, деятельность которых будет оценена населением на «отлично».*

## Заявление группы депутатов фракции «Яблоко» 7 апреля 1995 года

Фракция «Яблоко», с пониманием относясь к туждам комплектования и обеспечения боеспособности Российской Армии, поддерживает основные положения проекта Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в статьи 17, 19, 21 и 50 Закона Российской Федерации «О воинской обязанности и военной службе». Однако нельзя согласиться с продлением срока службы с 18 до 24 месяцев для военнослужащих рядового и сержантского состава весеннего и осеннего призыва 1994 года и весеннего призыва 1995 года, призывавшихся по прежнему закону на срок службы 18 месяцев.

В правовом государстве закон не может иметь обратной силы, и срок службы для рядового и сержантского состава нельзя продлевать без введения военного положения, оправданного лишь в случае возникновения внешней угрозы безопасности страны. Такой угро-

зы сейчас нет, и это прямо следует из «Основных положений военной доктрины РФ», где прямо сказано, что Россия не рассматривает ни одно государство в качестве вражеского.

Хронический некомплект личного состава ВС — это прежде всего следствие провала военной реформы последних пескольных лет (включая рациональное, планомерное сокращение армии).

Это также результат несовершенства закона «О воинской обязанности и военной службе».

Но главное — бедственная моральная обстановка в армии, недостаточное финансирование ее содержания и материального обеспечения при нынешней численности и структуре Вооруженных Сил.

Ни одну из этих проблем не решает продление срока службы для тех, кто был призван по прежнему закону на 18 месяцев. Это лишь временная «передышка», только иллюзия решения вопроса, которая на деле усугубит кризис Вооруженных Сил. Одобрив такую меру, Государственная Дума взяла на себя ответственность за неминуемую дальнейшую дестабилизацию обстановки в армии и в обществе, загнала военную реформу в еще более глубокий тупик.

*В. Н. Шоапаковский, А. Г. Арбатов,  
П. Б. Шс.ищ, М. М. Задорнов,  
В. П. Лукин*

### **Об отклонении Президентом РФ закона «О выборах депутатов Государственной Думы»**

24 мая 1995 года

После многочисленных заявлений сотрудников Президента о том, что закон о выборах депутатов Государственной Думы будет подписан Президентом в том виде, в каком он придет из Парламента, Б. Н. Ельцин счел возможным не посчитаться с трижды выраженной позицией Государственной Думы, преодолевшей квалифицированным большинством вето Совета Федерации.

Все возражения Президента носят не правовой, а конъюнктурно-политический характер. Отклонив закон, он встал на позицию, с которой мы решительно несогласны, и создал угрозу конституционно-политического кризиса.



Изменения соотношения между числом депутатов, избираемых по общефедеральному округу (по «партийным спискам») и одномандатным округам, позволяет быстро формируемой государственными институтами партии власти широко использовать свои административные и финансовые рычаги давления и представляет существенный шаг назад в становлении многопартийной системы в стране и организации Парламента на политической основе. Под предлогом «защиты прав регионов», которые уже достойно представлены в Совете Федерации, из Думы пытаются сделать орган послушный воле исполнительной власти, а не общенародное представительство. При этом резко повышается опасность использования «грязных» денег в небольших округах, а значит, и внесение криминального элемента в процесс создания Государственной Думы.

Повышение порога для признания выборов состоявшимися с 25 до 50 процентов может привести на практике к тому, что значительная часть депутатов длительное время не будет избрана, и Дума окажется неспособной принимать решения даже в пределах тех ограниченных полномочий, которые за нею оставлены.

Безусловное освобождение кандидатов в депутаты, находящихся на государственной или муниципальной службе, от обязанности приостанавливать исполнение своих служебных обязанностей на время выборов — подарок начальникам разного ранга, использующим административные рычаги в избирательной кампании.

Наша фракция готова к поиску разумных компромиссов по уточнению и изменению формулировок, но не отказывается от принципиальных позиций.

Мы предлагаем Думе принять закон в новой редакции, учитывающей некоторые предложения Президента, но отстоять главные положения закона. После того, как будут повторены все законодательные процедуры, Президент окажется перед выбором: подписать закон, как ему рекомендовали это сделать сейчас, либо вторично прибегнуть к вето и взять на себя тяжкую ответственность за блокирование избирательного законодательства в преддверии приближающихся выборов.

Мы призываем четко выявившееся парламентское большинство подтвердить позицию, которую оно неоднократно заявляло.

## О событиях в Буденновске

16 июня 1995 года

События в городе Буденновске подтвердили самые худшие опасения: кавказская война, развязанная Ельциным и Дудаевым, выплеснулась за пределы Чечни, Жертвами безумных политиков становятся теперь уже не только мирные жители Чечни, но и граждане прилегающих регионов России. Над Россией, особенно над ее южными регионами, нависла угроза межнационального противостояния, сопряженного с погромами, террором и гражданскими столкновениями.

Все новые и новые факты становятся свидетельством невменяемости российского руководства. Недавно Президент принял отставку генерала Лебеда. Это было сделано вопреки ясно выраженной воле Государственной Думы. Президент не мог не знать, что отправной точкой чеченской трагедии был вывод из Чечни подразделений российской армии летом 1992 года. Не может он не знать и о том, что, приняв отставку генерала Лебеда, он фактически отдает на разграбление огромные склады оружия и тем самым направляет ход событий в Приднестровье по чеченскому сценарию.

Еще одно абсурдное обстоятельство: в момент трагедии национального масштаба Президент намеревается покинуть страну. Мы требуем от него находиться сейчас не в Галифаксе на символическом мероприятии для благополучных стран, а в Буденновске, с тем чтобы вступить в любые переговоры, необходимые для спасения жизни людей.

Чем бы ни был вызван бандитский налет в Буденновске—преступной халатностью или сознательной провокацией спецслужб—виновные должны понести ответственность.

Мы сожалеем, что Государственная Дума не имеет возможности реализовать процедуру импичмента, которую давно заслужил Президент. Но в наших силах выразить недоверие Правительству, ставшему теперь правящей партией и тем самым взявшему на себя всю полноту ответственности за события, происходящие в стране.

## О недоверии правительству

21 июня 1995 года

Мы подтверждаем свою решимость выразить недоверие правительству, несущему вместе с Президентом всю полноту ответственности за углубление кризиса в стране и развязывание гражданской войны на Северном Кавказе, а также за всю цепочку причин, приведшую к трагедии в Буденновске.

Не входя в данной ситуации в подробное рассмотрение деятельности Президента и правительства в других сферах, фракция «Яблоко» считает необходимым немедленное отстранение Грачева, Ерина, Степашина и Егорова с их постов. *Однако, не имея, согласно Конституции, возможности настоять на этом иначе как выразив недоверие правительству в целом, фракция «Яблоко» выражает недоверие правительству и требует его отставки.*

В то же время, мы принимаем к сведению то, что, под давлением обстоятельств, премьер-министр все-таки добился прекращения огня в Чечне, а также открыл 18 июня мирные переговоры в Грозном с представителями Д. Дудаева. Именно на этом фракция «Яблоко» настаивала с декабря 1994 года. Поэтому, если отставка состоится и формирование нового правительства будет поручено В. С. Черномырдину, фракция «Яблоко» не будет препятствовать этому назначению при условии невключения в состав нового кабинета названных министров, а также соблюдения прекращения огня и успешного ведения переговоров в Чечне.

Окончательное решение о способности В. С. Черномырдина возглавить правительство России вынесут избиратели на выборах в декабре 1995 года, если, конечно, это будут честные выборы.

## О доверии правительству

23 июня 1995 года

В день государственного траура по жертвам Буденновска Правительство В. С. Черномырдина, несущее всю ответственность за гибель множества людей, домогается доверия, будучи не в состоянии сообразить, что ответ на этот вопрос был дан Государственной Думой накануне.

Виктор Степанович, Вы бы спросили про доверие себе у семей погибших или любого прохожего.

Вы бы получили точный ответ.

Фракция «Яблоко» заявляет, что готова подтвердить свою позицию недоверия правительству, как при повторном голосовании о недоверии, так и о доверии правительству в любом порядке на любом пленарном заседании Государственной Думы, начиная с сегодняшнего дня.

Фракция «Яблоко» не видит никаких оснований для затягивания решения этого вопроса.

### **Об отрешении Президента от должности**

23 июня 1995 года

Вплоть до окончательного решения вопроса о доверии Правительству фракция «Яблоко» не будет участвовать в процессе отрешения Президента Российской Федерации от должности по следующим основаниям:

попытка одновременного отстранения от должности Президента и Премьера приведут к сильнейшей дестабилизации в стране;

использование процедуры отрешения Президента от должности как ширмы для защиты Государственной Думы является политиканством, учитывая и то, что конституционный импичмент в нынешних условиях абсолютно нереален.

### **Заявление Г. Явлинского о банковском кризисе**

24 августа 1995 года

В последние дни резко ухудшилась ситуация на финансовом рынке России.

Разрастается платежный кризис в банковской системе, вызывающий, в свою очередь, резкое ухудшение финансового положения все возрастающего числа банков. По сообщениям агентств, происходит массовое закрытие лимитов кредитования таким крупным банкам, как «Лефортовский», Мытищинский коммерческий банк, Часпромбанк, ВББ и др. Их положение усугубляется фактическим свертыванием рынка «коротких денег», ранее помогавшего банкам разрешать возникавшие у них финансовые проблемы: однодневные ставки по рублевым межбанковским кредитам достигают отметки 850%, а в отдельных случаях—1000%.

Утром 24 августа были приостановлены дилинговые операции практически всех коммерческих банков. В ожидании стабилизации ситуации на финансовом рынке приостановили свои операции и крупнейшие операторы внебиржевого валютного рынка.

В условиях нехватки денежных ресурсов сократился спрос на государственные ценные бумаги. Как следствие, доходность по ним начала быстро расти, угрожая ускорить темпы роста и без того стремительно увеличивающегося государственного внутреннего долга.

Налицо признаки разрастающегося кризиса банковской системы России.

Денежная политика правительства России и ЦБ грозит в ближайшем будущем серьезной опасностью—параличом финансового рынка и разорением целого ряда банков.

В сложившихся условиях правительство и ЦБ обязаны принять срочные меры по предотвращению массового банкротства банков. В числе первоочередных мер следует рассмотреть снижение обязательных резервных требований к коммерческим банкам и ставки рефинансирования Центрального Банка России. Если мы хотим действительно исправить положение, то эти меры необходимо принять немедленно.

**Заявление Г. Явлинского о мерах по преодолению  
банковского кризиса  
4 сентября 1995 г.**

В конце августа в банковской сфере разразился кризис. Основная причина кризиса—чрезмерная жесткость проводимой правительством и ЦБ политики финансовой стабилизации. Валютная политика «дорогого» рубля, завышенные резервные требования к коммерческим банкам, завышенная ставка рефинансирования ЦБ, невыполнение расходных статей федерального бюджета—вот основные вехи этой политики, спровоцировавшие кризис. Уже по итогам 1994 г. пятая часть банков находилась в сложном финансовом положении. Уже тогда возникла опасность банковского кризиса, что категорически отрицалось руководством Банка России. В 1995 году положение продолжало обостряться. Вероятность банковского кризиса возрастала. И на-

конец, в конце августа наиболее чувствительный сектор финансового рынка — рынок межбанковских кредитов фактически прекратил свое существование. Это парализовало нормальную работу сотен коммерческих банков. При этом финансовые затруднения, которые они сегодня испытывают, возникли во многом не по их вине.

Первоначально правительство и ЦБ недооценили масштабов кризиса, его опасности для экономики. Однако затем, по настоянию банков, были предприняты экстренные меры.

Коллапс межбанковского рынка кредитов вынудил правительство и ЦБ начать пересмотр проводимой макроэкономической политики, смягчить жесткость политики финансовой стабилизации. Коммерческим банкам оперативно были предоставлены централизованные кредитные ресурсы; выкуплены на значительную сумму ГКО; обещано снизить величину обязательных резервов, профинансировать ряд бюджетных статей.

Мы говорили о необходимости принятия этих и других мер и приветствуем их осуществление. В результате удалось заметно смягчить остроту кризиса межбанковского рынка, создать предпосылки для его восстановления.

Вместе с тем, вызывает тревогу половинчатость реакции правительства и ЦБ. Причин для успокоения нет. Кризис еще не разрешен, рынок еще не восстановлен, а многие надежные банки находятся в тяжелом положении, что создает опасность неплатежей по расчетам клиентов.

ЦБ ограничился только откровенно преференциальными мерами, выдав кредиты только небольшому количеству крупнейших банков.

То, что помощь была оказана в первую очередь крупным банкам, в принципе, правильно: они действительно играют очень важную — подчас ключевую — роль в функционировании российской экономики. Однако, правительство и ЦБ практически полностью обошли вниманием мелкие и средние банки, обслуживающие очень большой сектор российской экономики.

Этот сектор финансового рынка был брошен на произвол судьбы. Именно эти банки будут вынуждены платить высокие штрафные проценты за задержку

платежей (360—720% годовых), именно к корсчетам этих банков при отсутствии возможности немедленно получать на межбанковском рынке кредитные ресурсы банки-кредиторы начнут предъявлять требования-поручения и исполнительные документы. Это создаст и создает так называемую «картотеку», которая не позволит осуществлять платежи клиентов до полного удовлетворения требований банков-кредиторов. Крупные банки, получив помощь от ЦБ, скупают за бесценок высоколиквидные активы у мелких и средних банков, попавших в сложное финансовое положение. Размер требований банков-кредиторов в силу непомерных штрафных санкций постоянно возрастает. Кризис рынка межбанковских кредитов спровоцировал процесс, который невозможно остановить только денежными вливаниями в несколько крупных банков.

Учитывая, что клиентами мелких и средних банков является огромное количество промышленных предприятий и значительная часть населения, затягивание банковского кризиса грозит новым витком промышленного спада и новыми потерями вкладчиков.

Затягивание с развязкой банковского кризиса породило панику среди мелких вкладчиков, выразившуюся в массовом изъятии вкладов и переводе сбережений в наличную валюту. Аналогична реакция и крупных клиентов банков, предпринимающих усилия для перевода денег за границу. Эти явления крайне опасны для нашей экономики.

Выступая 31 августа перед крупнейшими банкирами страны, Президент Б. Н. Ельцин выразил недоумение тем, что «крупные банки пока недостаточно активно поглощают мелкие и неустойчиво работающие банки», поскольку «их количество избыточно для экономики».

Это заявление вызывает у меня крайнее удивление. Интересно узнать, какие критерии позволяют утверждать об избыточности количества банков в России? И если даже это так, то сколько их должно быть? Две тысячи? Одна тысяча? А может быть, надо оставить лишь десяток крупнейших банков? Полагаем, что на этот вопрос должна ответить сама экономика, а не ЦБ, не правительство и даже не Президент. Ответ должен дать естественный ход конкуренции, а не целенаправленная политика банкротства мелких и средних бан-

ков, вина которых лишь в том, что они «не вышли по размеру». И кому-то очень хочется, поймав момент, без особого труда прибрать к своим рукам активы и клиентов своих конкурентов.

Сегодня в 89 регионах России в среднем по 20—30 банков и их филиалов (не учитывая Сбербанк). По моему мнению, это минимально необходимое количество для реальной конкуренции на рынке банковских услуг, что особенно важно для населения, малого и среднего бизнеса. Поэтому, вполне вероятно, что банков у нас не столько избыток, сколько недостаток.

Надо понимать, что функционирование в экономике надежных средних и мелких банков создает конкуренцию на рынке банковских услуг, способствует повышению качества обслуживания клиентов и позволяет ускорить приближение отсталой по мировым масштабам банковской системы России к мировым стандартам.

Получается, что наши финансовые власти, неоднократно заявлявшие о своей приверженности принципам свободной рыночной экономики, на деле исповедуют методы грубого, административно-бюрократического вмешательства в работу рынка, вместо него решая, кто более «конкурентоспособен».

Совершенно недопустима политика протекционизма правительства и ЦБ по отношению к крупнейшим банкам и линия на разорение мелких и средних банков. Тем более это недопустимо на фоне начавшейся предвыборной кампании, в которой активно участвует правительство. Такой откровенный альянс руководства правительства и некоторых крупнейших банков вызывает справедливое возмущение.

Эта политика должна быть как можно скорее — в течение ближайших дней — изменена. Нужно сделать все возможное для облегчения положения средних и мелких банков, обеспечив все условия для сохранения системы расчетов по клиентским платежам:

1) объявить форс-мажор на применение штрафных санкций по межбанковским кредитам, временно установив предельный размер процентной ставки по просроченным кредитам;

2) предоставить ВСЕМ БАНКАМ, имеющим возможность обеспечения возврата кредитов, централизованные кредиты по ставке рефинансирования за счет резервов банков в ЦБ;



3) кроме того, было бы целесообразным временно приостановить списание средств с корсчетов банков по исполнительным подписям нотариусов, как наиболее быстрый способ взыскания, при котором возможны злоупотребления, размер взыскиваемой задолженности может быть завышен, а у банка-должника нет возможности оспорить размер списываемой суммы.

# ПОЗИЦИЯ ФРАКЦИИ ПО ВОПРОСАМ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ ПРАВИТЕЛЬСТВА

## БЮДЖЕТ 1994: АЛЬТЕРНАТИВА

Какая экономическая политика заложена в бюджете?

Соответствует ли бюджетная политика сложившейся экономической ситуации в стране?

Бюджет как инструмент экономической политики.

Поскольку налогоплательщики должны понимать, на что и как правительство предлагает расходовать собранные налоги, мы проанализируем проект бюджета на 1994 год по следующим критериям:

степень жесткости денежной политики по сравнению с прошлым годом;

усиление или ослабление налогового бремени для налогоплательщиков;

насколько бюджет способствует проведению реформ;

соответствует ли заложенная в бюджет экономическая политика реальной экономической ситуации в народном хозяйстве.

## КАКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА ЗАЛОЖЕНА В БЮДЖЕТЕ?

### Дефицит бюджета

Первое, на что надо обратить внимание—это на заметное сокращение внутренних расходов государства. Официальный дефицит федерального бюджета 62,4 трлн. руб.—равен примерно трети его расходов и составляет 8,6% к валовому внутреннему продукту (ВВП). Это меньше, чем в прошлом году (10,5% к ВВП). Однако реальное сокращение государственных расходов и ужесточение денежной политики не исчерпывается двумя процентными пунктами, оно значительно сильнее.

В расходы бюджета включен целый ряд новых статей, которых не было в бюджете прошлого года. Для того чтобы относительный размер внутренних расходов бюджета можно было сравнивать с прошлым годом, из размера расходов 1994 года надо вычесть:

гарантии государства по иностранным кредитам 12,8 трлн. руб. (ранее они не учитывались в составе бюджета, с 1994 года учитываются в бюджете дважды—как финансирование дефицита и расходы бюджета. Вообще говоря, это—мифические, несуществующие расходы, реально—то есть как выплата денег из бюджета—в текущем году они не возникнут, а в будущие годы—только в том случае, если предприятия, получившие эти кредиты, не смогут по ним расплатиться);

фонд финансовой поддержки северных территорий 6,6 трлн. руб. и расходы на конверсию 0,8 трлн. руб. (ранее средства по этим статьям предоставлялись как кредиты Банка России), долги бюджета за 1993 год около 4 трлн. руб. (уже выплачено в I квартале);

прирост расходов на обслуживание внешнего долга 6 трлн. руб. (более 2 млрд. долл.).

Таким образом, реальные внутренние расходы государства сокращаются в сопоставимой методологии примерно на 30 трлн. руб., а размер дефицита—почти вдвое и составляет лишь пятую часть расходов и менее 5% к ВВП.

Необходимо также принять во внимание, что ставка процента по кредитам Банка России стала в последние месяцы положительной, то есть превысила рост цен, отмену льготного кредитования и дотирования импорта и ряд других ограничений в кредитно-депозитной политике. Таким образом, на 1994 год Правительство планирует весьма ощутимое ужесточение бюджетной и денежной политики.

Налоговое бремя заметно увеличивается:

на 6% увеличен налог на прибыль (3% из них — в федеральный бюджет);

введен спецналог — фактически увеличение НДС на 3%;

до 2% повышен налог на имущество, в условиях переоценки стоимости фондов предприятий в 27 раз с 1 января 1994 года является очень резким увеличением (поступления по этому налогу в 1994 году прогнозируются в 20 раз больше, чем в 1993);

введен транспортный налог (1% к фонду оплаты труда);

с 15 марта повышены таможенные пошлины на импорт.

Одновременно предоставляется ряд льгот по налогу на прибыль, однако, в общей сумме Правительство планирует собрать в федеральный бюджет 16,6% ВВП против 10,6% в прошлом году. Даже после вычета неналоговых поступлений, налоговая нагрузка на экономику для финансирования федеральных расходов возрастет почти в 1,5 раза.

И все же, несмотря на повышение налогов, доходы бюджета представляются завышенными. Расчеты доходов бюджета явно не принимают во внимание промышленный спад, нарастание объема неплатежей, утечку капитала, повышение «в среднем» изворотливости коммерсантов по уходу от уплаты налогов. За первые два месяца 1994 года в федеральный бюджет удалось собрать налогов лишь 8% ВВП, а в расчетах закладывается цифра начала прошлого года, что явно нереально.

В условиях, когда расчеты по доходам завышены, станет необходимым урезание расходов в меру реального поступления доходов, то есть внутренние

государственные расходы сократятся еще более против планируемого в бюджете и без того низкого их уровня.

При увеличении общего налогового бремени правительство оказывается не в состоянии принять конкретные и реальные меры по повышению доходов бюджета.

Так, в соответствии с законом о таможенном тарифе, принятом в прошлом году, подавляющее большинство таможенных льгот с 1 января 1994 года должно быть отменено, так как ставки таможенных пошлин являются едиными и не подлежат изменению. Правительство не сумело отменить указанные льготы и, видимо, не планирует это делать. Недобор доходов бюджета из-за предоставленных льгот только по пошлинам составляет более 4 млрд. долл. (12 трлн. руб.), а с учетом НДС и акцизов на импорт—значительно больше. Кроме того, по статьям централизованного экспорта и импорта правительство выводит из-под обложения пошлинами и налогами почти 20 млрд. долл. внешнеторгового оборота (потеря только на пошлинах—до 3 млрд. долл.).

Недостаточно учтены в бюджете возможности увеличения поступлений от приватизации, а также рост доходов в связи с консолидацией внебюджетных и «министерских» фондов в бюджете. Несмотря на принятые решения об объединении этих фондов, фактически этого не сделано.

### **Расходы бюджета**

В целом рост расходов бюджета по сравнению с 1993 годом запланирован в 4,5 раза (по описанной выше сопоставимой методологии расчетов) при запланированном росте доходов в 7,1 раза.

Изменения по сравнению с прошлым годом в бюджете-94 носят скорее «технический», чем экономический характер— в связи с изменением учета по тем или иным статьям (рост доли расходов на внешнеэкономическую деятельность, учет фискальной поддержки северных территорий, расходы по обслуживанию государственного долга и др.). На этом фоне сохранение той же доли расходов на оборону и финансовой помощи региональным бюджетам является фактически реальным ростом ассигнований по этим статьям, а небольшое сокращение статей государственной поддерж-

ки отраслей народного хозяйства и социально-культурных мероприятий выглядит стабилизацией этих расходов в реальном исчислении. Увеличение в полтора раза доли расходов на государственное управление безо всяких объяснений выглядит почти вызывающе. Бюджетные расходы, связанные с инвестициями или конкретными направлениями реформ, крайне незначительны.

**Основные статьи доходов и расходов федерального бюджета России на 1994 год (в % к итогу)**

Доходы			Расходы		
	1993	1994		1993	1994
НДС и спецналог	42,3	37,5	На народное хоз-во	21,9	8,1
Налог на прибыль	32	18,3	Соц.-культ. мероп.	7,8	6,2
Акцизы	5,2	13,2	Оборона	20,9	20,3
Таможенные пошлины	11,4	5,1	Расходы на ВЭД	8	11,9
Др. доходы от ВЭД	1,8	17,7	Помощь регионам	9,5	9,8
Подоходный налог	0,1	0,9	Госдолг	6,9	9,8
Ресурсные платежи	3,3	2,8	Гос. управление	1,4	2,1

Государственные инвестиции в федеральном бюджете составляют около 2% от ВВП (даже по первоначальным расчетам к бюджету они составляли 3%). Приоритетные инвестиционные программы в бюджете практически не выделены. Фонд содействия малому бизнесу и предпринимательству составляет менее сотой доли процента от расходов бюджета. Из почти 8 трлн. руб. дотаций угольной промышленности лишь 0,3 трлн. руб. направляются на программу санации и закрытия неперспективных предприятий, остальная сумма дотация отрасли на реализацию тарифного соглашения (заработная плата), содержание социальных объектов и т. п. В других отраслях фонда санаций вообще не предусматривается. Средства, выделенные на конверсию (0,8 трлн. руб.)—это не инвестиции в реорганизацию производства для выпуска гражданской продукции на оборонных предприятиях, как можно было бы подумать, а на 4/5—дотации к заработной плате или на содержание объектов социальной инфраструктуры. Доходы от приватизации в реальном исчислении надаютно сравнению с 1993 годом, хотя в прошлом году

шла чековая приватизация, а во втором полугодии этого года должен произойти переход к приватизации за деньги. Эти примеры можно было бы продолжать...

Структура расходов бюджета носит инерционный характер и призвана, похоже, только «затыкать дыры» в экономике.

### **Выводы**

Инерционный характер бюджета-94 не свидетельствует о том, что он не содержит никакой экономической политики. Нет, эта политика достаточно четко выражена — бюджет является элементом продолжающегося ужесточения финансовых и денежных ограничений, однако, при этом не содержит реальных мер по реализации приоритетов структурной политики и институциональных реформ российской экономики. Бюджетные инвестиции малы, меры по развитию реформ носят чисто символический характер. Из всего комплекса мер экономической политики достаточно последовательно проводится только политика сдерживания государственных расходов и роста денежной массы.

У китайцев есть поговорка — нельзя хлопать в ладоши одной рукой. Бюджет 1994 года своей однобокостью напоминает именно попытку хлопнуть одной рукой. По нашему мнению, ужесточение финансовой и денежной политики без реальных структурных и институциональных преобразований бесперспективно и может привести лишь к углублению стоящих перед экономикой проблем.

### **СООТВЕТСТВУЕТ ЛИ БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА СЛОЖИВШЕЙСЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ В СТРАНЕ?**

Возможно, у некоторых экономистов складывается ощущение близости «победы» над инфляцией — начиная с августа 1993 года темпы ее последовательно снижаются. Цели, которые ставились перед экономической политикой кажется вот-вот будут достигнуты.

Конечно, нормальная экономическая ситуация предполагает стабильные или медленно (до 10% в год) растущие цены. Но всегда ли прямой путь к цели лучший? Какую цену приходится платить за достигну-

тое заметное (хотя и не носящее принципиального характера) снижение инфляции?

В результате последовательной антиинфляционной политики осенью 1993 года предприятия второй раз после 2 января 1992 года попали в ситуацию жестких финансовых ограничений. Два года назад предприятия отреагировали нарастанием неплатежей при небольшом сокращении объемов производства. В конце 1993 — начале 1994 года их реакция была иной.

Кризис неплатежей как и в 1992 году нарастает катастрофическими темпами. В IV квартале 1993 года почти 12% промышленной продукции было не оплачено покупателями (в I — только 4,8%, в III — 8,8%). У покупателей нет денег для оплаты поставок, это приводит к резкому ухудшению финансового состояния промышленных предприятий: если в середине года денежные средства предприятий в 1,25 раза превышали их просроченные долги поставщикам, то на 1 января 1994 года они составили только 0,51 от суммы долгов. По предварительным данным, за январь эта цифра снизилась до 0,43.

Промышленные предприятия не имеют средств для приобретения сырья и комплектующих и вынуждены сокращать производство. Осенью 1993 года в промышленности было самое вялое за все годы кризиса сезонное оживление, а в январе 1994 года (в период традиционной сезонной стабильности) — беспрецедентный спад, по разным оценкам от 12 до 17% к декабрю 1993 года. Спад за один месяц практически равен спаду за весь 1993 год! В феврале объем промышленного производства стабилизировался на крайне низком январском уровне, подтвердив тем самым, что январский спад не носил случайного характера. При этом объем производства в машиностроении сократился более, чем наполовину по сравнению с январем 1993 года (в целом по промышленности по предварительным данным за I квартал этого года — на четверть).

Финансовые трудности предприятий столь велики, что они не в состоянии с ними справиться обычным за последние два года способом — переходя на неполный рабочий день или неполную рабочую неделю. Они вынуждены полностью останавливаться в ожидании поступления средств от покупателей за поставленную им продукцию. В конце 1993 года полностью стояли 29 промышленных предприятий, на 18 марта — уже 67.



Практически весь январь простоял такой гигант, как АвтоВАЗ, в апреле на неделю остановился ЗИЛ. весной-летом ожидаются длительные остановки АЗЛК и ЗИЛа.

Ухудшение финансового состояния и остановки предприятий приводят к быстрому росту задолженности по зарплате и вынужденным отпускам рабочих. За последние 5 месяцев (октябрь 1993—февраль 1994) задолженность по выдаче средств на оплату труда в промышленности, строительстве и сельском хозяйстве увеличилась в 5,2 раза, в том числе за последние два месяца — в 2,6 раза. В промышленности на 1 марта задолженность имеется более, чем на 8 тысячах предприятий, причем в феврале она превзошла на этих предприятиях месячный фонд оплаты труда в 1,25 раза. Сокращение платежеспособного спроса со стороны не получивших зарплату рабочих еще более сдерживает конечный спрос.

Нарастание финансовых затруднений предприятий бумерангом бьет по бюджету: резко падают поступления налога на прибыль (в связи с сокращением прибыли), НДС (в связи с нарастанием неплатежей), подоходного и других налогов. Экономика попадает в замкнутый круг: не получая доходов бюджет сокращает расходы, что уменьшает величину конечного спроса, а это ведет к ухудшению финансового положения предприятий, сокращению прибыли и росту неплатежей. Узел затягивается все туже. Как показывают итоги января-февраля, даже прямое повышение налогов не приводит к увеличению поступлений в бюджет, потери от ухудшения экономической ситуации значительно больше. Повышение импортных пошлин с 15 марта скорее всего приведет к снижению доходов бюджета за счет сокращения импорта.

Недофинансирование сельского хозяйства явилось одной из причин сокращения посевных площадей. Осенью 1993 года под озимые культуры засеяно на 20% меньше площадей, что приведет к потере урожая примерно в таком же размере. Вероятно, посевные площади сократятся и весной 1994 года. А это значит, что в этом году продовольствия будет меньше, и оно будет дороже. В 1992—1993 годах спад в сельском хозяйстве был минимальный и это сдерживало ухудшение экономической ситуации в стране. В 1994 году ситуация может измениться и сокращение сельскохозяйственно-

го производства будет не сдерживать, а ускорять промышленный спад.

Политика повышения налогов и сокращения бюджетных расходов не приведет к сокращению дефицита в реальности. Она ведет к обвальному спаду производства, ухудшению финансовой ситуации в экономике и скачку дефицита бюджета—доходы в результате такой политики, как это не парадоксально, будут расти (инфляция!) заметно медленнее расходов.

Общэкономическая ситуация в России очевидно резко ухудшилась в конце 1993—начале 1994 года. В этой ситуации правительство предпочитает делать вид, что ничего особенного не происходит и с олимпийским спокойствием объявляет неплатежи проблемой предприятий и представляет в Думу бюджет с последовательно ужесточающейся финансовой политикой. Спад уже составляет 25% и серьезных оснований считать возможным перелом этой тенденции нет. Если ухудшение будет продолжаться теми же темпами, то простейшие методы прогнозирования дают оценку промышленного спада за год не 8% (как в первоначальном прогнозе правительства), не 12% (как в уточненном прогнозе) и даже не 20% (как в пессимистическом прогнозе), а более, чем на 30%—то есть почти в 1,5 раза!

Напомним, что Бюджетное послание Президента на 1993 год, представленное в Верховный Совет, содержало следующий макроэкономический прогноз: инфляция—3,04 раза за год, спад в промышленности—7%, дефицит бюджета—7,2% к ВВП и около 25% расходов. Фактические цифры по 1993 году составили: инфляция—10 раз, спад—16,2%, дефицит бюджета 10,5% к ВВП и около половины расходов (и то только ценой жестких рестрикций и долгов бюджета, перенесенных на 1994 год).

Сегодня правительство предлагает почти тот же самый прогноз, что и год назад. Его точность, похоже, еще ниже...

Если взглянуть в целом на ситуацию 1992—1993 годов, и попытаться выделить основные причины столь глубокого—без малого в два раза—падения объемов промышленного производства, то мы бы выделили две—сокращение инвестиций и потеря рынков сбыта.

В 1994 году правительство прогнозирует дальнейшее падение инвестиций. И в самом деле при объявлен-

ной политике надежд на их рост нет. Бюджетные инвестиции, несомненно, будут крайне ограничены (в связи с попытками достижения антиинфляционных целей). Частные инвестиции за счет увеличения амортизационных отчислений (в связи с пересмотром стоимости основных фондов по состоянию на 1 января 1994 года) будут быстро сокращаться из-за сохранения высоких темпов инфляции. (Напомним, что перед 1993 годом такой пересмотр произошел, но не сдержал спад инвестиций). Инвестиционный климат для отечественных и, тем более, иностранных частных инвестиций после событий 21 сентября—4 октября 1993 года крайне неблагоприятен в связи с резко возросшими политическими рисками. Поэтому для стабилизации объема инвестиций потребуются новые решения—еще один пересмотр стоимости основных фондов предприятий, расширение централизованного кредитования через правительственные каналы или увеличение бюджетного дефицита.

Россия в 1989—1993 годах последовательно теряла традиционные рынки сбыта для своей продукции. В 1989—1991 годах в связи с распадом Совета Экономической Взаимопомощи были потеряны рынки бывших социалистических стран. В 1992—1993 годах—в связи с целенаправленной ликвидацией Россией единой рублевой зоны—рынки бывших союзных республик. Наконец, в 1993 году Россия начала терять собственный внутренний рынок в связи с политикой стабилизации курса рубля в условиях высокой инфляции: импортная продукция, которая становится все дешевле, вытесняет отечественного производителя с российских рынков. С большими трудностями идет процесс достижения договоренностей об объединении денежных систем России и Белоруссии, крайне выгодный в перспективе обеим странам. С другими республиками серьезные переговоры по эту тему еще не начаты.

## **БЮДЖЕТ КАК ИНСТРУМЕНТ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ**

Сбить инфляцию в российской экономике в краткосрочном периоде невозможно, ее корни носят глубокий институциональный и структурный характер. Российская экономика независимо от воли и желания ре

форматоров вошла в пульсирующий режим, известный экономической науке под названием «ЗЮр апё ^о»: периоды ужесточения денежной политики сменяются периодами ее смягчения. Это создает определенный цикл экономической и политической жизни страны. Однако, здесь необходимо достаточно четко чувствовать смену политики «зЮр» на «§о». В конце 1993 — начале 1994 года эта смена очевидно назрела. Упорствование в политике «зЮр» приводит ко все большему спаду производства в промышленности и сельском хозяйстве, к ухудшению структуры экономики, остановкам предприятий и быстрому нарастанию скрытой, а затем и открытой безработицы со всеми вытекающими отсюда социальными и политическими конфликтами.

Своим избирателям мы обещали бороться за разумную и реальную экономическую политику, которая будет в меру жесткой, чтобы не допустить потери контроля за инфляцией и перехода к гиперинфляции, но в то же время достаточно мягкой, чтобы позволить замедлить спад производства, превратив этот спад в структурное явление (спад в одних отраслях, стабилизация и рост в других), чтобы стимулировать реформы во всех областях экономики, чтобы поддерживать государственные приоритеты и частную инициативу, чтобы не допустить утраты национального потенциала. Бюджет явно не соответствует этим критериям.

Главными задачами экономической политики сегодня мы считаем не борьбу с инфляцией, а институциональные и структурные преобразования экономики на фоне относительно стабильной и предсказуемой бюджетной и денежной политики государства. Главные приоритеты в экономической политике должны быть следующие:

рост государственных (бюджетных и внебюджетных) и стимулирование частных инвестиций, формирование рынка капиталов;

стимулирование сдвигов в структуре производства в пользу продукции конечного спроса и высоких степеней обработки;

государственная поддержка реформ во всех областях экономики.

Чтобы корректно разработать бюджет-94, необходимо в первую очередь заложить в него реальный, выполнимый макроэкономический прогноз, построенный с учетом вероятного влияния экономической политики государства. Нужно избегать шоковых методов и стремиться к плавному и контролируемому изменению макроэкономических показателей. Задачи перед экономической политикой должны ставиться достижимые.

Учитывая ухудшение макроэкономической ситуации в России в начале 1994 года перед бюджетом-94 надо было бы поставить задачу-минимум: стремиться к неухудшению основных макроэкономических характеристик по сравнению с прошлым годом. Нетерпеливое стремление к их быстрому улучшению уже привело к обвальному спаду в промышленности, поэтому неухудшения по показателям промышленного спада, учитывая итоги I квартала 1994 года, достичь уже не удастся. Реально ориентироваться на цифру падения производства в промышленности 20—25% за год (то есть сохранение в конце года уровня производства I квартала этого года).

Для замедления падения в этом году у государства остались преимущественно рычаги дефицитного финансирования народного хозяйства. И их надо использовать. Конечно, при этом необходимо сдерживать инфляцию в определенных пределах—например, 15—20% в месяц в этом году с постепенным снижением этой планки в дальнейшем из года в год. Полученную «передышку» в борьбе с инфляцией необходимо было бы использовать для развития реформ в основных областях экономики.

Бюджет-94, который отражал бы эту экономическую политику, мог бы выглядеть по основным экономическим параметрам так.

Доходная база должна быть реальна, это означает, что не должно быть завышения нормы собираемости налогов, с одной стороны, и необходимо полностью использовать возможности увеличения его доходов—с другой. К сожалению, возможности повышения доходов невелики. Большая их часть связана с внешнеэкономической деятельностью—уточнением размеров товарооборота для государственных нужд (целесообразно его резко сократить), а также выполнением требований закона «О таможенном тарифе» по отмене

льгот но экспортно-импортным операциям. Впрочем, отмена льгот, вероятно потребует частичного увеличения целевых дотаций и инвестиций государства, которые будут введены в расходную часть федерального бюджета. Необходимо придумать возможности повышения доходов от постаучерной приватизации. Требуется консолидация в федеральном бюджете большинства внебюджетных фондов с анализом их расходной части. Конечно, необходимо усилить контроль за сбором налогов, а также экспортный и валютный контроль.

Относительная доля государственных расходов в бюджете этого года должна быть примерно на том же уровне, что и в 1993 году или немного выше — пропорционально росту доходов бюджета. Это задает размер дефицита бюджета в 40—50% от его расходов.

Однако, с тем, чтобы добиться перелома в будущем необходимо изменить структуру расходной части бюджета: увеличение расходов должно пройти по тем статьям, которые дадут реальную отдачу в перспективе.

В первую очередь это — инвестиции. Их необходимо осуществлять в соответствии с целевыми федеральными программами, которые разрабатывает Минэкономики. Здесь лучше пойти по пути повышения финансирования уже принятых инвестиционных программ без открытия новых, и концентрации инвестиций на строительных объектах с высокой степенью готовности. Конечно, качество разработки этих программ необходимо повышать с учетом мирового опыта проектного финансирования и, возможно, с технической помощью международных финансовых организаций. Кроме того, перспективы инвестиции в порядке совместного финансирования целевых программ местных бюджетов, а также — что особенно важно для оживления инвестиционной активности — совместного финансирования с частным сектором (прежде всего в жилищном строительстве, но не только в нем). При совместном финансировании федеральные инвестиции не должны быть дотацией, их необходимо оформлять как долю в собственности создаваемого (реконструируемого) предприятия с возможной приватизацией этой доли в будущем. Можно активнее использовать механизм бюджетного финансирования разницы процентов

по долгосрочным кредитам. Необходимы меры государственной поддержки развитию рынка капиталов — снижение налогов на операции с ценными бумагами, стимулирование активной инвестиционной политики государственных и негосударственных институциональных инвесторов, создание инфраструктуры разработки инвестиционных проектов (инвестиционные бадки и компании, переориентация работы системы Госкомимущества и др.) и т. д.

Во-вторых, расходы на реальные реформы. Это поддержка малого бизнеса (бюджетный фонд можно было бы увеличить, например, в 50—100 раз); увеличить фонд санации предприятий в угольной промышленности и создать аналогичный фонд для предприятий других отраслей; государственная программа добровольных банкротств предприятий; реальные конверсионные программы, связанные с реорганизацией производства; активное формирование рынка труда; переориентация процессов приватизации с чекового распределения собственности на проведение аукционов и инвестиционных конкурсов (когда выигрывает тот, кто собирается сделать наибольшие инвестиции); стимулирование экспорта и импортозамещения и многое другое.

В-третьих, это ассигнования на науку, культуру, образование и здравоохранение. Но не увеличение расходов по всем статьям в этих сферах, а финансирование реформ здесь — переход к финансированию преимущественно не институтов, а научных проектов, стимулирование перехода к страховой медицине, освобождение от налогообложения некоммерческой деятельности и т. д.

Наконец, ассигнования на оборону должны быть использованы на смягчение последствий уже запланированного сокращения численности армии и переходу ее во все большей степени на профессиональные принципы организации, изменение структуры государственного оборонного заказа, выполнение обязательств по разоружению.

### **Организационные решения**

Многое из описанного здесь можно и нужно сделать уже в бюджете 1994 года. Мы предлагаем отклонить, внесенный правительством, проект феде-

рального бюджета на 1994 год в первом чтении и вернуть его на доработку. Месяца для этого могло бы хватить. Учитывая, что бюджет на II квартал уже принят, а специально разработанная ускоренная процедура утверждения бюджета в Думе занимает 40 дней, до начала третьего квартала можно было бы успеть утвердить бюджет.

Реальный горизонт бюджетного планирования, учитывая резко возросшую нестабильность экономической ситуации в России составляет один-два квартала. Поэтому можно рекомендовать правительству внести в Думу бюджет на III квартал или на II полугодие. Соответственно этому ввести квартальную отчетность об исполнении бюджета (сегодня в Думу не внесен отчет даже за 1992 год, не говоря уже о I квартале 1994).

Федеральный бюджет необходимо рассматривать совместно с другими принципиально важными решениями по экономической политике—утверждением «Основных направлений кредитно-денежной политики», отчетами и бюджетами внебюджетных фондов. Кроме того, для принятия решения необходимы в явном виде в составе бюджетного послания макроэкономический прогноз и расчеты консолидированного бюджета (то есть с учетом проектировок региональных бюджетов). Сегодня, к сожалению пи один из этих документов не внесен на рассмотрение Думы.

\* \* \*

Федеральный бюджет на 1994 год в том виде, в котором он внесен неприемлем. Он слишком жесток для нашей все еще больной экономики. Финансовые ограничения, заложенные в нем, могут привести к ускорению спада промышленного и сельскохозяйственного производства за грань возможного, годовому спаду на уровне двух прошлых лет вместе взятых. При этом в части необходимых экономике реформ не будет сделано почти ничего. В случае, если бы бюджет был отклонен в первом чтении с четкими рекомендациями по его доработке уже во втором полугодии 1994 года могла бы начаться перспективная экономическая политика. Бюджет 1995 года мог бы разрабатываться уже исходя из достижений 1994.



Конечно, ожидать быстрого улучшения социально-экономического положения не стоит, но важно как можно скорее встать на путь, который ведет из пропасти.

*Г. Явлинский, М. Задорнов,  
С. Иваненко, А. Михайлов  
депутаты Государственной Думы РФ,  
фракция «Яблоко»*

## **Позиция фракции «Яблоко» по проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 1994 год», внесенного Правительством Российской Федерации в Государственную Думу 18 марта 1994 года**

### **Исходные принципы**

При оценке законопроекта фракция исходит из следующих принципов:

государственный бюджет является важнейшим инструментом всей государственной политики Российской Федерации;

рассмотрение, утверждение и контроль за исполнением бюджета одна из важнейших функций Федерального Собрания, отвечающего перед налогоплательщиками за правильность использования их денег.

### **Оценка законопроекта**

Основные характеристики бюджета на 1994 год не соответствуют экономическим реалиям. Анализ показывает, что нереалистичными являются прогнозные оценки, исходя из которых формировался бюджет.

1. Спад производства на 1994 год прогнозируется на уровне 6% валового внутреннего продукта (продукция промышленности — 8%). В то же время, итоги января-марта текущего года (спад в промышленности — около 25% к соответствующему периоду прошлого года) не подтверждают реалистичность такого прогноза. С учетом итогов первого квартала, для года в целом, в лучшем случае, можно рассчитывать на 20%-ный уровень промышленного спада.

Темпы инфляции определены из расчета 12-15% в среднем за месяц, с «выходом» к концу года на 7-9%.

Итоги I квартала вновь подтвердили, что технически выйти на уровень инфляции менее 10% в месяц возможно, но это естественно связано в наших условиях с обвальным спадом производства. Учитывая политическую ситуацию, мы полагаем, что меры, которые неизбежно будут предприняты с целью торможения спада производства, приведут к увеличению темпов инфляции, по крайней мере до 15—20% в среднем за месяц.

Уровень «собираемости» налогов (доля собранных налогов по отношению к объему ВВП) в 1994 году принимается в размере 16% (уровень января 1993 года). В то же время, в декабре 1993 и январе 1994 года этот показатель не превышает 8—10%. Даже если предположить, что правительство сможет ужесточить фискальную политику, реалистичной величиной «собираемости» налогов является не более 12% ВВП.

Бюджетный дефицит зафиксирован в размере 8,6% к ВВП и 34% к расходам. По сравнению с 1993 годом (показатели дефицита соответственно 10,5 и 49%) предполагается дальнейшее сжатие денежной массы. Если же из общего объема расходов, прогнозируемых на 1994 год, вычесть те статьи, которые в прошлом году не включались в расходную часть бюджета (поддержка Севера, задолженность по 1993 году и др.), то дефицит по отношению к ВВП сокращается до 5% (к расходам—до 20%).

• Судя по представленным материалам, в 1994 году предусматривается, что 52% совокупных доходов бюджетной системы поступает в федеральный бюджет (в 1993 году—38%). Однако, по итогам января-февраля 1994 года эта доля составляет лишь 39%. Кроме того, концепция бюджетной политики, принятая на 1994 год, фактически исключает вопрос о взаимоотношениях между уровнями бюджета (в представленном федеральном бюджете включается только два вопроса—схема трансфертов и распределение налоговых платежей между субъектами Федерации и федеральным бюджетом).

Исполнение бюджета, утвержденного при таких базовых предпосылках, рассчитано на очень сильное

правительство, которое имеет не только конкретный план выхода из платежного кризиса, но и готово жестко противостоять всем видам давления. Правительство должно быть способно реализовать активную индустриальную политику, добиваясь перспективных структурных сдвигов в отечественной промышленности, осуществляя при этом массовые банкротства, принимая на себя всю тяжесть ситуации с неизбежно нарастающей в этом случае временной безработицей. В том случае, если правительство не выдержит давления или будет не готово к конструктивной работе, произойдет «прорыв». Мощностъ инфляционного взрыва будет весьма велика. При таком развитии событий ситуация ухудшится и экономически.

2. Структура бюджета, представленного правительством Российской Федерации, является воплощением инерционной экономической политики последних двух лет (с мая 1992 года), не решающей ключевых проблем реформирования экономики.

Неотложными задачами экономической политики в сложившейся ситуации являются институциональные и структурные преобразования. С этой точки зрения, в бюджете на 1994 год не предусмотрено необходимых инструментов для реализации важнейших экономических приоритетов:

не предполагается финансировать реорганизацию неплатежеспособных предприятий, их санацию и создание новых рабочих мест (соответствующие средства выделяются лишь по угольной отрасли, но и для нее размер ассигнований не превышает 4% от общего объема затрат);

«не замечается» проблема массовых неплатежей. Ни один из возможных вариантов решения этой проблемы (конвертация задолженности в векселя и организация их обращения, взаимный зачет, банкротства и т. п.) в проекте бюджета на 1994 год не предусмотрен;

в структуре ассигнований по важнейшим дотационным секторам (ВПК, АПК, ТЭК) преобладают расходы на заработную плату и на поддержание социальной инфраструктуры предприятий (до 80% всех расходов). Фонды поддержки этих отраслей, формируемые за счет 1,5%-ных отчисле-

ний от себестоимости, сосредоточены в министерствах и концернах, что не позволяет их рационально использовать;

отсутствуют бюджетные инвестиции по приоритетным направлениям, способным выступить в качестве «локомотивов» экономики. Из более, чем 40 федеральных целевых программ, принятых Минэкономки, не более 2—3 финансируются в относительно приемлемых размерах (во многом это объясняется также низким качеством подготовки этих программ, отсутствием необходимых инструментов контроля за обоснованностью расходов);

в проекте бюджета не только не выделены приоритеты в сфере социальной политики, но и не просматривается вообще какая бы то ни было система ее бюджетного финансирования. «Социальные» статьи бюджета, как и прежде, формируются по принципу остаточного финансирования. Особого внимания заслуживает то, что заложенная в бюджете идеология жесткой финансовой политики без соответствующих социальных амортизаторов может привести к обострению социальной ситуации и еще большей дифференциации в уровне жизни населения;

крайне незначителен удельный вес отдельных статей, связанных с институциональными преобразованиями: доходы от приватизации — 0,1% от всех доходов, ассигнования в фонд поддержки малого бизнеса — менее 0,01% от всех расходов;

особую тревогу вызывает предложенное в бюджете дальнейшее «размазывание» ограниченных ресурсов, выделяемых на нужды обороны и военно-промышленного комплекса и представляющих наиболее крупные статьи расходов (на национальную оборону — 37 трлн. руб. или более 20% от расходов бюджета). Отсутствие приоритетов и стагнация реформ в армии и в ВПК угрожает углублением кризисных явлений. В бюджете не заложено дальнейшее сокращение численности личного состава вооруженных сил, соответствующего экономическим возможностям страны и существенному ослаблению угрозы ее

безопасности. Как нынешний уровень в 2,3 млн. чел., так и план поддержания уровня в 1,9 млн. чел. нереалистичны ни с экономической, ни с демографической точек зрения. Не предусмотрена структурная перестройка военной промышленности, санация и закрытие неперспективных и дублирующих предприятий, реальная конверсия значительной части ВПК;

продолжается близорукая политика сокращения рынков сбыта для российских товаров. Вместо того, чтобы переводить финансирование стран — членов СНГ на нормальные межгосударственные кредиты, связанные обязательствами поставок продукции из России, в проекте бюджета на 1994 год предполагается их резкое — почти в 10 раз в реальном исчислении — сокращение по сравнению с прошлым годом. Это приведет к еще большему спаду производства в российской экономике, обострению социально-экономического положения в странах СНГ и политических проблем в двусторонних отношениях.

Мы считаем, что социально-экономический курс, проводимый правительством в настоящее время, нуждается в существенной корректировке. Не подвергая сомнению необходимость политики ограничения инфляции, обеспечиваемую, прежде всего, жесткой позицией Министерства финансов, считаем, что бессмысленно и вредно осуществлять только «половину реформы». Эффективность монетарной политики зависит от реальных институциональных и структурных преобразований.

3. Представленные материалы не позволяют в полной мере оценить обоснованность расчетов даже по основным разделам доходной и расходной части. В Государственную Думу одновременно с бюджетом официально не внесены, в частности:

прогноз социально-экономического развития страны на 1994 год;

проект консолидированного бюджета на 1994 год;

отчет об исполнении бюджета 1992 года;

предварительные итоги исполнения бюджета 1993 года, января-февраля 1994 года;

поквартильная разбивка бюджета на 1994 год.

Отсутствуют необходимые расшифровки и сопоставления по целому ряду статей расходов (расходы на поддержку территорий Крайнего Севера, расходы на государственное управление, инвестиционные затраты).

Полный анализ и оценка обоснованности расходования государственных средств на основе представленных в Парламент документов невозможен.

### **О новой бюджетной политике**

Чисто монетарные методы борьбы с инфляцией должны быть существенно дополнены проведением реальных реформ, устраняющих причины инфляции — невосприимчивая к инструментам денежной политики институциональная структура экономики, монополизм, отсутствие свободной конкуренции и значительного частного сектора.

1. Жесткость бюджета не является самоцелью. Мера финансово-кредитных ограничений — это величина, меняющаяся в зависимости от конкретной экономической ситуации. Сегодня за каждый процентный пункт снижения инфляции ниже 20% в месяц мы платим 1,5-ми пунктами спада производства. Как долго мы сможем выдерживать эту линию?

Поскольку мы считаем, что инфляция в России, в основном, носит не монетарный, а институциональный характер, то, следовательно, необходима трехлетняя программа борьбы с инфляцией:

Цель: 1997 г. — 2% в месяц (25—30% в год).

1994 г. — 15—20%, 1995 г. — 10—15%, 1996 г. — 3—8% в месяц.

Поэтому на данном этапе мы выступаем за сдерживание дальнейшего ужесточения бюджетной политики. Только это даст возможность продолжать реформы и решать текущие проблемы.

2. Необходимо пачать работу по перераспределению налогового бремени на высокодоходные сектора экономики (торговлю, внешнеэкономическую деятельность, финансовый сектор). Налоговое бремя должно быть уменьшено, так как фактически основными налогоплательщиками являются и без того «лежащие» крупные промышленные предприятия. Во многом вследствие высокого уровня налогов доля поступлений от нового частного сектора непропорционально низка

относительно их реальных (а не официально показываемых) доходов. Нужны действенные меры по ужесточению сбора налогов, пресечению контрабанды и «теневых» торговых и финансовых операций. Возможности увеличения доходов бюджета за счет выведения значительной части экономики из «тени» трудно переоценить.

3. С точки зрения государственных расходов, основным направлением должно стать постепенное сокращение прямого или косвенного дотирования экономики. Другого пути просто нет. Без проведения целенаправленной политики в этой области инфляционное финансирование отдельных секторов будет из года в год воспроизводиться, все более тяжелым грузом ложась на бюджет. В структуре расходов, поэтому, приоритетными должны быть расходы на реорганизацию и санацию предприятий, связанные с необходимостью замены и модернизации основного капитала, а также обеспечение высвобождения излишних занятых, их переподготовки и создания новых рабочих мест.

4. Для максимальной концентрации всех имеющихся у государства ресурсов необходимо консолидировать в бюджет все «министерские» внебюджетные фонды. Возможно создание единого централизованного бюджетного фонда добровольных банкротств. Средства этого фонда должны предоставляться для компенсации разницы в процентных ставках по долгосрочным кредитам для предприятий, добровольно объявивших о своей неплатежеспособности и представивших обоснованный бизнес-план. В любом случае, в бюджете дотационных отраслей необходимо отдельной строкой выделить средства на закрытие хронически неплатежеспособных предприятий или их реорганизацию.

5. Принципиальное значение имеет поддержка малого бизнеса, доля финансирования которого в общем объеме ассигнований должна быть повышена в десятки, если не в сотни раз. Необходимо создать специальный фонд приватизации сельскохозяйственных предприятий, размеры которого должны быть достаточны для финансирования аграрной реформы.

6. Важно хотя бы начать продвижение в направлении реформы доходов. Ассигнования, направляемые на финансирование социальной инфраструктуры пред-

приятый (жилье, детские сады, поликлиники и т. д.), необходимо переводить в форму зарплаты работникам с одновременным «выводом» этих объектов с баланса предприятий и создания на их основе кооперативов либо их «муниципализацией» и урегулированием налоговых проблем.

7. Федеральный бюджет должен содержать специальный раздел «Федеральные целевые программы». Количество этих программ не должно быть большим. Каждая из них должна пройти независимую экспертизу. Федеральные целевые программы должны закладывать основу экономического роста. Важно обеспечить максимальный мультипликативный эффект бюджетных инвестиций («цепное» увеличение инвестиций в сопряженных отраслях). Целесообразно включение в бюджет тех программ, которые будут осуществляться в режиме смешанного (бюджетного и частного) финансирования. Расходы государства по соответствующим программам должны производиться в полном объеме (защищенные статьи). Для этих целей в бюджете необходимо создать специальные фонды долгосрочного финансирования.

8. В рамках бюджета необходимо предусмотреть финансирование специальных программ по «болевым» точкам нашей экономики, прежде всего, оборонной промышленности, угольной отрасли, аграрно-промышленного комплекса. Финансирование расходов (дотации) по этим отраслям должно производиться на основе хотя бы среднесрочной (1—3 года) программы развития этих отраслей. Важно предусмотреть разграничение текущих расходов и бюджета развития при обеспечении контроля за недопущением «проедания» инвестиционных ресурсов (стабилизация и сокращение в реальном исчислении текущих расходов).

Такой, с нашей точки зрения, должна была быть идеология построения федерального бюджета на 1994 год. Однако, учитывая, что время уже упущено, правительству нужно сделать максимум возможного, чтобы как можно дальше продвинуться в этом направлении. Полагаем также, что бюджет на 1995 год должен быть составлен исходя из ясного представления о целях и средствах экономической политики. К его разработке необходимо приступить незамедлительно.



## Выводы

По нашему мнению, представленный проект бюджета не решает ни в малейшей степени ни одну из задач реформы, не защищает национальных приоритетов — образование, наука, культура — не создает заделов на будущее.

В то же время, фракция считает необходимым поддержать усилия Министерства финансов (С. Дубинин) по улучшению финансовой дисциплины и более полному отражению расходов государства в бюджете.

**Мы категорически отвергаем какое бы то ни было механическое увеличение финансирования отдельных отраслей и при доработке бюджета будем противодействовать инфляционному лоббированию в Парламенте.**

Проблема заключается, с нашей точки зрения, не столько в самом проекте бюджета, сколько в том, что он не привязан ни к какой общеэкономической программе действий в силу ее отсутствия.

Фракция «Яблоко» не может поддержать проект федерального бюджета на 1994 год, так как он не отвечает нашим приоритетам в экономической и социальной политике. Основные мотивы следующие:

увеличение в 1994 году налогового бремени;

игнорирование неотложных текущих проблем — общего спада производства и платежного кризиса;

отсутствие важнейших элементов экономической реформы: структурных сдвигов, поддержки предпринимательства, фермерства, реорганизации и санации неплатежеспособных предприятий, промышленной политики, демонополизации, социальной политики;

недостаточное финансирование школьного образования и дошкольной медицины;

опережающий рост расходов на управление;

отсутствие в бюджете целевых программ по улучшению положения в армии.

Учитывая, что бюджет на II квартал уже принят и финансирование народного хозяйства осуществляется, считаем целесообразным:

отклонить, представленный Правительством Российской Федерации, проект федерального бюджета на 1994 год;

поручить правительству доработать проект бюджета и представить его в Государственную Думу в месячный срок;

рассматривать и утверждать в Парламенте федеральный бюджет только в поквартальной разбивке, что позволит оперативно его корректировать в связи с меняющейся обстановкой;

немедленно приступить к организации разработки федерального бюджета на 1995 год.

**Пояснительная записка  
к проекту постановления Государственной  
Думы «О проекте федерального закона  
«О федеральном бюджете на 1994 год»**

26 апреля 1994 года правительством России были представлены в Государственную Думу предложения «Об изменении проекта федерального бюджета на 1994 год».

Изменения, внесенные правительством, предусматривают увеличение доходов федерального бюджета на 3,8 трлн. руб., расходов — на 10,2 трлн. руб., дефицита — на 6,4 трлн. руб.

Доходная часть бюджета увеличивается за счет сокращения льгот по экспортно-импортным пошлинам и увеличения доходов от приватизации. Расходная — прежде всего за счет увеличения расходов по аграрно-промышленному комплексу (9,1 из 10,2 трлн. руб.).

Большая часть изменений, предлагаемых правительством, носит технический характер. Так, 5,6 трлн. руб., выделяемых «на возвратной основе на проведение весенне-полевых работ и на создание федерального и регионального продовольственных фондов» — это бывшие кредиты Банка России. Не стоит включать их в бюджет в полном объеме: в случае необходимости возможно предусмотреть финансирование из федерального бюджета льготного процента по этим кредитам. Выделять из федерального бюджета средства на возвратной основе по неясной процедуре,

при отсутствии гарантий возвратности и неустановленной процентной ставке вряд ли целесообразно. Средства в размере 1,1 трлн. руб. на государственную поддержку производителей сельхозпродукции и 0,2 трлн. руб. на лечебные заведения здравоохранения—это не увеличение расходов, а лишь перераспределение их из других секторов государственных финансов.

Остальная сумма увеличения расходов фактически связана с увеличением доходов—прежде всего, за счет сокращения экспортно-импортных льгот (2,4 трлн. руб.) и увеличения доходов от приватизации (1,1 трлн. руб.). Вместе с тем, непонятно почему сокращается только часть экспортно-импортных льгот (и какая именно их часть), а также, почему только сейчас сокращаются акцизы на 1,2 трлн. руб. в соответствии с Указом Президента от 23.12.94, о котором правительству было известно и до 18 марта (дата внесения бюджета на 1994 год).

Большая часть важнейших рекомендаций Государственной Думы, указанных в постановлении «О федеральном бюджете на 1994 год», не учтена. Так, не уточнен прогноз, лежащий в основе бюджетных расчетов (спад промышленного производства—8%, в то время как в 1 квартале 1994 года он уже составил 25%).

Возможности увеличения доходов бюджета задействованы не полностью. В частности, не полностью приведены в соответствие с текущим законодательством льготы по экспортно-импортным пошлинам, что ведет к огромным потерям бюджета. Не консолидированы в бюджете многие внебюджетные фонды, что позволило бы лучше распоряжаться государственными финансами.

В минимальной степени произошло изменение экономической структуры расходов бюджета в сторону увеличения объема и доли инвестиций, уточнения расходов на поддержание приоритетов, позволяющих в кратчайший срок получить отдачу, а также направленных на развитие основных направлений реформ в экономике и социальной сфере.

Сокращение доходных полномочий субъектов Российской Федерации при одновременном увеличении их расходов ставит в еще более трудное положение бюджеты многих субъектов Федерации, не обеспечивает

финансирование базовых социальных потребностей населения.

Таким образом, изменения федерального бюджета, предлагаемые правительством, не вносят принципиальных корректировок в количественные и качественные характеристики бюджета. Фактически, они являются предметом политического торга между правительством и некоторыми лоббистскими группировками в Думе.

Правительство РФ не выполнило пункт 4 постановления Государственной Думы «О федеральном бюджете на 1994 год» о представлении проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 1994 год» с поквартальной разбивкой в первом чтении.

Мы рекомендуем Думе отклонить федеральный бюджет на 1994 год.

В связи с тем, что до начала второго полугодия 1994 года осталось менее 2 месяцев, рекомендовать правительству сосредоточить свои усилия только на федеральном бюджете па второе полугодие 1994 года. В случае его представления до 1 июня 1994 года, Дума могла бы успеть до начала второго полугодия рассмотреть и принять бюджет.

Мы предлагаем правительству еще один шанс внести изменения в федеральный бюджет, которые бы способствовали решению острейших экономических проблем, стоящих перед Россией, обеспечили развитие реформ и поддержку национальных приоритетов, учитывали долгосрочные цели развития экономики и общества.

*Григорий Явлинский*

### **О резком падении курса рубля**

12 октября 1994 год

Вчера, 11 октября, курс рубля упал почти на 30% и едва не достиг отметки в 4 тысячи рублей.

Непосредственной причиной падения рубля стало недопустимое самоустранение от участия в торгах Центрального Банка России. Банк должен был не допустить такого резкого падения курса любой ценой— валютных резервов для этого у него вполне достаточно.

Однако существуют и более глубокие общеэкономические причины:

в течение длительного времени во имя ложных, во многом рекламных целей падение курса рубля искусственно сдерживалось ценой продажи иностранных кредитов и административных ограничений на валютном рынке, после этого обычно следовал период нервных и резких обвалов курса;

принятие и исполнение нереалистического бюджета на 1994 год;

увеличение денежной массы в связи с финансированием сезонных расходов правительства на сельхозработы и на завоз товаров на Север;

принятие правительством ряда «инфляционно опасных» решений — о выдаче конверсионных и инвестиционных кредитов, намерения проведения регионального и межотраслевого взаимозачета и др.;

скандалы на финансовом рынке, вызвавшие резкий всплеск приобретения валюты населением;

психологический фактор роста инфляционных ожиданий (увеличение инфляции в сентябре не отрицали даже правительственные чиновники).

Искусственные, показательные меры контроля курса, поддержание рубля не могли не привести (раньше или позже) именно к таким резким, обвальным изменениям курса рубля. Результаты этого — дестабилизация экономической ситуации, подрыв стимулов к инвестиционной деятельности, расцвет денежных спекуляций. Это крайне опасно и политически, поскольку позволяет манипулировать экономическим и политическим положением в стране, на основе чего можно добиваться любых политических целей.

Мы настаивали и продолжаем настаивать на проведении прогнозируемой и предсказуемой экономической политики, постепенного и реального снижения инфляции и адекватного изменения курса рубля.

Государственная Дума несет свою долю ответственности за происходящее. Именно она приняла нереальный бюджет 1994 года (активно поддержанного фракциями коммунистической и аграрной партий,

«Выбором России» и другими), именно она способствовала дополнительной накачке денежных средств в экономику («аграрные» и «северные» расходы, значительная часть которых была использована для «атаки» на валютный курс). Государственная Дума отказалась от заслушивания политики правительства на 1994 год, а также основных направлений денежно-кредитной политики Центрального Банка России.

В ближайшие дни нам предстоит рассмотрение бюджета на 1995 год. Если Дума не учтет урок, полученный 11 октября, и не сделает выводов из своей непрофессиональной и недальновидной позиции при принятии бюджета на текущий год, именно она будет нести значительную часть ответственности за экономическую и политическую дестабилизацию ситуации в стране.

### **О предложениях правительства по налоговой реформе**

18 ноября 1994 года

Бюджетная политика правительства России заходит в тупик. Собираемость налогов падает, доходная база бюджета сокращается. Налогоплательщики не верят государству и используют все законные и незаконные средства для ухода от уплаты налогов. Государство, не собирая доходов, усиливает налоговое бремя и налоговые репрессии. Налогоплательщики в ответ предпринимают еще большие усилия для неуплаты налогов.

Попытка ужесточения налогового бремени в 1994 году фактически провалилась. Правительство, наконец, поняло бесплодность дальнейшего повышения налогов и предложило Государственной Думе провести в 1995 году «налоговую реформу». За строчками, внесенных правительством, законопроектов о поправках в налоговое законодательство хорошо проглядывается смысл «налоговой реформы». Он состоит в том, чтобы перенести налоговое бремя на тех, кто не желает или не может уйти от уплаты налогов, а также повысить налоги, от уплаты которых сложнее уклониться.

Позиция правительства прагматична, однако, она носит исключительно фискальный характер (весьма

показательно, что не представлено никаких расчетов по влиянию налоговой реформы на экономическое положение отдельных групп налогоплательщиков — граждан и юридических лиц). Общественный результат «налоговой реформы» заключается в том, что бремя финансирования государственных расходов будет переложено на законопослушные предприятия, занятые в сфере материального производства и на законопослушных граждан со средними доходами. Никаких попыток реально собирать палог с тех, кто имеет высокие доходы и не платит с них налогов, не предпринимается.

Реализация предложений правительства снизит уровень жизни формирующегося среднего класса в России, еще более ухудшит положение с инвестициями в промышленности, увеличит долю теневой вторичной занятости граждан. В конечном счете, предлагаемая налоговая реформа не приведет к увеличению или стабилизации поступлений в бюджет.

Изменения в налоговой системе России необходимы. Они должны быть последовательными и предсказуемыми. Их главное направление — снижение общего уровня налогообложения при резком расширении налоговой базы. Предстоит найти способы заставить платить налоги целые сектора в экономике России, которые фактически сегодня находятся в «офф-шорном» (льготном) режиме. Но предлагаемые правительством разнонаправленные изменения в налоговой системе (их с трудом можно назвать «налоговой реформой») не удовлетворяют этим требованиям.

Такие предложения правительства нельзя поддерживать.

Сокращение доходной базы бюджета — это ограничение возможностей федеральных властей по влиянию на ситуацию в экономике и в стране в целом. Сегодня правительству России и Государственной Думе надо либо сокращать свои бюджетные амбиции, либо отказаться от амбиций достижения однопроцентной инфляции в будущем году, контролируя бремя «инфляционного» налога (своевременный пересмотр минимальных уровней зарплат и пенсий, ставок бюджетных выплат, процентных ставок, рациональная курсовая политика и т. д.).

Неспособность собрать палог — это «экономический» вотум недоверия, выраженный населением

и предпринимателями властям. В этом мы видим главную проблему.

## **О проекте федерального бюджета-95**

25 ноября 1994 года

Бюджет-95 носит инерционный характер и по выраженной в нем экономической политике (основным характеристикам, структуре доходов и расходов) принципиально не отличается от бюджета-94. Государственная Дума уже утверждала практически те же самые бюджетные пропорции летом этого года. Мы выступали против принятия бюджета-94 и считаем, что изменения в нем, сделанные в том числе и с учетом инициатив нашей фракции, недостаточны, а в ряде случаев носят просто косметический характер.

Главной — и почти единственной — целью экономической политики правительства России является борьба с инфляцией. Именно на это направлена принципиальная новация бюджета-95 — так называемые «неинфляционные методы финансирования дефицита бюджета», которые должны позволить снизить среднемесячную инфляцию до 2% (по заявлению правительства). Ничего особенно оригинального правительство не предлагает — дефицит планируется покрывать за счет резкого роста внутреннего и внешнего долга страны. Мы считаем такой путь антиинфляционной борьбы принципиально неприемлемым.

Мы — против увеличения внешнего долга России на 13 млрд. долл. СССР в годы перестройки резко увеличил свой внешний долг — и Россия сегодня уже не в состоянии платить по внешним долгам СССР, принятым ею на себя.

Мы — против 100-триллионной эмиссии государственных облигаций (с помощью которой планируется профинансировать более половины дефицита бюджета). Методы, которыми правительство собирается размещать эту колоссальную эмиссию — принудительное размещение денежных средств в гособлигациях с очевидно фискальными целями, использование гособлигаций в качестве денежных средств — не могут быть признаны вполне цивилизованными и эффективными в борьбе с инфляцией. Отвлечение колоссальных средств фиापсового рынка па финансирование правительства нанесет мощнейший удар по инвестициям



и резко увеличит спекулятивные капиталы, процентная ставка взлетит до небес, кредиты станут в принципе недоступны промышленности.

По существу, такая практика покрытия бюджетного дефицита представляет собой государственное замораживание средств потенциальных частных инвесторов, социализацию частных капиталов и их общественное перераспределение через бюджет. Под лозунгом борьбы с инфляцией разработчики бюджета вновь полагают, что государство распорядится этими деньгами лучше, чем граждане. Напомним, что точно так же под разговоры о приватизации произошла ваучерная коллективизация крупных предприятий.

Мы предупреждаем о социально-экономических последствиях принятия представленного правительством бюджета. Бюджетные пропорции не будут соблюдены—дефицит составит опять около половины расходов бюджета. Инфляция в 1995 году составит не 2,5—7% в месяц (не 30, а 90—120% за год). Сокращение инвестиций и рост процентной ставки нанесут серьезный удар по структурной перестройке промышленности—общий спад здесь превысит запланированные цифры и достигнет уровня 1992—1993 годов—15—17% за год. Курс рубля не удастся удержать на уровне 3200 руб./долл.—несмотря на массивные интервенции Банка России он будет падать примерно в соответствии с темпом инфляции. Резко возрастет экономическая нестабильность, события типа 11 октября станут постоянной угрозой, в том числе и на рынке гособлигаций.

За лозунгом «безинфляционного финансирования бюджета» скрывается неизменность экономической политики, проводимой последние три года. Это означает сохранение тех же тенденций—дефицит федерального бюджета почти равен его доходам, неуклонно падает уровень собираемости налогов, скудеющие государственные ресурсы распределяются по принципу «всем сестрам по серьгам». Все это псевдорсформы.

Бороться с инфляцией в наших условиях только или хотя бы преимущественно методами бюджетной политики невозможно. Предельно жесткий бюджет (или, иначе говоря, «шок») может быть полезен лишь при определенных политических и экономических предпосылках и в течение конкретного, ограниченного срока, как правило, не более 3—6 месяцев). В нашей стране

безуспешные попытки провести стабилизацию бюджетным и денежным путем («шок») продолжаются уже три года. Все три года не решается ни одна экономическая или социальная задача под «прикрытием» финансовой стабилизации.

В представленном бюджете, например, нет никаких изменений в отношении финансирования социальной сферы. Такой бюджет является чрезвычайным и это в принципе допустимо. Но тогда хотелось бы знать: когда завершится чрезвычайная бюджетная ситуация, когда будет возможным, например, довести минимальную зарплату до половины прожиточного минимума, в какой последовательности и какими этапами предполагается это сделать? Ведь, очевидно же, что нужна, в частности, реформа доходов—только с ее помощью можно решать проблемы приватизации социальной сферы, перевести застойную безработицу в открытую и текущую и, тем самым, начать развитие рынка труда, процесс санации и банкротств, реальной приватизации и, таким образом, существенно увеличить емкость потребительского рынка.

Если правительство не будет ставить перед собой никаких целей такого рода, то в нашей стране не будет эффективной рыночной экономики. В данном проекте бюджета таких целей нет. Поэтому фракция «Яблоко» представленный бюджет в первом чтении поддержать не может.

Только начало серьезных среднесрочных (3—5 лет) реформ уже в 1995 году может быть признано перспективной экономической политикой. Вот ключевые из них:

ускорение реформы предприятий, переход при реализации пакетов акций, находящихся в руках государства, в основном через механизмы инвестиционных конкурсов, прекращение искусственного торможения банкротств неэффективных предприятий, активное использование бюджетных средств для их реорганизации и санации, более широкое использование форм заключения контрактов с управляющими предприятий;

активное проведение государственной промышленной политики, направленной на поддержание выпуска конкурентоспособной отечественной продукции высоких степеней переработки, включая потребительские товары;

стимулирование частных инвестиций и существенное увеличение государственных инвестиций при строго целевом их использовании на совместное с частными инвесторами финансирование конкретных объектов, резкое сокращение числа федеральных целевых программ, полное финансирование только несколько особо приоритетных из них, стимулирование жилищного строительства за счет совместного инвестирования, льготного кредитования, частичного субсидирования;

реформа доходов—комплексное проведение политики существенного повышения зарплаты с одновременным сокращением расходов бюджета на дотации к квартплате и коммунальным услугам, общественному транспорту, а также ряда расходов на здравоохранение и образование;

восстановление рациональных пропорций в регулировании доходов граждан, существенное повышение минимальной зарплаты, поэтапное доведение ее в определенные сроки хотя бы до половины от прожиточного минимума (сегодня — менее пятой части), установление пропорций между минимальной зарплатой и минимальной пенсией, приведение уровня пособий на детей, стипендий и т. д. в элементарное соответствие с реалиями нынешнего уровня жизни;

переход к более тесной экономической интеграции в рамках СНГ — активная политика России по созданию единой торговой, таможенной, рублевой зоны и т. д. с целью расширения сбыта российской продукции;

финансирование обустройства таможенных границ, единой таможенной зоны с целью пресечения контрабанды и существенного повышения доходов бюджета за счет увеличения поступления таможенных пошлин (без увеличения ставок тарифов);

поэтапная налоговая реформа с перенесением центра тяжести налогов на рентные платежи, налоги на имущество, а также на доходы граждан (в связи с существенным повышением зарплаты в ходе реформы доходов), систематизация и ко-

дифгосация налогового законодательства, прекращение регулирования порядка уплаты налогов инструкциями ведомств (только законом);

подготовка всей инфраструктуры рынка труда, готовность к активному переобучению и перераспределению рабочей силы между регионами и отраслями;

реформа государственного управления — реальное сокращение госаппарата при нормальном социальном обеспечении квалифицированных и частных работников, активизация реальной борьбы с коррупцией в госаппарате;

реформа Вооруженных Сил России — сокращение численности армии при обеспечении хорошей технической и финансовой обеспеченности служащих в армии и создание возможностей для «нового старта» для увольняемых из нее, полное финансирование приоритетных направлений военных НИОКР, позволяющих поддерживать безопасность страны в долгосрочной перспективе, структурная перестройка военной промышленности с полной переориентацией многих крупных предприятий на выпуск только гражданской продукции;

изменение приоритетов финансирования правоохранительных органов — резкое повышение их технического оснащения, государственного страхования сотрудников, деятельность которых связана с риском для жизни, прекращение политики наращивания численности сотрудников МВД при сохранении низких средних зарплат;

структурная политика в области науки и культуры — полное финансирование приоритетных учреждений за счет приватизации, перевода на коммерческое финансирование, закрытия остальных;

постепенное выведение людей и производства из районов Крайнего Севера и приравненных к ним.

В условиях, когда Россия стоит перед необходимостью столь крупных, иногда достаточно жестких реформ, правительство России продолжает инерционную политику «ухода» от реальных проблем

и давления исключительно на монетарные экономические рычаги, как будто они в состоянии сами по себе обеспечить проведение указанных реформ. Недопустимо далее терять время.

Только преобразования такого типа способны через несколько лет принципиально изменить ситуацию в стране, стабилизировать экономическое положение, заложить основы для будущего экономического роста и увеличения уровня жизни населения.

Россия может и должна быть мирной, безопасной и демократической страной с достойным уровнем жизни.

# ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ФРАКЦИИ

## ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Систему законов о выборах мы рассматривали в соответствии с нашими обязательствами на выборах 1993 года как важнейший приоритет нашей работы в Государственной Думе, так как эти законы призваны обеспечить демократический процесс передачи власти. Мы считали своим долгом не допустить ситуации 1993 года, когда выборы проводились по указам Президента, а правила их проведения менялись чуть ли не каждый день.

Фракция «Яблоко» разработала концепцию демократического законодательства и основанный на ней проект Избирательного кодекса. Однако, Государственная Дума отказалась принять избирательное законодательство в предложенной нами систематической форме. В результате были приняты отдельные законы, не составляющие единого целого и частично противоречащих друг другу. Вместе с тем «Яблоку» удалось внести в эти законы большое количество поправок, в которых учитывались многие разделы нашего проекта Избирательного кодекса. Проект кодекса, а также поправки в отдельные законы разрабатывались рабочей группой фракции во главе с Виктором Леонидовичем Шейнисом и при активном участии Валерия Сергеевича Горячева.

## «Об основных гарантиях избирательных прав граждан»

Необходимость принятия данного закона была вызвана тем, что в Российской Федерации отсутствовала единая база избирательного законодательства и в ходе прошедших в 1993—1994 годах выборов в федеральные и региональные органы власти выявился ряд серьезных нарушений избирательных прав граждан. Очень часто региональные положения о выборах, утвержденные распоряжением глав администраций, позволяли сформировать лишь «карманные» Думы из нужных исполнительной власти лиц.

При рассмотрении этого закона фракции удалось отстоять принцип свободного, не стесненного административными рогатками порядка выдвижения кандидатов— общественными объединениями и гражданами.

Удалось добиться изменений в сторону более демократичного порядка формирования и деятельности избирательных комиссий на всех уровнях. Все избирательные комиссии получили право самостоятельно выбирать своих руководителей, а не получать их путем назначения сверху.

Важнейшим достижением стал порядок формирования Центризбиркома, региональных и местных избиркомов. Теперь они назначаются на равных представительными и законодательными органами при непосредственном участии общественности.

Были расширены права членов избирательных комиссий с совещательным голосом— представителей избирательных объединений и кандидатов, а также наблюдателей на избирательных участках.

Кроме того, были учтены поправки «Яблока» по усилению «прозрачности» всей работы избирательных комиссий, в особенности подсчета голосов, обязательной публикации ими подробных итогов голосования и ужесточению общественного контроля за соблюдением избирательных прав граждан.

*(Закон вступил в силу в декабре 1994 года)*

## «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации»

При рассмотрении закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» фракция «Яблоко» добилась сба-

лансированного порядка формирования Думы в равной степени (50/50) депутатами прошедшими по партийным спискам и по одномандатным округам. Этот порядок способствует организации парламента по политическому принципу и становлению многопартийной системы в обществе, ослабляет влияние местных властей и больших денег на результаты выборов, способствует приходу в парламент профессионалов.

Фракция вносила и добилась поддержки Думы многих других своих поправок, которые делают работу избирательных комиссий «прозрачнее», а контроль общества за соблюдением избирательных прав граждан более реальным и жестким. Особое внимание было уделено контролю за подсчетом голосов, публикации итогов голосования, пресечению подкупа избирателей.

Закон жестко ограничил использование автоматизированной системы при подсчете голосов, исключив возможность фальсификации.

Фракция с самого начала выступала против содержащейся в президентском варианте постыдной подачи фракциям, уже представленным в Думе: не собирать подписи для выдвижения списков кандидатов в следующую Думу. Предложение Президента было отвергнуто Думой.

К сожалению, ряд важных предложений «Яблока», которые могли бы значительно улучшить закон в плане демократизации и справедливости выборов, провести не удалось. Самыми крупными потерями фракция считает то, что не удалось ввести двухтуровое голосование, которое выявляет волю большинства избирателей и предохраняет от случайных результатов выборов в одномандатных округах и то, что партиям был навязан порядок составления списков кандидатов в депутаты, ущемляющий их права.

Всего рабочая группа, созданная по инициативе фракции «Яблоко», внесла в законопроект более 200 поправок, большинство из которых было одобрено.

*(Закон вступил в силу в июне 1995 года)*

### **«О выборах Президента»**

При рассмотрении законов «О выборах Президента» «Яблоку» удалось ввести вышеуказанные контрольные механизмы, а также повлиять на положение о количестве подписей, необходимых для выдвижения



кандидата — оно было снижено с 1,5 млн. до 1 млн. Такой порядок является более демократичным, так как ослабляет преимущества тех, кто обладают административными полномочиями.

*(Закон вступил в силу в мае 1995 года)*

### **«О референдуме Российской Федерации»**

Наряду с введением контрольных механизмов при подсчете результатов референдума и демократического порядка формирования комиссий референдума, удалось добиться принятия важнейшего положения, согласно которому референдум назначается только по инициативе народа (либо непосредственно, то есть при наличии 2 миллионов подписей, либо через представляющий его институт Конституционного Собрания), а не по усмотрению Президента, палат Федерального Собрания или требованию отдельных субъектов Федерации. Это предотвратит превращение референдума в средство политических манипуляций.

*(Закон вступил в силу в мае 1995 года)*

### **«О порядке формирования Совета Федерации»**

Дума встала на точку зрения «Яблока», которая была заявлена еще в проекте нашего Избирательного кодекса: СФ должен представлять не «палату начальников» в лице председателей законодательных собраний регионов и подчиненных Президенту губернаторов, а избранных гражданами субъектов Федерации депутатов. Нами предложен демократический порядок формирования Совета Федерации, предусматривающий реальную альтернативность при выдвижении кандидатов законодательными и исполнительными органами субъектов Федерации (поскольку это записано в Конституции) и прямые выборы кандидатов народом. Другой важный принцип, на котором мы настаиваем, — постоянный, профессиональный характер работы членов Совета Федерации.

*(Закон принят Государственной Думой и Советом Федерации, но отклонен Президентом)*

## **«О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс и Кодекс об административных правонарушениях»**

В ходе избирательной кампании стало очевидно, что действовавшее на тот момент законодательство позволяет государственным чиновникам, членам избиркомов, партиям и одиночным кандидатам игнорировать нормы законов, поскольку в последних не была прописана или была неоправданно смягчена ответственность за такие правонарушения. Поэтому, уже на первой сессии Государственной Думы, «Яблоком» был внесен проект об изменениях в уголовный и административный кодексы Российской Федерации. На базе этого проекта Думой был разработан и принят соответствующий закон.

*(Закон вступил в силу)*

## **ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О БЮДЖЕТЕ И БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ**

Мы рассматриваем бюджет как важнейший инструмент экономической и социальной политики государства. Именно поэтому мы добивались, чтобы председателем Комитета по бюджету, налогам, банкам и финансам Государственной Думы стал представитель фракции «Яблоко» Михаил Михайлович Задорнов. Вместе с ним разработкой бюджетного законодательства занималась председатель подкомитета по бюджету Оксана Генриховна Дмитриева.

Работа фракции по совокупности проблем, связанных с бюджетом, распадается на следующие направления:

процедура и технология бюджетного процесса;

коррекция бюджетных расходов на выплату заработной платы в зависимости от инфляции;

внесение поправок в правительственные проекты бюджета на 1994, 1995 и 1996 годы в целях более справедливого распределения бюджетных средств;

поквартальный контроль за использованием бюджетных средств, исполнением защищенных статей бюджета (выплаты заработной платы);

усовершенствование законодательства о налогах—стимулирование инвестиций в производство мерами налоговой политики, общее снижение налогов с предприятий и населения, снижение наказаний за неумышленные ошибки, защита добросовестных налогоплательщиков от необоснованных репрессий со стороны налоговых органов;

упорядочение деятельности внебюджетных фондов—контроль за строго целевым использованием средств пенсионного фонда, фондов социального и медицинского страхования, фонда занятости.

### «О Счетной палате Российской Федерации»

Счетная палата—это, по существу, единственный орган в России, контролирующий исполнительную власть в части использования ею бюджетных средств. Поэтому фракция «Яблоко» самым активным образом включилась в разработку этого закона и ввела в него положения, обеспечивающие максимальную независимость Счетной палаты. В то же время, из-за сопротивления исполнительной власти попыткам поставить под контроль ее деятельность, Госдуме не удалось добиться реального влияния Счетной Палаты на бюджетные расходы.

*(Закон вступил в силу)*

### «О бюджете на 1994 год»

Это был наш первый опыт взаимодействия с бюджетом, из которого мы вынесли уроки, позволившие нам в дальнейшем плодотворно влиять на весь бюджетный процесс.

«Яблоку» удалось организовать конструктивное обсуждение предложенного правительством проекта «Закона о бюджете на 1994 г.». Фракция настаивала на том, что бюджет-94 не решает главных проблем, в частности, структурной перестройки промышленности, демократической и осмысленной приватизации, инвестиций в «локомотивные» для реформы отрасли, борьба с преступностью, поддержки малого бизнеса и т. д. Фракция полагала, что если за 5 месяцев (на момент принятия бюджета-94) было собрано всего

10% налогов, то это значит, что бюджет года не может быть исполнен ни при каких условиях. В свою очередь, в условиях нереального бюджета, правительство вынуждено будет обрезать статьи расходов. «Яблоко» пыталось убедить парламент в том, что такая политика предопределяет не просто жесткую, а жестокую, разрушительную ситуацию для науки, образования, культуры, будет означать массовое банкротство, рост безработицы и т. д. Поэтому депутаты фракции «Яблоко» последовательно голосовали против такого бюджета в 1994 году.

Депутаты фракции настаивали на том, что в случае поддержки Думой принципиальных рекомендаций фракции Явлинского, и доработки бюджета, перспективная экономическая политика могла бы начаться уже во 2-м полугодии 1994 года. Этого не произошло, и во втором чтении можно было лишь несколько улучшить принципиально неверно составленный бюджет. В ходе этого процесса «Яблоко» добилось принятия около 70% своих поправок.

Важнейшая из них заключалась в том, что, учитывая бедственное положение армии и ВПК, сложившееся в результате непродуманной экономической реформы, а также необходимость поддержания высокой боеспособности Вооруженных Сил, «Яблоко» добилось увеличения военных расходов на 5 трлн. рублей.

Поправка «Яблока» о дополнительном финансировании пограничных войск (1 трлн. руб.) диктовалась интересами государственной безопасности (необходимостью обустроить новые границы России, развернуть борьбу с контрабандой, организованной преступностью) и была учтена в размере 400 млрд. руб.

*(Закон вступил в силу)*

### **«О порядке рассмотрения и принятия бюджета на 1995 год»**

Наученные горьким опытом взаимодействия с правительством по поводу бюджета-94, который был внесен в Думу почти в середине года, фракция подготовила закон «О порядке рассмотрения и принятия бюджета на 1995 год», который позволил упорядочить процесс работы с определяющим экономическим документом года. Сопrotивление этому закону со стороны исполнительной власти было столь сильно, что

Государственной Думе потребовалось преодолеть наложенное на него президентское вето (которое, в частности, было наложено из-за сопротивления исполнительной власти поквартальной разбивке бюджета и поквартальному контролю за его исполнением). В результате, уже осенью прошлого года правительство внесло проект бюджета-95, который с изменениями был принят в феврале.

Главный смысл этого закона заключается в том, что он заложил основы **законодательства о бюджетном процессе**, которое призвано регламентировать сроки рассмотрения бюджета, определять всю необходимую для этого документацию, а также, что самое главное, **гарантировать парламентский и общественный контроль** на всех стадиях бюджетного процесса. (Аналогичный законопроект разработан фракцией и по бюджету на 1996 год.)

*(Закон вступил в силу)*

Данный закон стоит в одном ряду с законопроектами:

**«О поквартальном распределении доходов и расходов  
Федерального бюджета на 1995 год», «О составе  
и структуре бюджетной классификации Российской  
Федерации»**

Оба этих закона также разработаны при непосредственном участии нашей фракции.

Закон «О порядке рассмотрения и принятия бюджета на 1995 год» и аналогичный проект по бюджету 1996 года **вводят практику утверждения Федеральным Собранием бюджетов социальных (внебюджетных) фондов**. Благодаря этому закону парламент получил возможность **влиять на финансирование социальных программ**.

Результат не замедлил сказаться. Так, например, при рассмотрении бюджета Государственного фонда социального страхования на 1994 год было выявлено неиспользованных средств на 3 триллиона рублей. Фракция «Яблоко» предлагала направить эти средства на увеличение (в 2 раза) пособий по уходу за ребенком и при рождении детей. Однако, усилиями депутатов из фракций ЛДПР и АПР деньги пошли на очередное приращение фондов санаторно-курортного лечения

(которые уже в 2 раза превышают бюджетные расходы на здравоохранение).

Другой пример: при рассмотрении бюджета фонда занятости на 1995 год было выявлено свободных средств на 1,5 трлн. рублей. Мы предложили направить эти средства на федеральные программы по возрождению российского торгового флота, выводу из кризиса легкой промышленности и конверсии оборонных предприятий. Эти инициативы были заблокированы депутатами из фракций ЛДПР и КПРФ.

### **«О государственных внебюджетных фондах»**

Смысл законопроекта в том, чтобы утверждение внебюджетных фондов Федеральным Собранием проходило одновременно и на равных основаниях с государственным бюджетом. Дело в том, что в настоящее время огромная часть средств этих фондов выведена из-под реального контроля. Так, например, Пенсионный фонд до 30% своих средств держит на счетах коммерческих банков и нет никакой возможности проверить, как они используются. Поэтому очень часто невозможно ответить на законный вопрос граждан о том, почему не выплачиваются или приходят с задержками их пенсии и другие социальные выплаты.

Закон «О государственных внебюджетных фондах» мог бы положить этому конец, поскольку обязывает данные фонды проводить все свои операции только через Федеральное казначейство и запрещает хранить средства в коммерческих банках (только в расчетно-кассовых центрах Центрального Банка). К большому сожалению, нам пока не удалось провести этот закон по причине жесткого сопротивления фракций ЛДПР и КПРФ.

### **«О федеральном бюджете на 1995 год»**

Как и в случае с бюджетом на 1994 год фракция «Яблоко» отвергла концепцию бюджета 1995 года, что не помешало ей выступить с существенно улучшающими его поправками.

«Яблоко» голосовало против принятия федерального закона «О федеральном бюджете на 1995 год» во всех четырех чтениях, потому что сочла его нереалистичным, а выраженную в нем экономическую

политику—не способной привести к улучшению экономической и социальной ситуации в стране.

Но мы настаивали на внесении в проект важных поправок по целому ряду статей. К ним относятся в первую очередь

в доходной части:

повышение экспортных пошлин на газ;

отмена льгот по внешнеэкономической деятельности;

в расходной части:

увеличение расходов на здравоохранение (на 300 млрд. руб.);

увеличение средств на строительство клиник и центров реанимации поворождевших, оказание медико-санитарной помощи детям с детским церебральным параличом (50 млрд.);

поддержка ведущих ВУЗов страны (300 млрд.);

увеличение финансирования Российской Академии Наук (360 млрд.);

финансирование Российского Фонда Фундаментальных исследований (200 млрд.);

финансирование национальной сети телекоммуникаций, с помощью которой любой ученый сможет получить доступ к международным банкам научной информации (70 млрд.);

индексация зарплаты бюджетникам (5,3 трлн.);

погашение задолженности предприятиям по оборонному заказу (2 трлн.);

дополнительных ассигнованиях на приобретение современных вооружений и военной техники (700 млрд.);

покрытие кредиторской задолженности для строительства жилья для военнослужащих (1,5 трлн.).

В отличие от ряда других фракций, «Яблоко» предлагала дополнительные денежные средства на конкрет-

ные проекты и программы, реализацию которых можно будет контролировать. Кроме того, фракция в каждом случае указывает конкретный источник финансирования ее поправок. К сожалению, значительная часть этих поправок не была принята.

*(Закон вступил в силу)*

## НАЛОГОВОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Налоговая реформа была одним из центральных пунктов предвыборной платформы «Яблоко» в 1993 году. В настоящее время при непосредственном участии фракции «Яблоко» в Государственной Думе был разработан и принят закон

### **«Об основах налоговой системы в Российской Федерации».**

Цель этого законопроекта — в значительном упрощении налоговой системы, устранении ее противоречий, обеспечении ее стабильности, установлении цивилизованных отношений налоговых органов с налогоплательщиками.

Вот каковы основные черты нового налогового законодательства:

предусматривается сокращение количества налогов, число которых на сегодня достигло 43 на федеральном уровне и почти 200 на региональном и местном. Ликвидируются транспортный налог, налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, на приобретение автотранспортных средств, налоги на операции с цепными бумагами, на рекламу и ряд других;

ограничивается право местных органов власти вводить дополнительные муниципальные налоги;

резко сокращается количество нормативных актов, обязательных для исполнения налогоплательщиком;

закрепляется тенденция к сокращению всех видов налоговых льгот, которые увеличивают нагрузку на «непривилегированных» налогоплательщиков;



вводятся гарантии защиты прав налогоплательщика перед лицом налоговых органов;

предусматривается более гибкая система наказаний за неуплату налогов;

упрощенная система налогообложения и учета для малого бизнеса.

Однако Совет Федерации отклонил данный закон из-за того, что он ограничивал полномочия местных властей по введению новых налогов. В настоящее время фракция будет ставить на Думе вопрос о преодолении вето Совета Федерации.

Закон принимается в тесной увязке с другими инициативами фракции по реформе налогового законодательства. К таким инициативам фракции относится целый ряд федеральных законов (ряд из них уже действуют, другие приняты пока в первом чтении) о внесении изменений и дополнений в следующие законы Российской Федерации:

#### **«О налоге на прибыль предприятий и организаций»**

Максимальная ставка налога на прибыль снизилась: в общей части с 38% до 35%, в региональной части — с 25% до 22%. Отменено обложение «бумажной прибыли» — изменения рублевого эквивалента валютных средств на счетах предприятий в результате инфляции. Отменены налоговые санкции за продажу товаров по ценам ниже себестоимости в случае, когда предприятие не может их реализовать по более высокой цене. С 1 января 1996 года будет отменен налог на превышение заработной платы, который в настоящее время тормозит рост заработной платы на предприятиях, стимулирует незаконные выплаты «параллельной» зарплаты и уменьшает поступления в Пенсионный фонд, из-за чего сдерживается увеличение пенсий.

В первом чтении принят законопроект о новых изменениях в этот закон, в котором заложены принципиальные меры по улучшению положения производственных предприятий и стимулированию инвестиций в производство — планируется корректировать на коэффициент инфляции расходы предприятий (что исключит из налогообложения «бумажную» прибыль,

образовавшуюся из-за инфляции), будут освобождены от налога передачи средств и материальных ценностей внутри одного юридического лица и между материнским и дочерним предприятием, что крайне важно для нормальной работы крупных производственных предприятий и объединений.

Фракцией планируется также внесение проекта федерального закона «О составе затрат по производству и реализации продукции (работ услуг) и о порядке формирования финансовых результатов, учитываемых при налогообложении прибыли», в котором будут освобождены от налога проценты по кредитам, взятым на развитие производства. Мы хотим также добиться принятия закона «Об ускоренной амортизации», который создаст льготный режим предприятиям, производящим реконструкцию производства.

### **«О налоге на добавленную стоимость»**

В целях обеспечения доходной части бюджета, по рекомендации ведущих отечественных и зарубежных специалистов были приняты меры для сокращения объема необоснованных льгот для ряда работ и товаров. При этом прекращается практика освобождения от НДС импортных товаров: они стали облагаться одинаково с отечественными.

С другой стороны, с целью стимулирования инвестиций в развитие производства, от НДС был освобожден импорт технологического оборудования, не имеющего отечественных аналогов (что сняло преграды к реализации целого ряда инвестиционных проектов). Предприятиям дана возможность возмещения уплаченного НДС в момент принятия на учет материально-технических ценностей, что снизило потери предприятий из-за инфляции.

Приняты в первом чтении и другие предложения по стимулированию инвестиционной активности в различных отраслях промышленности и снижению инфляционных потерь предприятий при уплате НДС. В частности, одним из возможных путей снижения инфляционных потерь предприятий является разрешение возмещать уплаченный предприятиями НДС сразу после оплаты, а не после оприходования товаров, как сейчас.

Фракция не поддерживает чисто фискальные предложения исполнительной власти по увеличению налогов в ущерб развитию экономики, но, в то же время, поддерживает все положительное и ценное, предлагаемое Президентом и Правительством, Минфином и ГНС.

### **«О подоходном налоге с физических лиц»**

Существенно увеличены исключения из налогообложения размеры доходов от продажи квартир (и другой недвижимости)— до 5000 минимальных зарплат, размеры доходов, исключаемых из обложения при покупке квартиры (еще 5000 минимальных зарплат) и размеры доходов, исключаемых при продаже другого имущества—до 1000 минимальных зарплат. Это позволило существенно сократить практику продажи квартир по заниженным ценам при параллельной доплате наличными (и риск для граждан при таких операциях).

Фракция также приняла меры к принятию новой шкалы налогообложения, которая повысила пороги применения повышенных ставок в связи с инфляцией (за что в начале 1995 года большинство работающих граждан получили компенсации).

### **«Об акцизах»**

Впервые ставки акцизов устанавливаются в тексте федерального закона, что позволяет снизить давление лоббистов на правительство. Из подакцизных товаров исключаются шины, грузовые автомобили до 1,25 тонны и ряд других. Это позволит повысить конкурентоспособность соответствующих отраслей производства. Снижены ставки акцизов на натуральное вино, пиво и этиловый спирт.

## **ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА**

Экономическая политика занимает центральное место в программе Общественного объединения «Яблоко». Этим объясняется то повышенное внимание, которое наша фракция уделяет экономическому зако-

нодательству и в первую очередь тем его разделам, которые касаются поддержки малого и среднего бизнеса, создания инвестиционного климата и приватизации.

## **ПОДДЕРЖКА МАЛОГО БИЗНЕСА**

### **«О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации»**

Закон, внесенный представителем нашей фракции Иваном Дмитриевичем Грачевым и принятый в трех чтениях, объявляет законными все известные в мире методы поддержки малого бизнеса (гарантии, льготные кредиты, долевыe заказы, доступ к ресурсам и информации и проч.). Закон настаивает на неухудшении действующих налоговых льгот для малого бизнеса, утверждает заявительный характер регистрации предприятий и ускоренную амортизацию.

*(Закон вступил в силу)*

## **ИНВЕСТИЦИИ**

Стимулирование инвестиций, как отечественных, так и иностранных—это стержень экономической политики «Яблока». Вот почему огромное количество энергии и времени было затрачено нашими депутатами Алексеем Юрьевичем Мельпиковым и Алексеем Юрьевичем Михайловым на проведение через Думу и Совет Федерации закона

### **«О соглашениях о разделе продукции»**

Наш проект «оттеснил» президентский вариант закона. В отличие от президентского варианта, «яблочный» закон предлагает увеличение доходов в федеральные и местные бюджеты не за счет увеличения налоговой ставки, а за счет расширения налоговой базы. Закон решает проблему законодательной нестабильности, которая сегодня так сильно отпугивает инвесторов. Кроме того, он в равной степени может быть использован как иностранными, так и российскими инвесторами.

Закон позволит привлечь инвестиции в экономику России, увеличить доходы федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации; даст федеральному бюджету средства для проведения структурной политики. Он позволит превратить наши добывающие отрасли из примитивных экспортеров сырья — в своеобразный «локомотив», который потянет за собой машиностроительные и наукоемкие отрасли промышленности; снизит зависимость России от кредитов МВФ и других международных финансовых организаций и облегчит проблему внешнего долга России. Наконец, реализация соглашения о разделе продукции увеличит спрос на продукцию машиностроения, предназначенную для разработки месторождений внутри России. По имеющимся многомиллиардным проектам эта доля составляет согласно экспертным оценкам 50—70%.

Таким образом, закон реально работает на рост занятости, рост доходов населения и госбюджета, на привлечение в экономику страны передовых технологий, разрешит разработку месторождений, для которых в стране пока нет технологий высокого уровня.

*С Закон принят в трех чтениях Государственной Думой)*

### **«О концессионных и иных договорах»**

Несмотря на то, что данный законопроект был отклонен Государственной Думой, мы надеемся, что при его повторном внесении разум депутатов возобладает над предубеждением. Закон призван возродить оправдавшую себя в 20-х годах практику применения концессий, особенно в обрабатывающей промышленности. Суть закона в том, что он распространяет принципы гражданского права на взаимоотношения государства и инвестора (российского и иностранного), и это является мощным стимулом для инвестиций, дополнительным к тому, который создается законом «О соглашениях о разделе продукции».

### **«О свободных экономических зонах»**

Он призван упорядочить процесс создания СЭЗ, которые могут и должны стать точками экономического роста. При его написании учитывался опыт су-

шествия СЭЗ в СССР, России и во всем остальном мире.

*(Закон внесен в Государственную Думу)*

Нельзя не упомянуть также о внесенном нами в Государственную Думу законопроекте

**«Об изменениях и дополнениях в закон «Об иностранных инвестициях»**

Дело в том, что практика работы иностранных и совместных инвестиций в России за последние годы требует внести существенные коррективы в данный закон. Наши поправки направлены на установления национального режима функционирования иностранных инвестиций. Характерна так называемая «стабилизационная оговорка» — гарантия неухудшения законодательства для предприятия-инвестора в течение 5 лет с начала его работы.

*(Закон внесен в Государственную Думу)*

## **ПРИВАТИЗАЦИЯ**

Мы не раз заявляли о своей готовности предложить альтернативу «приватизации по Чубайсу». За время нашего пребывания в Государственной Думе нам удалось сделать кое-какие шаги в сторону корректировки правительственного курса. Вопросами приватизации во фракции занимается Сергей Викторович Иваненко.

Главное, чего мы стремились добиться:

вести процесс приватизации в законодательные рамки, поставить его под контроль парламента и общества в целом;

добиться перехода от ускоренной массовой приватизации эпохи ваучера к приватизации постепенной и «поштучной» — с тщательной проработкой индивидуальных проектов каждого отдельного предприятия;

процесс постепенной передачи земли в частную собственность может начаться только после принятия тщательно разработанного законодательства.

Весной 1994 года по инициативе «Яблока» были проведены парламентские слушания по приватизации. В рекомендациях по итогам слушаний содержались следующие требования к правительству:

разработать реестр имущества, находящегося в федеральной собственности;

представить к осени 1994 года отчет об использовании государственной собственности;

представить концепцию послечеховой приватизации;

вместе с Государственной Думой ускорить процесс принятия новой редакции закона «О государственной программе приватизации», Гражданского кодекса, законов об акционерных обществах, об ипотеке и ряда других.

Хотя первые два из этих требований не были выполнены, а четвертое выполнено только частично, все же в рекомендациях слушаний были намечены основные параметры законодательного оформления процесса приватизации.

Следуя одной из рекомендаций, в июне 1994 года правительство вынесло на рассмотрение Государственной Думы законопроект «О государственной программе приватизации», в который нашей фракцией было внесено 8 поправок фундаментального содержания. Этими поправками, в частности, правительство обязывалось:

ежегодно представлять отчет о ходе приватизации в минувшем году и о концепции приватизации на следующий;

проводить систему мер по подготовке предприятий к приватизации (т. е. отказаться от практики поспешной продажи);

продавать предприятия по ценам, близким к рыночным (отказаться от дешевой распродажи по балансовой стоимости);

вести особый порядок приватизации нежилого фонда и аренды земли в городах федерального значения.

Закон «О государственной программе приватизации» не был принят Государственной Думой, что позволило правительству продолжить приватизацию по президентским указам. Однако, поправки фракции «Яблоко» продолжили свою жизнь в других нормативных актах. В настоящее время Государственной Думой принят в третьем чтении и направлен в Совет Федерации Закон

### **О внесении изменений в «Закон о приватизации»**

Усилиями «Яблока» в этом законе пашли отраженные следующие идеи:

правительство обязано входить в Федеральное Собрание с законопроектом о государственной программе приватизации, а также ежегодно отчитываться о ходе ее реализации;

права регионов в процессе приватизации должны быть существенно расширены. В частности, устраняется детальная регламентация для объектов региональной и муниципальной собственности;

начальная цена продажи определяется не по «бросовой» балансовой стоимости, а устанавливается фондами имущества в максимальном приближении к рыночной;

изменен порядок распределения средств, получаемых государством от приватизации. Во-первых, регионам предоставлено право самостоятельно распределять свою часть доходов от приватизации; во-вторых, ликвидирована практика отчисления части средств на содержания фондов и комитетов имущества, которые теперь должны финансироваться из государственного бюджета на равных с другими ведомствами. Это позволит упорядочить контроль за движением денежных средств, сократит возможности злоупотреблений и существенно укрепит финансовую дисциплину.

### **«О приватизации жилья»**

Главное предназначение этого закона—защита прав граждан от произвола чиновников в процессе приватизации жилого фонда. Сейчас очень важно не



доуустить процесса деприватизации, т. е. отказа от собственности на квартиры в результате связанных с нею бюрократических неудобств. В предлагаемом законе:

регламентируется порядок приватизации коммуналок;

вводится положение о том, что квартира не делится на доли в случае смерти одного из ее совладельцев;

установлено, что оформление сделок по приватизации квартир производится бесплатно;

предписано взимать коммунальные платежи с приватизированных квартир на равных основаниях с неприватизированными.

*(Закон внесен в Государственную Думу)*

**«О защите жилищных прав несовершеннолетних при приватизации жилья и при помещении их в детские дома»**

Строгое исполнение закона позволяет надеяться, что ни один ребенок в России не окажется бездомным, как это не редко случалось после продажи приватизированного жилья родителями. Закон защищает интересы воспитанников детских домов, которые, отныне, смогут начать самостоятельную жизнь на собственной жилплощади и получить денежную компенсацию от аренды их жилья за то время пока они жили в детском доме.

*(Закон вступил в силу)*

**Программа «Московская приватизация»**

Ряд идей, которые не удалось реализовать в поправках к закону о государственной приватизации, получили отражение в разработанной представителями «Яблока» программе «Московская приватизация» (*издан соответствующий Указ Президента*).

Фракция выступала против первого этапа приватизации «по Чубайсу», считая, что экономически целесообразная приватизация проводится только с двумя целями. Во-первых, чтобы у предприятия был директор, который умеет работать в сложившихся условиях;

и во-вторых, чтобы оно получило деньги для проведения реорганизации.

Первый этап приватизации не определил четко отношения собственности. В результате ее проведения произошла декапитализация предприятий, а инвестиционный процесс был парализован. Это стало одной из причин спада производства и утечки российских капиталов за границу.

Для второго этапа приватизации ряд депутатов фракции подготовили программу «Московская приватизация» — «поштучной» приватизации с инвестиционными конкурсами, контрактами с управляющими, банкротствами, демонополизацией и множеством других мер. «Яблоко» рассчитывает не столько па получение доходов в бюджет (хотя это также будет выполнено для Москвы из-за высоких цен на московскую собственность), а прежде всего на привлечение на предприятия инвестиций. Существенны также следующие обстоятельства.

Предприятия будут в обязательном порядке готовиться к приватизации. Это означает, что с управляющими могут быть заключены договора о передаче им в доверительное управление государственных пакетов акций. Но при этом от них будут требовать разработки бизнес-плана по реконструкции предприятия.

Начальная цена при продаже должна быть высокой, т. е. фонды имущества получают право определять цену независимо от балансовой стоимости.

Земля под приватизированными объектами недвижимости автоматически передается их владельцам в аренду сроком на 49 лет.

Если осуществлению программы не помешают политические разборки с московскими начальниками, для горожан это будет означать развитие производства, новые рабочие места, зарплата на которую можно жить. «Яблоко» полагает, что значительная часть неэффективности предприятий лежит в сфере управления. Поэтому «яблочная» программа не предусматривает банкротств с массовыми увольнениями. Таким образом, уже с этого года можно было бы приостановить закрытие части предприятий, сокращения работников.

## СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И ТРУДОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ

В программе «Яблока» социальная политика занимает приоритетное место и не мыслится в отрыве от политики экономической. Ключевую роль в разработке социального и трудового законодательства играли два представителя фракции «Яблоко»—заместитель председателя Комитета по труду и социальной поддержке Татьяна Владимировна Ярыгина и член этого же комитета Анатолий Григорьевич Голов.

### **«О внесении изменений и дополнений в Федеральный Закон РФ «О занятости населения в Российской Федерации»»**

Закон существенно уточняет и дополняет социальные гарантии безработным:

уточняются условия выплаты пособий (выплаты производятся с первого дня предоставления документов в службу занятости, устанавливается право выплаты пособия в повышенном размере гражданам, которые имеют на день обращения в органы службы занятости не менее 26 недель оплачиваемой работы, что увязывает размер пособия с трудовым стажем, уточняются условия снятия граждан с учета в службе занятости, определены меры воздействия на нарушителей);

процедура признания граждан безработными приближена к международным нормам и согласована с Гражданским Кодексом;

для отдельных групп населения установлены специальные льготы (на федеральном уровне введено квотирование для трудоустройства инвалидов, усовершенствован порядок и условия выплаты стипендий гражданам, обучающимся по направлению службы занятости);

более четко разграничены полномочия федеральных и местных органов власти в решении вопросов занятости и защиты от безработицы, уточнены функции государственной федеральной службы и фонда занятости.

*(Принят в третьем чтении)*

### **«О повышении минимальной заработной платы»**

Периодический пересмотр зарплаты в настоящее время является единственной формой ее регулирования со стороны государства. В соответствии с законодательством инициатива пересмотра минимума зарплаты принадлежит правительству. Однако правительство игнорирует эту свою функцию. В связи с этим фракция «Яблоко» инициировала повышение минимальной зарплаты, что в конечном итоге после дебатов с правительством заставило его повысить минимальный уровень зарплаты.

Однако эта мера, даже если она будет проводиться регулярно, не решает проблему реформирования зарплаты. В связи с этим Т. Ярыгиной подготовлен проект Закона об оплате труда, в котором предусматривается ряд мер, направленных на повышение государственных гарантий в сфере оплаты труда и защиту работников на различных предприятиях и в организациях.

*(Принят в первом чтении)*

### **«О негосударственных пенсионных фондах»**

Законопроект предполагает реализацию через негосударственные пенсионные фонды дополнительного пенсионного страхования. Главный вопрос, который решается в Законе,— это вопрос гарантий и устойчивости негосударственных пенсионных фондов. Через статьи прямого и косвенного действия в Законе установлено соотношение между уставным капиталом, собственными резервами, пенсионными резервами, обязательствами негосударственных пенсионных фондов и ограничениями на их инвестирование. Жесткие рамки Закона позволят обеспечить населению дополнительную пенсию.

*(Закон внесен в Государственную Думу)*

### **«Об улучшении пенсионного обеспечения участников Великой Отечественной войны и вдов военнослужащих, погибших в Великую Отечественную войну»**

Поправка фракции «Яблоко» предусматривает право инвалидов Великой Отечественной войны получать одновременно две пенсии: за участие в войне и выработанный трудовой стаж.

*(Закон вступил в силу)*

## **О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О коллективных договорах и соглашениях»**

Закон подготовлен фракцией как альтернативный варианту правительства. Настоящим законом:

устанавливаются правовые основы разработки, заключения и выполнения коллективных договоров и соглашений. Это позволяет на основе правовых норм перейти к регулированию условий труда, включая заработную плату, через механизм непосредственного согласования интересов работника и работодателя;

уточняется, кто имеет право вести переговоры и заключать договоры от имени работника;

определяется порядок ведения переговоров;

устанавливаются гарантии компенсации за время переговоров;

уточняется перечень обязательств работодателя и работника, в том числе 1) форма, размер, система оплаты труда, 2) механизмы регулирования оплаты труда с учетом роста цен, 3) занятость, переобучение, условия высвобождения работников, 4) добровольное медицинское страхование, 5) соблюдение интересов работников при приватизации предприятия, ведомственного жилья и т. п.;

определяются различные виды соглашений в зависимости от сферы регулирования трудовых отношений: генеральное, региональное, отраслевое (межотраслевое) тарифное, профессиональное тарифное, территориальное и др.;

уточняется ответственность сторон за уклонение от участия в переговорах, нарушение или невыполнение коллективного договора или соглашения.

*(Принят в первом чтении и подготовлен ко второму чтению в октябре 1995 г.)*

### **«О порядке разрешения коллективных трудовых споров»**

Этот законопроект подготовлен фракцией как альтернативный варианту правительства. Действующий в настоящее время закон о коллективных трудовых

спорах устарел и не обеспечивает правового механизма их разрешения. Наш законопроект определяет права работников в процессе разрешения трудовых споров, включая право на забастовку. Закон включает:

определение предмета и сторон коллективных трудовых споров;

порядок рассмотрения коллективных трудовых споров, в том числе выдвижение требований, характер и формы использования примирительных процедур, участие в процессе разрешения споров федеральной службы разрешения коллективных трудовых споров, порядок выработки соглашения сторон;

формы реализации права на забастовку, в том числе порядок принятия решения и объявления забастовки, обязанности сторон в ходе проведения забастовки, гарантии работникам в связи с проведением забастовки и ответственность за уклонение от участия в примирительных процедурах, невыполнение соглашения и незаконные забастовки;

определена роль профсоюзов и их объединений в осуществлении разрешения коллективных трудовых споров, в том числе и в форме забастовки.

*(Принят в первом чтении)*

### **«О внесении изменений и дополнений в «Кодекс законов о труде РФ»»**

Изменения, внесенные в Кодекс, направлены на повышение социальной защиты каждого конкретного работника в соответствии с нормами Конституции РФ, а также с учетом международно-правовых норм в сфере трудовых отношений. КЗОТ дополнен нормами социальной защиты работников на случай банкротства организации или смены собственника. Законопроектом предусматривается, что государство устанавливает минимальный уровень социальных гарантий работнику:

в реализации права на труд;

нормальной продолжительности рабочего времени;

минимального размера оплаты труда;

своевременности выплаты заработной платы;  
гарантии по выплате зарплаты в случае неплатежеспособности работодателя и др.

Проект учитывает изменение роли профсоюзов как представителей работников в социально-трудовых отношениях. Предусматривается возрастание роли профсоюзов и иных представительных органов работников в связи с переходом от административных форм регулирования трудовых отношений к коллективно-договорным.

*(Подготовлен к первому чтению рабочей группой под руководством Т. Ярыгиной)*

**«О внесении изменений и дополнений в Закон РФ  
«О реабилитации жертв политических репрессий»**

Законопроект, разработанный с участием депутата фракции «Яблоко» Г. С. Бондаревым, признает «детей врагов народа», находившихся вместе с родителями в местах заключения, в ссылке, на спецпоселении и проч., жертвами политических репрессий. Это позволяет распространить на них все льготы и компенсации, предусмотренные для данной категории граждан.

*(Закон внесен в Государственную Думу)*

**«О внесении изменений и дополнений в Закон РФ  
«О Социальной защите граждан, подвергшихся  
воздействию радиации в следствии аварии  
на Чернобыльской АЭС»»**

Поправки, внесенные депутатами фракции «Яблоко», распространяют льготы и компенсации, предусмотренные для граждан пострадавших от аварии на Чернобыльской АЭС, на более широкий круг профбольных, пострадавших от ионизирующего излучения.

*(Закон принят Государственной Думой)*

**«О внесении изменений и дополнений в законодательные акты РФ о возмещении работодателями вреда причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием, либо иным повреждением здоровья, связанным с исполнением ими трудовых обязанностей»**

Законопроект, став законом позволит распространить действующие льготы и компенсации на те катего-

рии, которые таковыми не признавались из соображений секретности или других причин.  
*(Закон принят во втором чтении)*

## **ЗАЩИТА ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЯ**

### **«О государственном регулировании производства и оборота алкогольной продукции»**

Сфера производства и оборота алкогольной продукции до сих пор законодательно не отрегулирована, что привело к засилию суррогатов на алкогольном рынке от которых только в 1993 году погибло свыше пятидесяти тысяч человек. Еще одно следствие отсутствия соответствующего законодательства — огромный недобор акцизов и других налогов в государственную казну от «левого» алкоголя. Депутат П. Б. Щелищ (фракция «Яблоко») подготовил и внес принципиальные поправки в этот законопроект, способный защитить потребителей и государство от последствий «дикого» алкогольного рынка. Закон настаивает на полной государственной монополии в области производства и оборота пищевого этилового спирта, а не всей алкогольной продукции. Именно со спирта будет взиматься и основная часть акциза, что облегчит сбор налогов, поскольку производителей спирта в России — десятки, а производителей водки, коньяка и крепленых вин — многие тысячи.

*(Закон принят Государственной Думой)*

### **«Об исполнении государством долговых товарных обязательств»**

Закон защищает прежде всего права обладателей облигаций целевого товарного займа 1990 года, целевых чеков и целевых вкладов на приобретение автомобилей. До конца 1997 года, согласно закону, все, перед кем государство имеет такие обязательства, смогут, по их выбору, получить предусмотренные обязательствами товары либо их стоимость на момент исполнения обязательства или использовать эту сумму при приватизации государственного имущества, перевести ее в государственные ценные бумаги или во



вклады в государственные пенсионные и страховые медицинские фонды.

## **ОБОРОННАЯ ПОЛИТИКА**

Как уже указывалось выше, фракции «Яблоко» удалось существенно содействовать увеличению военных статей бюджета на 1994 и 1995 годы. Этим, однако, не исчерпывается влияние фракции на положение дел с российской армией. Военными вопросами у нас занимается Алексей Георгиевич Арбатов — член Комитета по обороне. Благодаря ему нам удалось воздействовать на следующие законы.

### **«Об обороне»**

Поправка, внесенная фракцией «Яблоко», исключает возможность произвольного применения Вооруженных Сил внутри страны по решению президента или анонимной группы должностных лиц. Впредь армия может быть использована внутри страны только по специальному закону, принимаемому парламентом в каждом конкретном случае.

*(Принят в первом чтении)*

### **«О государственном оборонном заказе»**

Участие фракции в подготовке этого закона обеспечило целевое финансирование оборонных предприятий и конструкторских бюро, защищая их от неплатежей, а их работников от невыплат заработной платы и массовых увольнений.

*(Закон принят Государственной Думой)*

### **«О воинской обязанности и военной службе»**

Фракция последовательно боролась против удлинения срока военной службы, призыва в армию студентов и молодых специалистов. Однако, усилиями коммунистов и ЛДПР этот закон был проведен. Тогда фракция попыталась хоть немного (в рамках возможного) улучшить его.

Поправка к закону, инициированная «Яблоком» отменяет продление срока военной службы с 1,5 до 2 лет

для тех, кто был призван по старому закону на 1,5 года. Эта поправка была принята Государственной Думой, но затем оказалась выброшенной из закона путем элементарного подлога.

Поправки к закону, вносимые фракцией «Яблоко» предусматривали направление призывного контингента исключительно в ВС и погранвойска, но не в другие силовые структуры (стройвойска, дорожно-строительные войска, Минатом, внутренние войска и проч.).

*(Закон вступил в силу)*

### **«Об альтернативной гражданской службе»**

Были внесены поправки (А. Арбатов, С. Митрохин), которые были направлены на уточнение базового понятия «альтернативная гражданская служба», усиление гарантий соблюдения гражданских прав лиц проходящих альтернативную службу, гарантий от произвола государственных органов и усиления ответственности должностных лиц за нарушение закона. Внесенные нами поправки были частично учтены при подготовке закона ко второму чтению.

*(Закон принят в первом чтении)*

## **ЭКОЛОГИЯ**

Фракция «Яблоко» известна своей активностью в сфере экологии, во многом благодаря Тамаре Владимировне Злотниковой — заместителю председателя Комитета по экологии. Особенно много внимания фракция уделяла проблеме ввоза на территорию России радиоактивных отходов. Нашими усилиями был приостановлен процесс ввоза и захоронения радиоактивных отходов из Венгрии в марте 1994 года.

По инициативе фракции «Яблоко» Госдума впервые в своей истории обратилась в Конституционный суд с запросом о конституционности Указа Президента РФ («О государственной поддержке структурной перестройки и конверсии атомной промышленности в г. Железногорске Красноярского края», 25.01.1995 г.), который разрешает прием для временного хранения

отработавшего ядерного топлива с зарубежных атомных электростанций.

### **«Об экологической экспертизе»**

Закон регламентирует процедуру экологической экспертизы, его принятие позволит на стадии проектных разработок пресекать опасные для окружающей среды начинания. Закон не требует дополнительных затрат, а сохранит России триллионы рублей и здоровье миллионам граждан.

*(Законопроект принят в третьем чтении, одобрен Советом Федерации и находится на рассмотрении у Президента)*

### **«Об экологической безопасности»**

Впервые на законодательном уровне регламентируется ответственность предприятий за последствия их деятельности, определяется перечень видов деятельности, запрещенных на территории России, или требующих специального разрешения. Принятие закона оградит нынешние и будущие поколения россиян от последствий действий предприятий, готовых в погоне за сиюминутной выгодой нанести непоправимый ущерб природе и населению.

*(Закон принят в первом чтении)*

### **«О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «Об охране окружающей природной среды»**

Эти действующие законы требуют таких существенных изменений, что фактически речь идет о разработке новых базовых законов, обеспечивающих санитарное и экологическое благополучие населения страны.

*(По первому из этих законопроектов создана согласительная комиссия, второй готовится к внесению в октябре)*

### **«О ратификации Базельской конвенции «О контроле за трансграничной перевозкой опасных грузов и их удалением»**

Присоединение к Конвенции означает, что теперь на Россию распространяются международные нормы обращения с токсичными и ядовитыми веществами.

Введен в действие их международный перечень, установлен правовой режим, позволяющий не пропускать на территорию России подобные грузы. Принятие настоящего закона является существенной гарантией против превращения территории России в мировую свалку токсичных отходов.

*(Закон вступил в силу)*

### **«О водных биоресурсах»**

Особое значение этот закон имеет для Дальнего Востока, который дает 80% рыбного улова страны. Законом вводится государственная собствешность на рыбные ресурсы, поскольку это — единственная возможность предотвратить их хищническое истребление.

*(Работа над этим законом будет продолжена)*

Много сил затратила фракция па борьбу с антиэкологическими статьями ряда законов, принимавшихся Государственной Думой. Среди них особое место занимают три закона, регламентирующие вопросы обращения с радиоактивными веществами:

**«О радиационной безопасности населения»,  
«Об использовании атомной энергии», «О государственной политике в области обращения с радиоактивными отходами»**

В тексты этих законопроектов нами внесено около 70 поправок, благодаря которым удалось:

предотвратить введение облегченного порядка ввоза на территорию России отработавшего ядерного топлива;

избежать введения частной собственности на такие опасные объекты как АЭС, подводные лодки, (т. е. сохранена ответственность государства за их безопасность);

законодательно запретить ряд опасных видов деятельности;

сделать более эффективным общественный контроль и контроль природоохранных организаций за деятельностью, связанной с радиоактивными веществами;

повысить степень участия органов местного самоуправления в решении вопросов о размещении на их территории ядерных объектов.

*(Первый из них отклонен Президентом, второй—принят Государственной Думой, третий—отклонен Советом Федерации)*

## **ФЕДЕРАТИВНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ**

В своих программных документах «Яблоко» последовательно отстаивает принципы федерализма и выступает за создание в России эффективной системы местного самоуправления. Эти установки получили отражение в работе членов фракции (Сергея Сергеевича Митрохина, Александра Ивановича Цапина) над следующими важнейшими законами:

### **«Об общих принципах организации власти в субъектах Федерации»**

Участие представителя фракции в рабочей группе по подготовке законопроекта позволило усилить роль представительных органов в политической и государственной жизни субъектов федерации. Так например, депутаты региональных собраний были наделены правом депутатского запроса, законодательные собрания получили право устанавливать порядок управления и распоряжения собственностью субъекта федерации, а также распоряжения долями (паями, акциями) в капиталах коммерческих структур.

Была внесена большая ясность в механизм разделения и взаимодействия разных ветвей власти субъектов федерации. Введены нормы, ограничивающие вмешательство органов власти субъектов федерации в дела местного самоуправления. Внесена четкость в процедуру отрешения от должности высшего должностного лица субъекта федерации. Важнейшим достижением было включение в законопроект главы «Заключительные и переходные положения», без которых введение в действие этого закона было бы невозможно.

*(Закон отклонен Советом Федерации)*

## **«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»**

Во втором чтении принята 21 поправка фракции, по следующим направлениям:

укрепление независимости органов самоуправления по отношению к областным администрациям;

увеличение числа вопросов, которые могут решаться местным сообществом самостоятельно, в том числе—определение структуры органов самоуправления;

усиление контроля представительных органов местного самоуправления за исполнительными;

**Усилиями фракции «Яблоко» должностные лица местного самоуправления не получили статуса неприкосновенности (иммунитета). Опыт работы Государственной Думы показал, что институт неприкосновенности может стать приманкой для людей, скрывающихся от правосудия.**

*(Закон принят Государственной Думой, преодолено вето Совета Федерации)*

## **НАУКА, ОБРАЗОВАНИЕ И ЗДРАВООХРАНЕНИЕ**

В комитете по образованию, науке и культуре работали два члена фракции «Яблоко»: Михаил Константинович Глубоковский—заместитель председателя комитета и Вячеслав Николаевич Шостаковский. Кроме того, руководителем аппарата комитета до августа 1995 года был Алексей Константинович Захаров (с августа 1995 года он является руководителем аппарата фракции «Яблоко»). Фракция внесла ощутимый вклад в разработку следующих законов.

### **«Об изменениях и дополнениях к закону Российской Федерации «Об образовании»**

Необходимость изменений в этом законе, принятом еще в 1991 году, была вызвана тем, что к настоящему времени он частично устарел и не соответствует новой

ситуации в образовании. Важнейшая поправка «Яблока» в этот закон заключается в предоставлении студентам негосударственных ВУЗов (имеющих лицензию) отсрочки от службы в Вооруженных Силах на равных основаниях со студентами государственных ВУЗов.

*(Принят Думой в трех чтениях)*

### **«О вузовском и послевузовском образовании»**

По существу в нем впервые заданы законодательные рамки, необходимые для регулирования проблем высшей школы. В законе закрепляются социальные гарантии для студентов и преподавателей ВУЗов. В частности, предусматривается индексация стипендий и заработной платы.

*(Принят во втором чтении)*

### **«О науке»**

Закон разработан фракцией «Яблоко». Отчетливо понимая пагубность курса нынешней власти, направленного на фактическое разрушение научного потенциала страны, выполняя свои предвыборные обещания, пытаюсь сохранить в нынешней интеллигенции веру в реформы, фракция разработала законопроект, предусматривающий:

государственные гарантии финансирования научных исследований гражданского назначения на среднеевропейском уровне (не менее 2% ВВП);

участие научного сообщества в выработке государственной научной политики в условиях гласности;

гарантированные права научного сотрудника на доступ к финансовым ресурсам (на конкурсной основе при независимой экспертизе проектов), на публикацию своих результатов, на доступ к научной информации, созданной за счет государственных ресурсов;

ряд мер, направленных на привлечение негосударственных ресурсов к финансированию научных исследований, в т. ч. налоговые, таможенные и иные льготы для научных организаций.

*(Закон внесен в Государственную Думу)*

## **«О науке и государственной научно-технической политике»**

В законопроект фракцией «Яблоко» включены многие важные нормы, касающиеся прав ученого, однако значительная часть положений, которые могли бы облегчить адаптацию научного сообщества к условиям конкурентной экономики, оказалась невыгодна как правительственным чиновникам, так и научной бюрократии. Эти положения исключены из проекта, но фракция «Яблоко» будет добиваться их принятия в виде отдельных законов в следующем составе Думы. Эффективность этих усилий во многом зависит от того как проголосует научное сообщество на предстоящих выборах.

## **«О генной инженерной деятельности»**

Законопроект впервые в отечественной практике регулирует отношения, связанные с авангардным направлением науки, которое с одной стороны открывает огромные перспективы, а с другой — представляет собой немалый риск.

*(Принят в третьем чтении)*

## **«О предотвращении ВИЧ-инфекции»**

Фракция внесла ряд важнейших поправок в этот закон, призванный защитить Россию от самой опасной болезни XX—XXI века. В этих поправках предусматриваются особые меры профилактики СПИДа — от принудительного тестирования преступников до обязательной проверки людей, работающих в зоне повышенного риска. «Яблоко» рассматривает борьбу со СПИДом в контексте национальной безопасности России. В этой связи нужно сказать о том, что по нашей инициативе создана межведомственная группа российских и иностранных ученых, работающая над созданием вакцины против СПИДа.

## **ИНФОРМАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА**

При разработке комплекса законов, связанных со средствами массовой информации фракция «Яблоко» (в лице своего представителя в Комитете по



информационной политике и связи Игоря Александровича Яковенко) исходила из следующих концептуальных соображений:

в современном мире средства массовой информации (СМИ) приобрели столь огромное влияние на жизнь людей, что их в буквальном смысле можно считать «четвертой властью», а раз так, то законодательство должно выделять СМИ как отдельную ветвь государственной власти (что имеет место во всех демократических странах);

каждый гражданин России имеет право на получение максимально полной и объективной информации;

государственные органы не могут выступать учредителями СМИ;

необходима законодательная база, регулирующая деятельность СМИ;

недопустим монополизм в сфере деятельности СМИ.

#### **«О внесении изменений и дополнений в закон РФ «О средствах массовой информации»**

В законе содержится запрет на то, чтобы государственные органы власти выступали учредителями газет и журналов, поскольку это приводит к финансовой и политической зависимости последних.

*(На закон было наложено президентское вето)*

#### **«О государственной поддержке средств массовой информации»**

Суть закона — в отмене государственных дотаций СМИ (открывающих путь к их субъективному отбору и скрытому подкупу) и предоставлении им возможности выживать в условиях рынка за счет льготных налоговых, таможенных и валютных условий. Обложение печати не приносит сколь-нибудь ощутимых доходов бюджету, а на сами СМИ ложится огромным, подчас неносильным бременем. В дополнение к этому

закону предлагается принять ряд поправок в законы о налоге на добавленную стоимость, о валютном и таможенном регулировании.

*(Принят в третьем чтении)*

### **«О телевидении и радиовещании»**

Этот закон, который мог стать основополагающим для всей российской информационной политики, **удостоился президентского вето**, — что не мешает нам надеяться на его принятие в случае успешного исхода следующих выборов. Законом впервые вводится законодательное регулирование теле- и радиовещания, базирующееся ныне на зыбкой почве инструкций и указов. Он создает основу для полной независимости электронных СМИ от органов исполнительной власти. По существу им разрушается монополия президентских структур на государственное телевидение и радио. По примеру стран развитой демократии предусматривается создание независимого органа — Комиссии по телевидению и радиовещанию, формируемой на паритетной основе Президентом и обеими палатами Федерального собрания.

В случае принятия этого закона Президент не смог бы подписать печально известный указ о создании так называемого Общественного российского телевидения. Фракция «Яблоко» не раз заявляла о своей позиции по поводу незаконной и несправедливой, связанных с передачей в пользование узкой группы лиц самого мощного и дорогостоящего канала страны.

*(Наложено президентское вето)*

### **«Об экономической поддержке районных (городских) газет»**

Предлагается механизм финансирования местных газет, играющих все большую и большую роль в информационном обеспечении российских граждан, непосредственно из федерального бюджета. Это необходимо ввиду того, что финансирование локальной прессы из региональных бюджетов часто приводит к феномену «прикармливания» и «прикармливания» газет, как правило, не способных к стойкому сопротивлению.

*(Принят в третьем чтении)*

## **«О недопущении монополизма в средствах массовой информации»**

По существу законопроект направлен против создания информационных империй и призван умирить криминальную вакханалию вокруг приватизации СМИ. Предполагается ввести следующие ограничения:

владелец газеты не может получить право на теле- и радиовещание;

нельзя владеть более, чем двумя СМИ;

запрет получать более 2 лицензий на теле- и радиовещание.

*(Закон внесен в Государственную Думу)*

## **«О школьных учебниках»**

Закон призван подвести прочный фундамент под положение Конституции о гарантиях бесплатного образования. Им вводится обязательное финансирование из федерального бюджета федерального комплекта учебников для всех учеников без исключения. Без такого закона положение Конституции о бесплатном образовании будет беспочвенным, поскольку малоимущим семьям покупка учебников может обходиться весьма дорого. Если же бесплатные комплекты будут раздаваться выборочно, то это может стать источником болезненного социального размежевания в российской школе.

*(Закон внесен в Государственную Думу)*

## **РЕГЛАМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ И СТАТУС ДЕПУТАТА**

Над комплексом вопросов, связанных с организацией парламентской деятельности работали депутаты «Яблока» Григорий Семенович Бондарев и Вячеслав Владимирович Игрунов. Оба они внесли значительный вклад в разработку двух взаимосвязанных законодательных актов:

**«Регламент Государственной Думы Федерального  
Собрания—парламента Российской Федерации»,  
«О статусе депутата Государственной Думы и депутата  
Совета Федерации Федерального Собрания Российской  
Федерации»**

При разработке этих законодательных актов фракция отстаивала принцип независимости депутата. Важнейшим результатом было пресечение попытки ряда фракций (в частности, ЛДПР) ввести в законодательство институт императивного мандата, предполагающего марионеточную зависимость депутатов, прошедших по партийному списку от произвола партийных лидеров. В полном соответствии с основами своего мировоззрения «Яблоко» последовательно отстаивает принцип свободного мандата, предполагающий, что депутат не может быть выброшен из парламента в случае, если его взгляды разошлись с мнением партийного начальства.

## **ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА**

Фракция «Яблоко» в вопросах внешней политики является самой влиятельной в Государственной Думе, во многом благодаря высокому профессиональному уровню ее членов. Внешнеполитической проблематикой занимаются В. Игрунов (зам. председателя комитета по делам СНГ), С. Митрохин (член того же комитета), А. Арбатов (председатель подкомитета в Комитете по обороне), В. Лукин (председатель комитета по международным делам), В. Аверчев (секретарь того же комитета).

Владимир Петрович Лукин не только занимает пост председателя комитета по международным делам, но и считается одним из самых влиятельных идеологов альтернативной МИДовской концепции внешней политики России, базирующейся на национальных интересах и геополитических реалиях современной России.

Представители фракции в комитете по международным делам оказали решающее влияние на формирование позиций Думы и во многом — общественного мнения в стране по таким ключевым вопросам, как

отношение к расширению НАТО, кризис на территории бывшей Югославии, активизация российской политики в отношениях со странами Восточной Европы и др. Позиция фракции по вопросу о судьбе соотечественников в государствах бывшего СССР и отстаивание их законных интересов во многом была причиной позитивных сдвигов в политике исполнительной власти на этом направлении.

### **«О международных договорах»**

Закон позволяет Государственной Думе активно влиять на сроки и приоритеты ратификации международных договоров, и благодаря этому — на внешнеполитические решения.

*(Закон вступил в силу)*

В комитете по международным делам по ключевым вопросам внешней политики России и отношениям с ведущими державами мира проводились многочисленные слушания с приглашением руководителей министерств, экспертов, иностранных дипломатов. Рекомендации и заключения слушаний — не только важный рычаг влияния на формирование российской политики, но имеют широкий международный резонанс.

Члены фракции возглавляют или входят в состав всех основных постоянных делегаций Государственной Думы при международных парламентских организациях: Парламентской ассамблеи стран Европы, Европарламенте. Парламентской ассамблеи Западноевропейского союза, ОБСЕ и др.

По своему потенциалу и опыту члены фракции «Яблоко» уже сегодня в состоянии выработать и обеспечить проведение эффективной и сильной внешней политики России — взамен невнятице и шараханьям нынешних действий руководства МИДа, наносящим в итоге прямой ущерб нашим национальным интересам.

## **УРЕГУЛИРОВАНИЕ ЧЕЧЕНСКОГО КРИЗИСА**

В декабре 1994 г. после возвращения из Грозного, где нам удалось освободить 7 заложников, «Яблоко» предложило закон

## «О делегациях по урегулированию вооруженного конфликта в Чеченской Республике»

В законопроекте были сформулированы основные принципы мирного урегулирования: прекращение огня, развод войск на определенное расстояние, поэтапное разоружение чеченских группировок и поэтапный отвод войск РФ, обмен пленными, гуманитарная помощь. Решение политических вопросов, прежде всего о статусе Чечни, было предложено отложить на будущее для отдельных переговоров — в увязке с условиями образования местных органов власти и волеизъявления народа. Если бы тогда этот закон был принят, удалось бы избежать массовых жертв и разрушений, которые имели место за 7 месяцев войны и которые сделали позиции сторон по понятным причинам более непримиримыми как по военным, так и по политическим вопросам. Удалось бы избежать и того, о чем мы предупреждали в своих официальных заявлениях в декабре 1994 и январе 1995 г. — что армию в очередной раз «подставили», бросив ее выполнять несвойственные ей функции, вопреки законодательству и конституции, без определения статуса действующих сил, без подготовки и без четко поставленной военной задачи, которая была бы увязана с политической целью операции. В итоге армия понесла огромный урон в личном составе, моральный и материальный ущерб (например, поставки горючего в ВС впе Чечни были урезаны наполовину) и при этом — политическое будущее и власть в ЧР стали еще более сомнительны, чем до войны, а массированные разрушения требуют уже сейчас огромных восстановительных затрат (до 15 трлн. руб.) без какой-либо гарантии сохранения территориальной целостности Российской Федерации.

*(Закон отклонен Государственной Думой)*

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПОЗИЦИЯ ФРАКЦИИ ПО КЛЮЧЕ- ВЫМ ВОПРОСАМ.....	256
ПОЗИЦИЯ ФРАКЦИИ ПО ВОПРОСАМ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ.....	273
ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ФРАКЦИИ.....	309
Избирательное законодательство.....	309
Законодательство о бюджете и бюджетном процессе	313
Налоговое законодательство.....	319
Экономическая политика.....	322
Социальная политика и трудовые отношения.....	330
Защита прав потребителя.....	335
Оборонная политика.....	336
Экология.....	337
Федеральные отношения и местное самоуправление ...	340
Наука, образование, здравоохранение.....	341
Информационная политика.....	343
Внешняя политика.....	347
Урегулирование чеченского кризиса.....	348

*Замечания и предложения к программным документам  
общественного объединения «Яблоко»  
просьба присылать в письменном виде  
в общественную приемную ОО «Яблоко»  
по адресу:*

*103006, г. Москва, ул. Чехова  
(Малая Дмитровка),  
д. 29, строение 3, этаж 1*

*с пометкой: «К программе «Яблоко»*



## **РЕФОРМЫ ДЛЯ БОЛЬШИНСТВА**

*Объединение «Яблоко»*

Ответственный за выпуск *Н. А. Орлов*

Художник *Ю. Карманов*  
Технический редактор *В. Барышников*  
Корректор *В. Мыльникова*

Лицензия ЛР № 030643 от 28.04.95 г.

Сдано в набор 14.11.95. Подписано п печать 21.11.95. Формат 84 x 108/32. Бумага типографская. Гарнитура «Тайме». Печать высокая. Усл. печ. л. 18,48. Тираж 50000 экз. Заказ 1518.

ЭПИцентр  
101000, Москва, а/я 696

Набрано и отпечатано в Государственном ордена Октябрьской Революции, ордена Трудового Красного Знамени Московском предприятии «Первая Образцовая типография» Комитета Российской Федерации по печати. 113054, Москва, Валовая, 28.