



ПРОГРАММЫ ПАРТИИ «ЯБЛОКО»

Том 1 • Книга 1

Москва, 2026

ПРОГРАММНЫЕ ДОКУМЕНТЫ ПАРТИИ «ЯБЛОКО»

Том Первый

Книга 1

ТОМ ПЕРВЫЙ

Книга 1.

1. ПЕРЕХОД К РЫНКУ	6
ЧЕЛОВЕК, СВОБОДА, РЫНОК	7
О программе, разработанной группой под руководством академика С.С.Шаталина	7
Право человека на собственность	9
Право граждан на экономическую деятельность	12
Право граждан на свободу потребительского выбора и справедливые цены	13
Право граждан на рост доходов и социальные гарантии.....	15
Право предприятий на свободу экономической деятельности	17
Права республик на экономический суверенитет	19
Экономические права центра.....	20
Право общества	21
КОНЦЕПЦИЯ ПРОГРАММЫ ПЕРЕХОДА НА РЫНОЧНУЮ ЭКОНОМИКУ КАК ОСНОВА ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА СУВЕРЕННЫХ РЕСПУБЛИК	21
1.СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ.....	21
Кризис системы	21
Экономическая политика 1985-1990-х годов.....	23
Варианты выбора	29
2.ЦЕЛИ РЕФОРМЫ И ПРИНЦИПЫ НОВОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ.....	33
3.ЭКОНОМИЧЕСКИЙ СОЮЗ СУВЕРЕННЫХ РЕСПУБЛИК	37
Экономический суверенитет республик — членов Союза	40
Органы управления Союзом	44
Членство в Экономическом Союзе.	44
Бюджет Союза	44
Валютный фонд Союза.....	46

Экономический Союз и реформа	47
О приложениях к Договору об Экономическом Союзе	47
4. ЛОГИКА И ЭТАПЫ ПЕРЕХОДА НА РЫНОЧНУЮ ЭКОНОМИКУ	48
Общая концепция	48
Первые 100 дней — программа чрезвычайных мер (с 1 октября до начала 1991 года)	54
100-й — 250-й дни: либерализация цен и жесткие финансовые ограничения	63
250-й — 400-й дни: стабилизации рынка	66
400-й — 500-й дни: начало подъема	70
5. МЕХАНИЗМЫ ПОДДЕРЖАНИЯ СТАБИЛЬНОСТИ ПРОИЗВОДСТВА В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД	73
Первоочередные меры	73
Государственный заказ и цены	74
Государственная контрактная система	75
Потребительский рынок	78
Стабилизационные фонды	80
Ускоренное формирование рыночной инфраструктуры	81
РАЗДЕЛ II.	82
СОДЕРЖАНИЕ ОСНОВНЫХ БЛОКОВ ПРОГРАММЫ ПЕРЕХОДА	82
1. РАЗГОСУДАРСТВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ КОНКУРЕНЦИИ	82
Поддержка предпринимательства	82
Разгосударствление	84
Финансовая сторона разгосударствления	95
Преодоление монополизма	96
2. ФИНАНСОВО-КРЕДИТНАЯ ПОЛИТИКА	102
Банковская система	102
Денежно-кредитная политика	104
Государственный бюджет	108
Налоговая система	110
Государственный долг	112

Финансовый рынок	114
3.ПОЛИТИКА ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ	116
4.УРОВЕНЬ ЖИЗНИ, СОЦИАЛЬНЫЕ ГАРАНТИИ, ОПЛАТА ТРУДА.....	123
5.РЫНОК ТРУДА.....	141
6.ПРЕДПРИЯТИЕ В УСЛОВИЯХ РЫНКА.....	153
7.ОТКРЫТИЕ ЭКОНОМИКИ И ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА	156
Исходные принципы.....	156
Валютный курс и валютный рынок.	161
Конвертируемость рубля.....	161
Привлечение иностранного капитала. Внешний долг	164
Внешнеэкономический режим.....	169
8.ТЕНЕВАЯ ЭКОНОМИКА	170
Раздел III.....	176
СТРУКТУРНАЯ ПОЛИТИКА И КОНВЕРСИЯ.....	176
1.СТРУКТУРНЫЙ МАНЕВР В ИНВЕСТИЦИОННОЙ СФЕРЕ	176
2.КОНВЕРСИЯ.....	185
Формы конверсии оборонных предприятий	187
Основные предпосылки реализации научно-технического потенциала оборонного комплекса.....	189
Организационное, правовое и социально-экономическое обеспечение конверсии	195
3.СТРОИТЕЛЬНЫЙ КОМПЛЕКС В УСЛОВИЯХ ПЕРЕХОДА К РЫНОЧНЫМ ОТНОШЕНИЯМ	196
4.РАЗВИТИЕ ПРОИЗВОДСТВЕННОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ	206
5.ЗЕМЕЛЬНАЯ РЕФОРМА И АГРАРНАЯ ПОЛИТИКА	209
Формирование рыночных отношений в АПК.....	210
Механизм дотирования сельскохозяйственной продукции и его объемы.	212
Принципы формирования и объемы общесоюзного и республиканских фондов сельхозпродукции	213
Система мер по стабилизации продовольственного рынка.....	214
Земельная реформа	215

Новый механизм реализации программы социально-экономической помощи селу	221
6.ЖИЛИЩНАЯ РЕФОРМА.....	223
7.НЕРЫНОЧНЫЙ СЕКТОР.....	230
РАЗДЕЛ IV.....	245
Законодательное и организационное обеспечение экономической реформы	245
Организационное обеспечение экономической реформы.....	246
Раздел V.....	252
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	252
Об информации, не полученной Рабочей группой из министерств и ведомств	252
2. 400 ДНЕЙ ДОВЕРИЯ	291
ПРЕДИСЛОВИЕ	292
ОСНОВНЫЕ БЛОКИ РЕФОРМЫ	294
Преобразование отношений собственности и создание системы свободного предпринимательства	296
Государственное регулирование экономики	299
400 ДНЕЙ.....	305
1 этап — подготовительный (50 дней)	305
II этап реформы — разгосударствление собственности (50–180-й дни) ..	311
III этап реформы — запуск рыночного механизма (180–300-й дни).....	315
IV этап — стабилизация (300-400-й дни)	318
Приложение 1*	319
ФИНАНСЫ БЕЗ ПРИКРАС.....	319
ЧТО МЫ ЗНАЕМ О ГОСУДАРСТВЕННОМ ДОЛГЕ?.....	319
КАКОВ ЖЕ НА САМОМ ДЕЛЕ ДЕФИЦИТ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА?	329
Приложение 2	338
ПЕРЕХОД К РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКЕ – ОПЫТ ЯПОНИИ.....	338

ПЕРЕХОД К РЫНКУ
Концепция и Программа
МОСКВА 1990 год

ЧЕЛОВЕК, СВОБОДА, РЫНОК

О программе, разработанной группой под руководством академика С.С.Шаталина

Эта программа могла появиться только в условиях перестройки и полностью лежит в русле политики, начатой в 1985 году. М. С. Горбачев и Б. Н. Ельцин выступили инициаторами ее подготовки. И осуществить ее можно только при их совместной поддержке.

Наше общество в результате многолетнего господства тоталитарной социально-политической системы оказалось в состоянии глубокого кризиса. Нерешительность правительства, допущенные им просчеты в экономической политике поставили страну на грань катастрофы. Жизнь людей становится все труднее, а надежды на лучшее будущее утрачиваются. Переломить ситуацию могут только хорошо продуманные и энергичные действия, поддержанные народом, опирающиеся на его солидарность и патриотизм.

У нашего общества накоплен большой негативный опыт экономических реформ, с которыми люди связывают теперь лишь изменения к худшему в своей жизни. Жизнь, к сожалению, научила их с большей готовностью верить в плохое, чем в хорошее. Реализация предлагаемой программы должна опровергнуть этот печальный опыт.

Главное отличие ее состоит в том, что она опирается на принципиально новую экономическую доктрину. Движение к рынку прежде всего за счет государства, а не за счет простых людей.

Длительный период проводилась по сути антинародная политика: богатое государство при бедном народе. Государство сконцентрировало в своих руках огромные ресурсы, практически всю собственность на средства производства. Ресурсы бездумно тратились на гигантские и неэффективные проекты, раздувание военной мощи, внешнеполитические авантюры с идеологической подоплекой, хотя все это давно нам не по средствам.

Программа ставит задачу: все, что возможно, взять у государства и отдать людям. Есть серьезные основания считать, что возвращение народу

значительной части собственности и ресурсов на различных условиях обеспечит их гораздо более эффективное хозяйское использование и позволит избежать многих негативных явлений в процессе перехода к рынку. Необходимо решительно сократить все государственные расходы, в том числе по скрытым от общества статьям.

И только тогда, когда все возможности и ресурсы, пожираемые сегодня гигантской государственной машиной, будут повернуты на нужды людей и когда они узнают об этом, только тогда руководство страны вправе обратиться к народу с призывом проявить терпение, вынести возможные тяготы во имя Родины, во имя будущего своего и своих детей.

Мы также должны обратиться за помощью к другим странам. Они поддержат нас, если признают нашу программу достаточно решительной и компетентной, если будут уверены в том, что предоставленная помощь будет использована разумно и эффективно на благо людей.

Каждый человек, каждое предприятие, каждая территория или суверенная республика увидят в предлагаемой программе отклик на свои кровные интересы и получают с ее помощью возможность действовать ради реализации этих интересов сейчас же, немедленно.

В этом еще одна принципиальная особенность программы: люди должны не ждать чьих-то разрешений или указаний, а поступать в соответствии со своими интересами. Программа же показывает, как лучше и эффективнее действовать в этом направлении. Человек, заинтересованно читающий эту программу, может определить, что выгодно для него лично, и заранее решить, когда и что следует делать, что, от кого, в каком объеме и на каких условиях требовать для реализации своих экономических прав и интересов.

Никто никому не навязывает род и тип занятий, каждый сам волен выбирать, ориентируясь на свои желания и возможности: стать ли предпринимателем, наемным работником в государственных структурах или менеджером на акционерном предприятии, заняться индивидуальной трудовой деятельностью! или стать членом кооператива. Реформа предоставляет гражданам право

экономического самоопределения, устанавливая такие правила, соблюдение которых не позволит одним (людям, группам людей, предприятиям или территориям) обеспечивать свои интересы за счет ущемления экономических прав других. Именно свобода выбора является основой личной свободы людей, фундаментом раскрытия творческого потенциала личности. Это еще не правила будущего рыночного хозяйства —они возникнут в самом ходе формирования и развития такого общества. Экономическое содержание предлагаемой программы — переход к рынку, создание основ общества с новой экономической системой.

Созданная у нас система экономических отношений и управления народнохозяйственным комплексом повинна в том, что в богатейшей стране трудолюбивый народ живет на уровне, совершенно не соответствующем богатству территории, его таланту и усилиям. Люди живут хуже, чем работают, потому, что они либо делают не то, что нужно им самим, либо, то, что ими делается, теряется или не используется.

Предлагаемая программа определяет пути перехода к экономической системе, способной устранить это положение и предоставить всем гражданам реальную возможность сделать свою жизнь значительно лучше. Таким образом, программу можно рассматривать как программу реализации прав граждан на лучшую, более достойную жизнь.

Право человека на собственность

Право на собственность реализуется посредством разгосударствления и приватизации, передачи государственного имущества гражданам. Именно в возвращении собственности народу проявится в первую очередь социальная ориентация экономики. Это не акт реванша, а восстановление социальной справедливости, форма закрепления права человека на его долю в национальном богатстве страны, уже накопленном, и в том, что будет создано в будущем. Приватизация, что следует подчеркнуть особо,—это и форма распределения ответственности за состояние, и уровень развития общества между всеми его членами, которые пожелают на себя эту

ответственность взять. Приватизация должна быть абсолютно добровольной и не напоминать коллективизацию наоборот.

Собственность в руках каждого—это гарантия стабильности общества, одно из важных условий предотвращения социальных и национальных потрясений. Человек, имеющий собственный дом и земельный участок, которые он всегда может передать или оставить своим детям, человек, владеющий акциями или иными финансовыми активами, объективно заинтересован в стабильности общества, социальном и национальном согласии. И наоборот, наш печальный опыт показывает, сколь опасным для общества, для его нормальной жизни и развития является человек, которому нечего терять.

Программа предоставляет равные шансы всем. Однако это равенство шансов не должно восприниматься как зеркальное отражение уравниловки. Для того чтобы приватизация не превратилась в способ легального и чрезмерного обогащения немногих, сама процедура должна обеспечивать участие в ней самых широких слоев: практически каждый, даже не имея первоначального значительного капитала, сможет при желании получить свою долю национального богатства. Равенство возможностей будет обеспечиваться разнообразием форм приватизации, что даст возможность либо взять имущество в аренду, либо выкупить его в кредит, либо приобрести на паевых началах и т. д.

Принципиально важным является то, что государство не может и не должно бесплатно раздавать свое имущество. Собственность необходимо заработать, ибо в даровое имущество человек плохо верит и мало ценит. Вместе с тем часть государственного имущества следует считать уже заработанной людьми, и оно может быть предоставлено им бесплатно или за символическую плату. Речь в первую очередь идет о давно занимаемых квартирах с минимальным метражом на человека, о небольших садовых участках и многом другом.

Немедленно вслед за этим должна начаться работа по созданию до конца года 50-60 акционерных компаний на базе крупных государственных предприятий, а также передача или продажа за символическую плату определенных (уже фактически заработанных) категорий жилья и земельных участков.

Должна быть проведена инвентаризация национального богатства страны, в первую очередь золотовалютных резервов, стратегических запасов, имущества общественных организаций, незавершенного строительства, имущества Вооруженных Сил и некоторых других видов госимущества (легковой автотранспорт, госдачи и пр.). Местные Советы (районные и городские) проводят инвентаризацию нежилых помещений. Местные Советы также замораживают большую часть производственных строек по итогам инвентаризации незавершенного строительства. Оценивается стоимость этих объектов, неустановленного оборудования, материальных запасов в строительстве. Прделанная таким образом работа позволит приступить к реализации населению, предприятиям, кооперативам части материальных запасов.

Местные Советы оценивают стоимость торговых предприятий, предприятий службы быта, местной промышленности, мелких и средних предприятий других отраслей. После проведения анализа финансового состояния этих предприятий в печати публикуются их списки с указанием сроков и условий их приватизации. Затем в условиях полной гласности о ходе приватизации начинается продажа нежилых помещений, мелких предприятий: мастерских, магазинов, ателье, киосков. Программа нацелена на то, чтобы люди могли использовать имеющиеся у них деньги для приобретения собственности. Перенесением значительной части спроса на эти цели удастся избежать и существенного роста цен при их поэтапном «освобождении».

Одновременно местные Советы проводят инвентаризацию земли с учетом характера ее использования. Проведение этих мероприятий позволит обеспечить доступ к земле всем желающим заниматься сельским хозяйством.

Параллельно идет расширение отвода земли под садово-огородные товарищества с реализацией участков за плату. При этом реализация уже отведенных участков до определенных размеров производится за умеренную плату, сверх установленных размеров — за полную рыночную стоимость.

Основная нагрузка по реализации прав граждан на собственность ложится на специально созданные органы по приватизации и на комитеты по земельной реформе при областных (районных) Советах народных депутатов.

Право граждан на экономическую деятельность обеспечивается перераспределением имущества между государством и гражданами в ходе разгосударствления, а также принятием Закона о предпринимательской деятельности. Государство создает такую хозяйственную среду, которая будет способствовать развитию инициативы и предприимчивости, максимально упростит процедуру открытия собственного дела, поможет правильно его поставить, поддержит льготными налогами и кредитами в конкуренции с крупными предприятиями. Программа исходит из того, что мелкое предпринимательство необходимо обществу для того, чтобы повернуть производство на удовлетворение потребностей каждого конкретного человека, для борьбы с диктатом монополистов на потребительском и производственном рынках, для создания необходимых условий быстрого освоения новых научно-технических идей, к которым наиболее восприимчиво мелкое и среднее предпринимательство.

Право граждан на экономическую деятельность

Как технически будет осуществляться право людей на собственность?

В первый же день начала реализации программы официально декларируется равенство прав любых физических и юридических лиц на ведение хозяйственной деятельности. Объявляется программа приватизации, преобразования крупных государственных предприятий в акционерные общества, продажи мелких предприятий торговли, общественного питания, бытового обслуживания и других. В этом же заявлении говорится о предоставлении гарантий прав собственности на любой вид имущества,

кроме принадлежащего исключительно государству. Объявляется амнистия осужденных по статьям за предпринимательскую деятельность, сами эти статьи изымаются из уголовного и административного законодательства. Одновременно усиливается борьба с преступлениями против собственности граждан.

Законодательно обеспечивается благоприятная обстановка для вывода из государственной собственности предприятий по инициативе трудовых коллективов путем их обращения в Фонд государственного имущества или республиканские Комитеты по управлению государственным имуществом.

Государство будет стимулировать развитие международных хозяйственных связей, поездок за границу на работу или учебу. Попытки построить систему, отгороженную от внешнего мира, практически обрекли на деградацию и застой большинство отраслей нашей экономики. Открытие внутреннего рынка заставит отечественных предпринимателей конкурировать с дешевыми импортными товарами как внутри страны, так и за рубежом, что придаст нашему хозяйству динамичность и гибкость в удовлетворении потребностей рынка, а значит, и потребителя.

Право граждан на свободу потребительского выбора и справедливые цены

В числе прав и свобод новой экономической системы право потребительского выбора занимает не последнее место. Отечественный потребительский рынок на сегодня оказался практически полностью разрушенным, а наши потребители, то есть все мы, соответственно, бесправными. Граждане великой державы оказались заложниками пустых магазинов, практически попав под власть монополистов товаропроизводителей и монополистов товарораспределителей.

Среди многих причин такого положения в первом ряду — инфляционные, не обеспеченные товарами деньги, выплаченные населению в основном в последние несколько лет. Постоянно раздающиеся упреки в том, что у людей якобы масса «лишних» денег и их надо каким-либо образом изъять,

безнравственны по своей сути. Можно ли считать «лишними» сбережения, немногим превышающие полторы тысячи рублей на душу населения? Если учесть скудное, по большей части, личное имущество граждан, то выяснится, что подавляющее большинство обладателей «лишних» денег недалеко оторвалось от порога бедности. Даже общая сумма всех денег, которые потребители готовы сегодня немедленно выложить за те или иные товары, крайне мала. Но и этого денежного противостояния не выдерживает наш потребительский рынок.

Реформа направлена на нормализацию состояния потребительского рынка путем либерализаций ценообразования. А в переходный период путем формирования товарных резервов, в том числе за счет поставок по импорту с учетом предстоящего поэтапного перехода к свободным ценам на многие виды товаров. Вводится свободный курс купли-продажи валюты, разворачивается валютный рынок. Ряд крупных банков получит право торговли валютой по рыночным ценам, а советским гражданам будет разрешено свободно хранить валюту в банках.

Существует мнение, что переход к рынку невозможен без административного повышения цен. Программа позволяет начать такой переход без централизованного повышения цен. Рынок знает рост и падение цен, а вот административная система, особенно в последние годы, меняет их только со знаком плюс. Мы видим по нашему пока еще безрыночному хозяйству, как дорожает жизнь, и это происходит гораздо быстрее, чем признает официальная статистика.

Почему люди должны быть уверены, что очередные преysкурaнты Госкомцен дадут справедливые или близкие к ним цены, если до сих пор у Госкомцен ни разу этого не получалось? Конечно, нет гарантии, что и свободные рыночные цены сразу же станут справедливыми, но рынок их рано или поздно устанавливает, а административный контроль и централизованное управление ими — никогда. Даже когда правительству удастся административно удерживать низкие цены на тот или иной товар

(особенно из разряда дефицитных), потребителю как правило, остается довольствоваться только сознанием того, что низкие цены где-то существуют. Товаров этих по большей-части в продаже нет или они достаются привилегированным слоям населения. Большая часть покупателей давно уже приобретает их на рынке, в том числе и на «черном», по гораздо более высоким ценам.

Переход к свободным ценам будет осуществляться поэтапно, начиная с тех товаров, которые не входят в число предметов потребления первой необходимости и приобретаются в основном слоями населения с высокими доходами. Тем самым тяжесть роста цен ляжет в первую очередь именно на них.

В соответствии с программой продукты должны быть дифференцированы по сортности. Широкая дифференциация цен на товары в зависимости от их сорта сочетается с низкими ценами на круг товаров первой необходимости. Поэтапно увеличивается доля свободных цен (по мере реализации мероприятий по финансовой стабилизации экономики). При продаже высококачественных продуктов на первых порах может взиматься специальный налог для поддержания низких цен на имеющиеся в продаже продукты массового спроса. Ни в коем случае нельзя начинать реформу с отмены государственных дотаций на мясо-молочные продукты. Их следует сохранить, передав местным Советам право болеесправедливого распределения этой помощи.

Право граждан на рост доходов и социальные гарантии

Одним из серьезных недостатков действовавшей до сих пор системы государственного регулирования доходов и уровня жизни населения являются ее неоперативность и негибкость. Десятилетиями сохраняются неизменными многие выплаты из общественных фондов потребления, не пересматривается уровень минимальной заработной платы. В многолетних интервалах между пересмотрами они полностью утрачивают способность отвечать своему первоначальному предназначению. Более того, низкий

уровень доходов больших групп населения закрепляет неразвитые нищенские потребности. Возникающие в этой сфере отрицательные процессы прикрывались разрозненными мероприятиями, смысл которых сводился к тому, чтобы сгладить уже существующие противоречия. Такая заторможенность, неспособность вовремя отреагировать на изменения реальной жизни — характерная черта действующей системы.

Рынок, как очень мобильная система, не только либерализирует экономические процессы, но и создает механизмы, позволяющие регулировать изменения, происходящие в уровне жизни. К ним относятся индексация денежных доходов, регулярный пересмотр уровней доходов в соответствии с динамикой минимального потребительского бюджета, система социального вспомоществования лицам, оказавшимся за чертой бедности.

За переход к рынку не обязательно расплачиваться прямым замораживанием доходов, как это нередко представляют и противники, и сторонники рыночной экономики. Программа предусматривает восстановление действительной зависимости заработка от результата собственного труда с обязательным, хотя и постепенным ростом его реального наполнения. Только на этом пути можно добиться роста предпринимательской и трудовой активности, расширяющей в свою очередь возможности повышения доходов. Все большую роль в составе доходов населения будут играть доходы от собственности: получение более высоких, чем теперь, процентов по вкладам в банках и по облигациям государственных ценных бумаг, получение доходов от акций.

Социальная переориентация экономики невозможна без широкой структурной перестройки. Но никакая, даже самая лучшая централизованная, административно-командная экономическая система не в состоянии осуществить ее, как не способна охватить и удовлетворить все потребности общества. Структурная перестройка потребует усилий и неизбежно временных жертв, но это не вина рынка, а результат его отсутствия. Однако

без такой структурной перестройки в принципе невозможно добиться сколько-нибудь существенного роста уровня жизни. Конечно, закрытие и переналаживание многих производств потребуют временного высвобождения, переобучения большого числа людей. Тем самым будет формироваться новая, более эффективная структура занятости, сократятся тяжелые и вредные участки производства, ручной труд. А более квалифицированные работники на новых высокоэффективных производствах будут лучше зарабатывать.

Намечаются реорганизация службы трудоустройства и введение выплат пособий тем, кто по какой-либо причине ищет новую работу. Во время поисков работы с активным участием в этом государственных служб люди могут участвовать в общественных работах: строительстве дорог, домов, причем в первую очередь для себя. Желаящие смогут получить участок земли и обрабатывать его.

Планируется организация курсов и программ переобучения и переподготовки рабочих и служащих, формирование системы добровольных общественных работ. Острота проблемы занятости будет существенно сглажена созданием дополнительных рабочих мест на новых производствах, в торговле и в сфере услуг, стимулированием развития предпринимательства и мелких предприятий.

Регулирование занятости должно обеспечить не закрепленность за работником конкретного рабочего места, а создание условий для непрерывного роста квалификации и профессионального мастерства. Именно разработка такого постоянно действующего механизма и его совершенствование в соответствии с возникающими проблемами станут ядром государственной политики занятости.

Право предприятий на свободу экономической деятельности

Экономическая свобода предприятий заключается в предоставлении им возможности действовать в интересах своих работников, собственников-акционеров и государства в соответствии с рыночной конъюнктурой,

самостоятельно определять объемы и структуру производства, объем продаж, цены на свою продукцию, выбирать партнеров.

Практически уже с самого начала осуществления программы предприятия получают возможность поменять владельца: либо путем приватизации (главным образом для мелких и средних), либо преобразованием в акционерные общества (преимущественно для средних и крупных). А значит, коллективы предприятий сразу после объявления программы могут начать подготовку и как можно менее болезненно пройти этот процесс, что в принципе отличается от нашей практики обрушивать подобные решения как снег на голову. Они смогут по своему усмотрению решить вопрос о найме высококвалифицированных управляющих по контракту.

В целях поддержания экономической стабильности сложившиеся хозяйственные связи будут, очевидно, заморожены до июля 1991 года. Однако вслед за этим предприятия получат право самостоятельно определять номенклатуру и объем производства, потребителей и поставщиков, организовывать свободный сбыт продукции по всей стране.

Предприятия выйдут из системы отраслевых монополий и должны будут налаживать горизонтальные связи со своими партнерами. Они смогут также приобретать на оптовом рынке материальные ресурсы, в том числе объекты незавершенного строительства и т. п., свободно реализовывать излишки оборудования, материальных запасов и иного имущества, сдавать в аренду свои основные фонды. Будет предоставлено право непосредственного участия во внешнеэкономической деятельности. Предприятия смогут покупать и продавать валюту на внутреннем валютном рынке.

Обретая новые права, расширяя сферу своей экономической свободы, предприятия должны учитывать, что программа предполагает для них жесткие ограничения: повышение платы за кредиты, сокращение до нуля дотаций из бюджета, резкое снижение государственных капитальных вложений, сокращение государственных закупок, иностранная конкуренция.

Осознание этих реалий поможет предприятиям лучше распорядиться обретаемой свободой.

Права республик на экономический суверенитет

Эти права обеспечиваются в соответствии с программой на основе Договора об экономическом союзе суверенных государств и ряда соглашений, его дополняющих. Предполагается также заключение соглашений о межреспубликанских поставках, о поставках для общесоюзных нужд, а также о механизмах поддержания хозяйственных связей в переходный период.

Главный тезис во взаимоотношениях республик и центра состоит в том, что никто никем не руководит и не командует. Вся программа исходит из уважения к принятым республиками декларациям о суверенитете. Экономическую реформу невозможно провести на основе распоряжений из центра, какими бы верными они ни были. Народы больше не желают терпеть положение, при котором коренные вопросы их жизни решаются в центре, без их участия. Программа учитывает стремительный рост национального самосознания, поэтому основная роль в проведении преобразований отводится республиканским правительствам и местным органам власти. Власть должна приблизиться к людям.

Реализуя свои права на экономический суверенитет, народы получают возможность самостоятельно распоряжаться национальным богатством своих республик, не допускать бессмысленной растраты ресурсов, сохранить для следующих поколений природу, богатства недр. Республиканские правительства теперь несут ответственность за развитие своих территорий и, соответственно, берут на себя большую часть полномочий по управлению экономикой.

В республиках будут определяться уровень основных налогов, формы и способы приватизации, регулироваться цены на большинство товаров. Каждая республика сама найдет пути к земельной и жилищной реформам, их правительства выработают свою систему социальных гарантий, самостоятельно сформируют республиканские бюджеты. Союзу передаются

средства на финансирование только тех программ, в которых народы действительно заинтересованы.

Республики должны определить меру своей самостоятельности в управлении экономикой и взять на себя распоряжение соответствующими видами государственной собственности. Конечная цель разграничения полномочий по управлению государственной собственностью — не просто передача ее из ведения Союза республикам, а разгосударствление и приватизация. Многие виды имущества по договоренности всех республик должны остаться в общесоюзной собственности.

Экономическая интеграция необходима, но она должна строиться не на унитаризме и диктате центра, а на добровольности, взаимовыгодности и равноправном партнерстве. Вступая в экономический союз, суверенные республики договариваются об общих принципах экономической политики, о развитии единого рынка и согласованном проведении реформы. Органы управления союзом формируются на основе паритетного представительства всех республик. Формирование этих органов планируется уже в самом начале программы. Полномочия, передаваемые союзным органам управления, согласовываются всеми республиками и закрепляются в Договоре об экономическом союзе.

Участие в экономическом союзе должно быть выгодным для суверенных республик, поэтому следует предусмотреть добровольность вступления и право свободного выхода из союза. Вместе с тем член экономического союза должен взять на себя определенные обязательства, согласованные всеми его участниками. При отказе от выполнения этих обязательств, но при желании участвовать в некоторых социально-экономических программах союза, республика получает статус ассоциированного участника (наблюдателя), что сужает ее права в рамках союза.

Экономические права центра

Представляют собой сумму прав, делегированных суверенными республиками. В рамках этих согласованных прав центр осуществляет свои

полномочия по управлению общесоюзным имуществом и фондами, экономическими программами общесоюзного значения, а также обеспечивает максимально возможную согласованность в проведении реформы.

Право общества

Наше общество имеет безусловное право жить лучше уже сегодня, а не в отдаленном завтра, и предлагаемая программа перехода к рыночной экономике нацелена на возможно более полную реализацию этого права.

* * *

Рабочая группа вполне осознает, что у предлагаемой программы есть недостатки, но верит, что окончательную ее доработку осуществит уже жизнь. Ограниченный месяцем срок нашей работы, отсутствие важной информации не позволили нам сделать большего.

Мы выражаем благодарность сотням специалистов, представителям рабочих коллективов, ученым и целым научным учреждениям, оказавшим поддержку и практическую помощь в сложной работе.

С. ШАТАЛИН, Н. ПЕТРАКОВ, Г. ЯВЛИНСКИЙ, С. АЛЕКСАШЕНКО, А. ВАВИЛОВ, Л. ГРИГОРЬЕВ, М. ЗАДОРНОВ, В. МАРТЫНОВ, В. МАЩИЦ, А. МИХАЙЛОВ, Б. ФЕДОРОВ, Т. ЯРЫГИНА, Е. ЯСИН. РАЗДЕЛ I

КОНЦЕПЦИЯ ПРОГРАММЫ ПЕРЕХОДА НА РЫНОЧНУЮ ЭКОНОМИКУ КАК ОСНОВА ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА СУВЕРЕННЫХ РЕСПУБЛИК

1. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ

Кризис системы

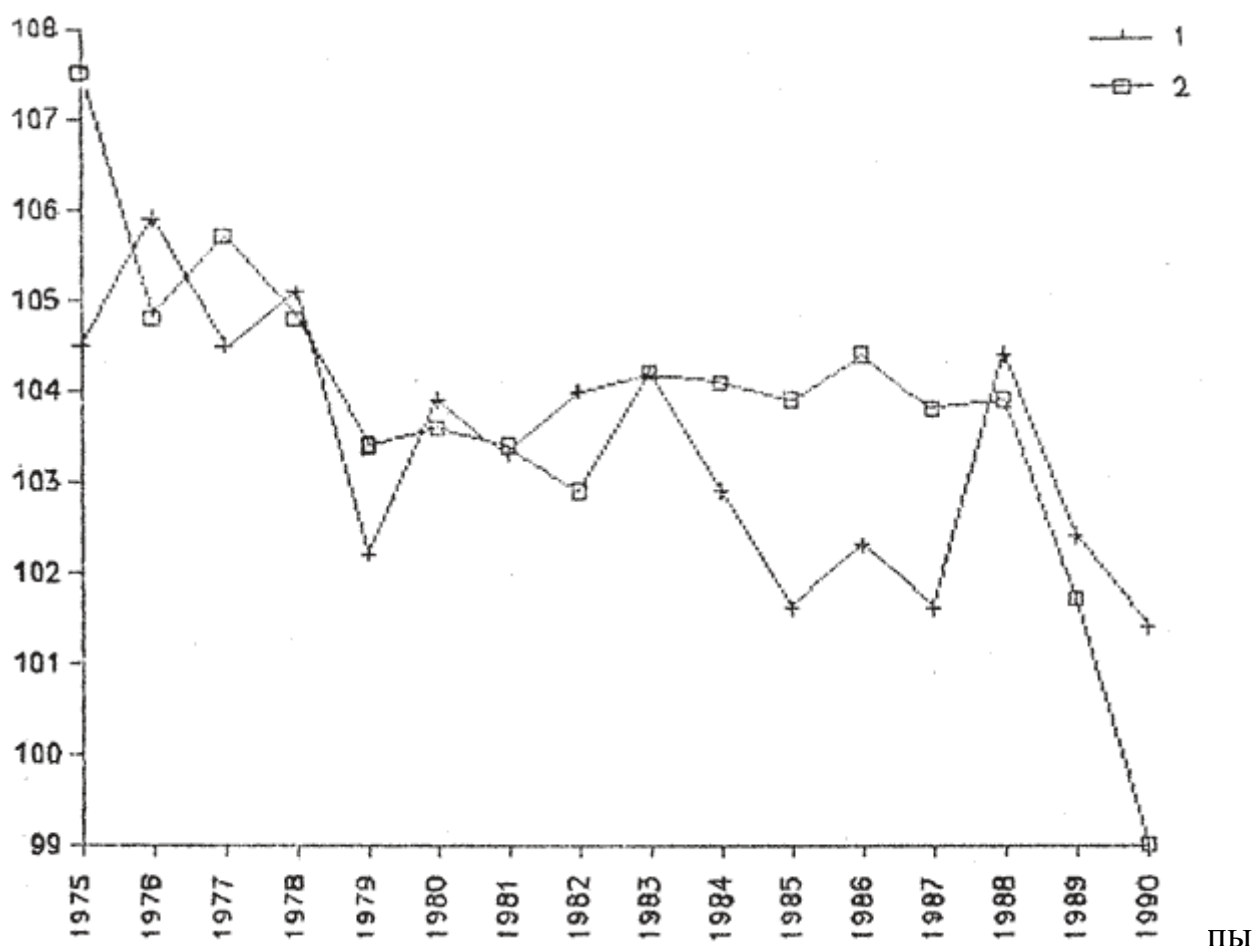
Переживаемая в настоящее время страной экономическая и политическая нестабильность не должна рассматриваться как обычный, хотя и глубокий кризис, преодолеваемый за счет внутренних резервов. Напротив, мы

наблюдаем общий кризис социально-экономической системы, в том числе национально-государственного устройства, экономики и идеологии — кризис, выявивший нежизнеспособность всех существующих структур.

Эта нежизнеспособность до определенного момента маскировалась экстенсивным использованием людских и природных ресурсов, но и такой тип экономического развития исчерпал себя еще в 60-е годы. В течение двух последних десятилетий идет непрерывное падение темпов экономического роста. Хозяйство страны не включилось в современный этап мировой научно-технической революции, оказалось лишенным механизмов структурной перестройки. Разрыв в уровне технологий, качестве товаров, жизненных стандартах (в 3—5 раз) со странами, имеющими развитую рыночную экономику, достиг критической величины.

С середины 70-х годов народное хозяйство функционировало в основном за счет доходов от экспорта сырья и энергоносителей, ограничения потребления населения, изолированности от мирового рынка. В 80-х годах наблюдался практически нулевой экономический рост, происходило «проедание» национального богатства: производственный аппарат многих отраслей не обновлялся на протяжении 15—25 лет, плодородие почв в ряде регионов снизилось в 2—3 раза, хищнически использовались природные ресурсы, нагрузка на окружающую среду в ряде регионов превысила все допустимые пределы. Нищенский уровень жизни десятков миллионов людей, невозможность удовлетворить первоочередные потребности и отсутствие стимулов к труду вызвали процессы физической и социальной деградации.

Потенциал сегодняшнего социально-экономического кризиса накапливался десятилетиями и не мог не проявиться в острых, разрушительных формах. Совпадение во времени негативных тенденций в экономике с глубокими политическими реформами было неизбежно — социально-экономические противоречия открыто проявились в ходе демократизации политической системы.



Темпы роста национального дохода (1) и промышленного производства (2) в СССР 1975-1990 годы (в % к предыдущему году)

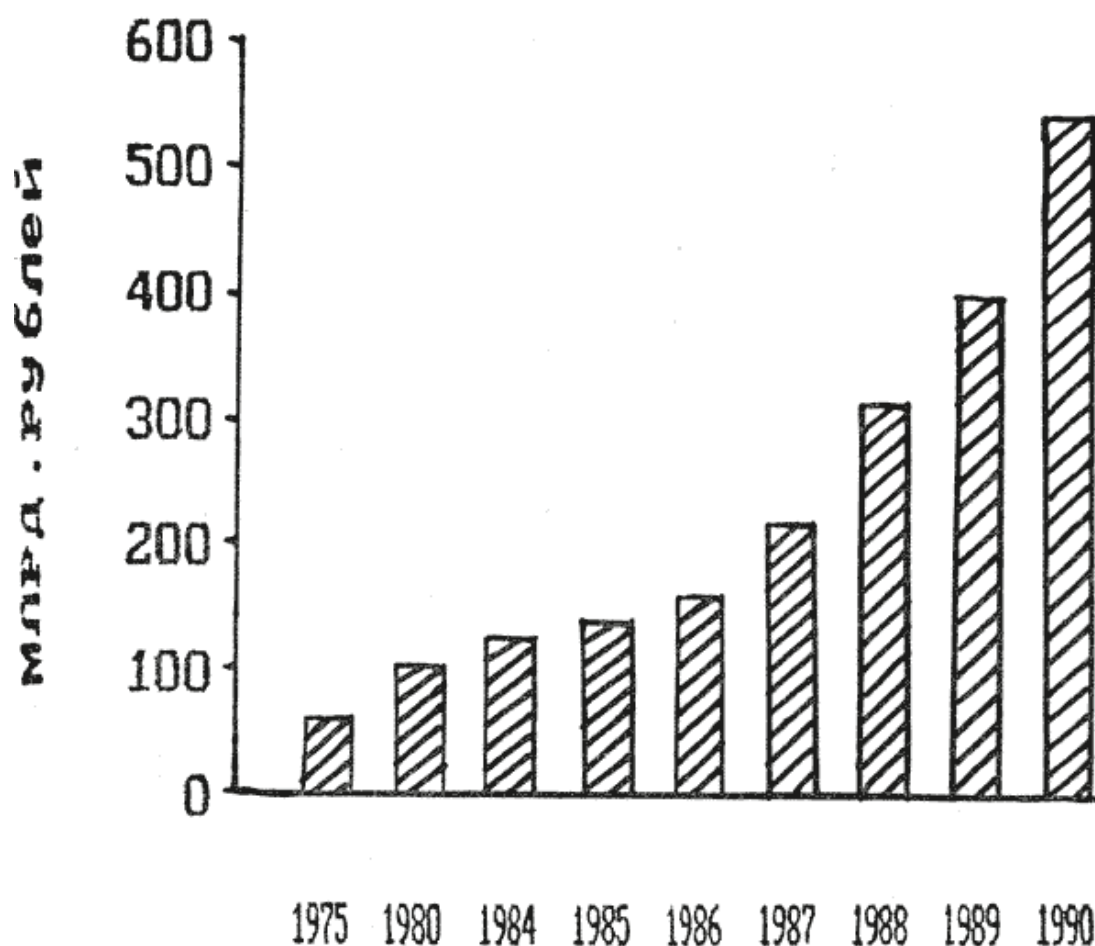
Экономическая политика 1985-1990-х годов

В 1985 году было верно выбрано направление экономических преобразований (децентрализация, усиление мотивации к труду), однако длительное отсутствие программы радикальных реформ, половинчатость принимаемых решений и некомпетентность руководителей органов управления экономикой лишь обострили кризисные явления.

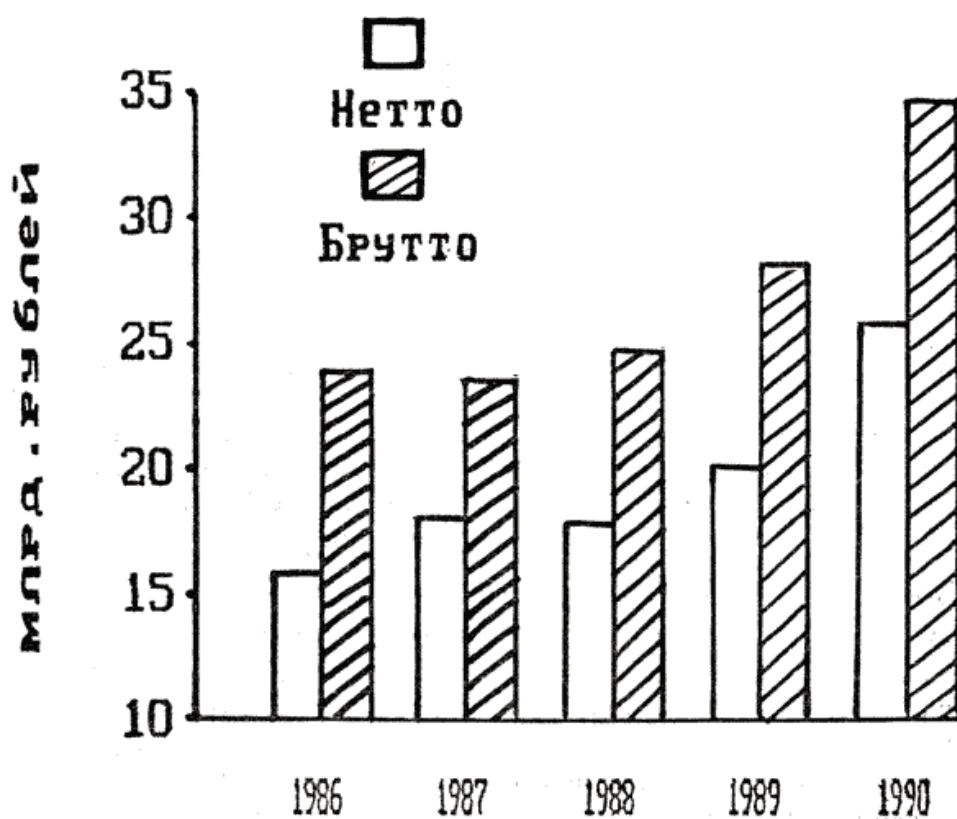
Особый вред принесла денежная и финансово-кредитная политика правительства. Эскалация государственных расходов при сохранении неизменной структуры производства привела по сути к ликвидации потребительского рынка. К 1985 году в экономике СССР уже был накоплен значительный инфляционный потенциал, не находивший проявления в силу жесткости финансовой системы. Однако в XII пятилетке этот потенциал

резко возрос, и виной тому — вопиющая некомпетентность и безответственность руководства финансовых органов. Если за 1981-1985 годы учтенный внутренний государственный долг возрос на 37,8 млрд. рублей, то за последующие 5 лет его прирост составит не менее 400 млрд. рублей. Учитывая, что к концу 1989 года чистый внешний долг СССР увеличился более чем в 2 раза по сравнению с уровнем 1984 года, можно сделать вывод — последние годы государство, по сути, «живет в долг» и уже находится на грани банкротства.

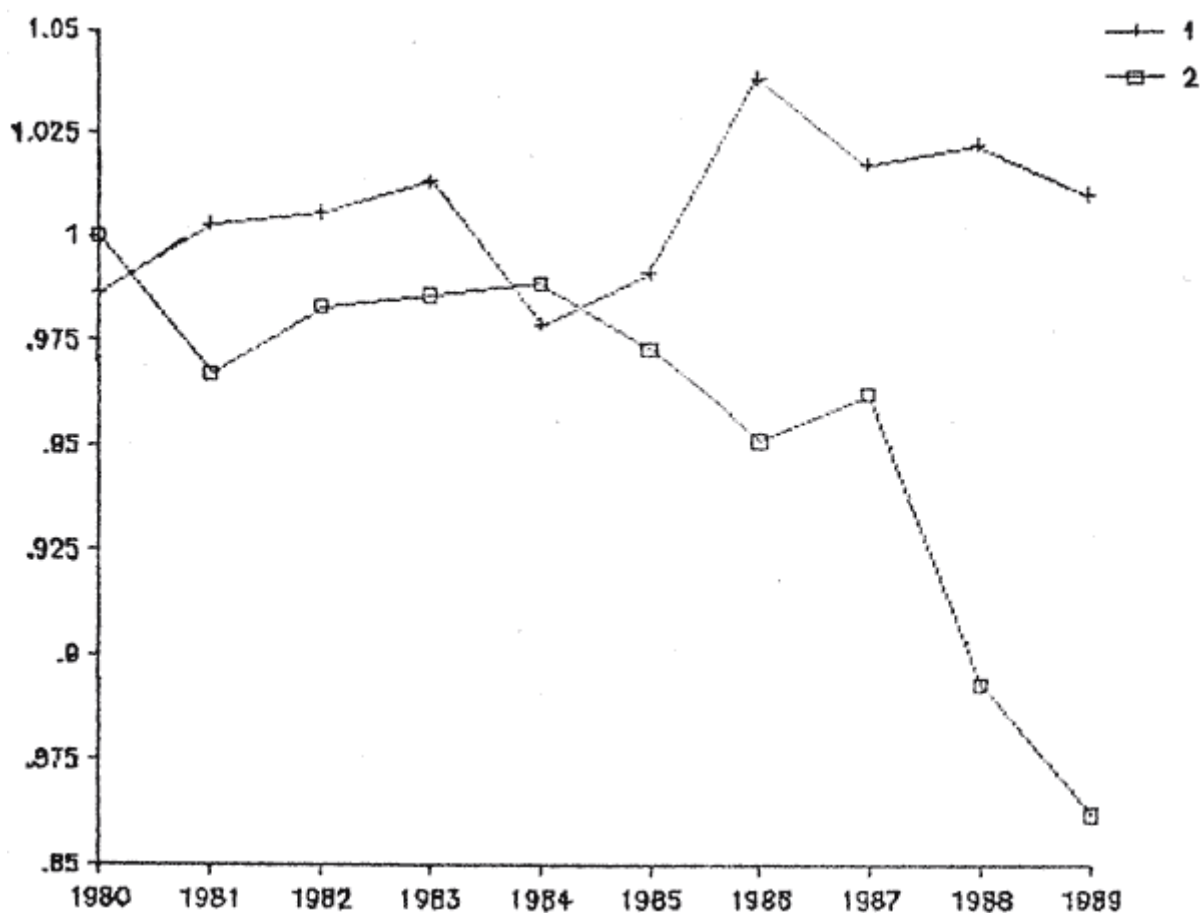
Политика «ускорения», предусматривавшая опережающее развитие машиностроения в рамках прежних структурных приоритетов, обострила макроэкономическую несбалансированность. Дополнительные финансовые ресурсы, полученные за счет эмиссии, накачивались в инвестиционную сферу, и без того отличавшуюся гипертрофированными масштабами. Подавляющая часть дополнительных капиталовложений омертвилась в незавершенном строительстве и в неэффективных производствах, вызвав мощную инфляционную волну. Начиная с 1988 года, ситуацию в капитальном строительстве можно охарактеризовать как инвестиционный кризис, преодолеть который никакие ассигнования уже не помогают. Наиболее значительно снизился ввод в действие объектов социально-культурной сферы, срываются планы жилищного строительства.



Государственный внутренний долг СССР

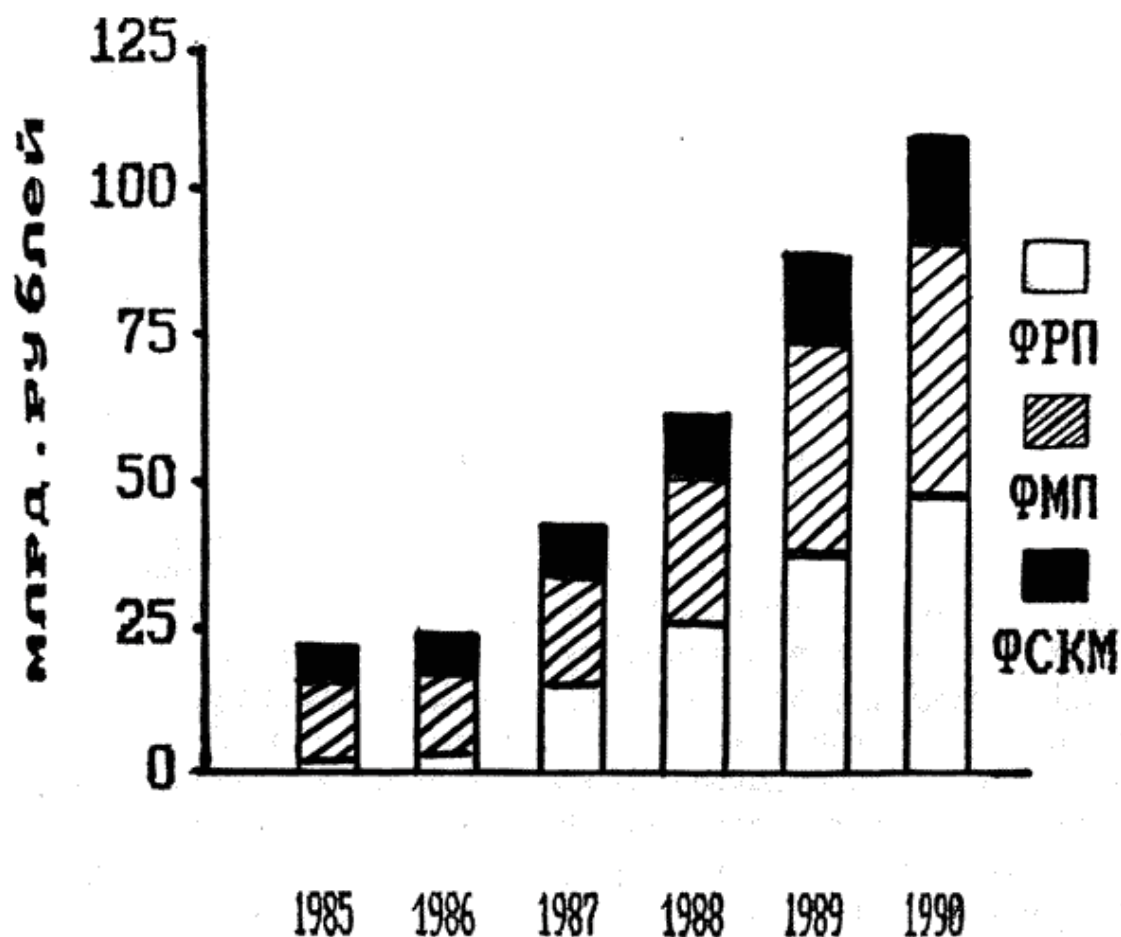


Государственный внешний долг СССР (в свободно конвертируемой валюте)

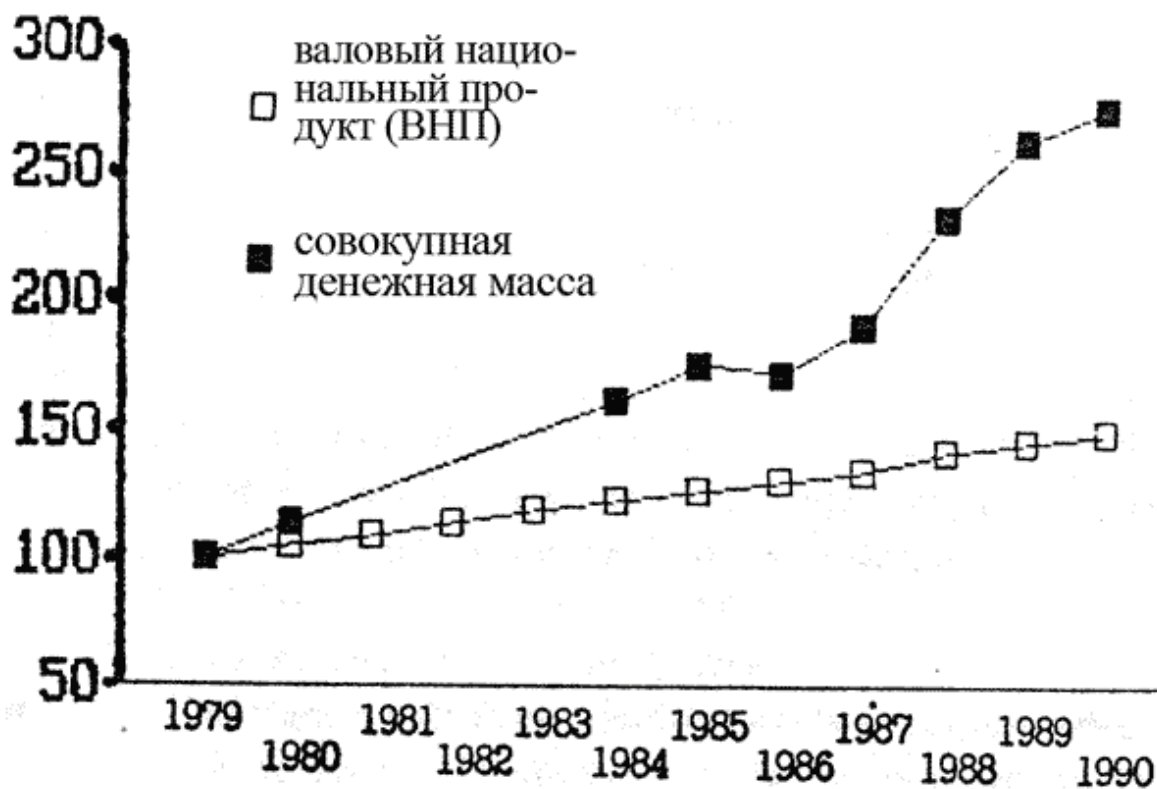


Отношение темпов роста капиталовложений к темпам роста промышленного производства (1) и отношение темпов роста ввода основных фондов к темпам роста капиталовложений (2) в СССР (1980-1990 годы).

Резкое увеличение централизованных расходов на социально-культурные мероприятия хотя и было ориентировано на повышение уровня жизни широких слоев, на деле имело обратный эффект, так как также целиком финансировалось путем эмиссии. В этих условиях номинальный рост доходов населения немедленно «съедается» инфляцией и одновременно усиливается дефицит (см. Приложение).



Средства ФЭС предприятий (на 1 января)



Сравнение темпов роста

ВНП и совокупной денежной массы (М3)[1]

Немалые потери понес государственный бюджет в ходе антиалкогольной кампании, а также из-за изменения конъюнктуры мирового рынка нефти. Крупных затрат потребовала ликвидация последствий технологических катастроф (Чернобыль) и стихийных бедствий. Не менее серьезным фактором дестабилизации финансовой системы стал неконтролируемый рост остатков денежных средств на счетах фондов экономического стимулирования (ФЭС) предприятий, начавшийся в 1986 году.

Особенно быстро — почти в 10 раз — за это время выросли средства фонда развития производства (ФРП). Втрое увеличились остатки средств по фонду материального поощрения (ФМП) и фонду социально-культурных мероприятий и жилищного строительства (ФСКМ). Давление этих денег испытывают все рынки, и прежде всего рынок средств производства. Основная причина такого положения — сохранение «мягких» бюджетных ограничений при отказе государства от изъятия свободного остатка прибыли предприятий.

Инфляционное финансирование дополнительных расходов государства при отсутствии объективной статистической информации позволило некоторое время поддерживать иллюзию перемен. И тем сильнее социальное недовольство сейчас, в период жесточайшего финансового кризиса. Контроль за ростом денежной массы в сегодняшних условиях уже невозможен без чрезвычайных мер.

Эти ошибки в экономической политике были сделаны на фоне непоследовательных, половинчатых действий по изменению отдельных элементов сложившейся системы хозяйствования, нередко не идущих дальше внешнего слоя проблем.

В течение полугода Правительство предложило по сути две, принципиально различающиеся программы реформы, из которых ни одна не вызвала доверия, и обе оказались непригодными для практической реализации.

Как ни парадоксально, но этап 1985-1990 годов был объективно необходим обществу для осознания бесперспективности существующей социально-

экономической системы и выработки программы перехода к иной модели развития. Значительная инерционность общественного развития не позволяет избежать периода «переоценки ценностей», а накопленные в это время знания, идеи необходимы для последующих реформ.

Необходимость немедленно определить принципиальное направление экономической реформы, принять программу действий и приступить к ее реализации диктуется рядом обстоятельств:

- снижение темпов роста промышленного производства, начавшееся в конце 1988 года, перешло в экономический спад, который углубляется с каждым месяцем;
- ситуация в финансовой сфере вышла из-под контроля; бюджетный дефицит, внутренний государственный долг и объем денежной массы увеличиваются с ускорением;
- внешнеэкономическое положение страны продолжает ухудшаться, платежеспособность государства обеспечивается уже за счет использования резервов, объемы которых неуклонно сокращаются;
- потребительский рынок почти полностью вытеснен нормированным распределением товаров и «черным рынком», социальная напряженность достигла предела;
- органы государственного управления республиканского, областного и районного уровня, предприятия в отсутствии программы экономической реформы вынуждены искать выход из сложившейся ситуации в одиночку, что порождает центробежные тенденции и усугубляет кризис.

Варианты выбора

Острота экономического и политического кризиса, национальных и идеологических противоречий лишает руководство страны возможности маневра, сужает круг возможных альтернатив развития событий. Сегодня у

политического и экономического центра по существу осталось три варианта действий:

1. Следование за событиями, борьба с негативными процессами уже после того, как они набирают силу. Политика полумер, постепенности реформ в сфере экономики.

2. Вариант «отката», сводящийся к реставрации системы централизованного управления экономикой (директивное планирование производства, фондирование материальных ресурсов, жесткое ограничение доходов, ликвидация всех новых форм организации хозяйственной деятельности).

3. Ускоренная подготовка и проведение радикальной экономической реформы, цель которой — создание в течение 1,5—2 лет основ рыночной экономики, способной к саморазвитию и ориентированной на удовлетворение потребностей людей.

Рассмотрим последствия выбора руководством страны того или иного варианта действий.

1. Постепенные преобразования. Возможность действовать подобным образом почти исчерпана, так как при этом варианте действий продолжится процесс дезинтеграции экономической системы, появятся десятки автаркий в границах областей и национально-территориальных образований. Обмен продукцией между ними примет форму бартерных сделок. В результате придется выбирать между гиперинфляцией и прямым изъятием денежных средств у населения и предприятий. Спад производства углубится, многие крупные предприятия останутся из-за нехватки комплектующих изделий. Острый дефицит потребительских товаров и продукции производственного назначения можно будет покрывать только за счет импорта, однако стране, вероятно, будет отказано в новых кредитах. Начнется упадок крупных городских центров и падение товарности наиболее урожайных сельскохозяйственных регионов. Потребительский рынок вытеснится нормированным распределением и «черным рынком».

Экономический крах усугубится отсутствием единой программы действий. Каждая республика, а затем и каждая территория (вплоть до района) будут пытаться выбраться из кризиса в одиночку, что губительно для интегрированной и сверхмонополизированной экономической системы.

Политические последствия выбора этого варианта действий — окончательный распад Союза, столкновения на национальной почве в этнически неоднородных регионах. Неподчинение закону будет охватывать все сферы жизни общества.

2. Вариант возврата к экономической системе «образца 1984 года» следует рассматривать как реальный, учитывая, что у него немало сторонников как в структурах, обладающих властью, так и среди определенных групп населения, уставшего от нестабильности условий жизни. Многие еще не до конца осознали самоубийственность старой экономической и политической системы, столкнувшей великую страну на обочину мирового прогресса. В 70-е — начале 80-х годов происходило нарастание кризиса экономики централизованного типа, поэтому возвращаться придется к хозяйственной системе 30-х — 50-х годов. Очевидно, что добиться этого без широких политических репрессий невозможно, а неэффективность сверхцентрализованной экономики доказана историческим развитием человечества.

3. Радикальная экономическая реформа. Необходимость перехода к иной модели общественного устройства диктуется универсальностью законов, управляющих экономикой и обществом в целом. Попытки искать иной, уникальный путь для одной страны обмануть логику исторического развития изначально обречены на неудачу.

Между тем, именно сегодня имеются условия, благоприятствующие радикальным преобразованиям:

- понимание широкими социальными слоями сущности процессов общественной, и в том числе экономической, жизни достигло уровня, позволяющего разработать и осуществлять на практике комплекс

реформ (политической, экономической; национально-государственного устройства);

— большая подготовительная работа, проведенная в последние 2—3 года, позволяет в сжатые сроки разработать детальную программу экономической реформы, а также необходимые для ее осуществления законодательные акты, нормативные и методические документы;

— военное противостояние снижено, рационализация внешнеэкономических отношений и прямая помощь зарубежных государств позволят сформировать резервы, необходимые для успешного хода преобразований.

— Однако в настоящее время для проведения любых реформ необходима не только политическая воля руководства страны, но и согласие республик, координация их действий, а также доверие людей.

2.ЦЕЛИ РЕФОРМЫ И ПРИНЦИПЫ НОВОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ

Главная цель реформы — экономическая свобода граждан и создание на этой основе эффективной хозяйственной системы, способной обеспечить динамичное развитие народного хозяйства и достойный уровень благосостояния гражданам страны, преодолев отставание от других стран;

Человечеству не удалось создать ничего более эффективного, чем рыночная экономика. Она создает сильные стимулы к самореализации возможностей человека, повышению трудовой и хозяйственной активности, резко ускоряет научно-технический прогресс. Свойственные ей механизмы саморегулирования обеспечивают наилучшую координацию деятельности всех экономических субъектов, рациональное использование трудовых, материальных и финансовых ресурсов, сбалансированность народного хозяйства. Очевидно, что только переход к экономической системе, основанной на рыночных отношениях, позволит решить наиболее острые, десятилетиями накапливавшиеся проблемы страны, органично соединить нашу экономику с мировым хозяйством, обеспечить рост производства в соответствии с нуждами трудящихся и, тем самым, социальную ориентацию экономики, ликвидировать дефицит, открыть доступ нашим гражданам ко всем достижениям мировой цивилизации.

Трудный, но необходимый для судеб страны перелом, который требуется осуществить, состоит в том, что на смену государственной опеке, иждивенчеству и уравниловке, апатии и бесхозяйственности, порожденным административно-командной системой, должны прийти свобода хозяйственной деятельности и ответственность каждого гражданина за свое благосостояние, напряженный и хорошо организованный труд, вознаграждение в соответствии с его результатами.

Рыночный механизм — это единственный механизм, позволяющий соединять различные государства и их экономические системы. Поэтому

только переход к нему позволит создать основу для добровольного объединения суверенных республик в рамках обновленного Союза.

Для эффективного функционирования рыночной экономики необходимы предпосылки, которые должны быть созданы в течение переходного периода. Они образуют каркас, принципы функционирования новой экономической системы.

1) Максимальная свобода экономического субъекта (предприятия, предпринимателя). Признание важной социальной роли наиболее активных, квалифицированных и талантливых людей — рабочих, крестьян, предпринимателей и организаторов производства, всемерное поощрение предпринимательства.

2) Полная ответственность экономического субъекта за результаты хозяйственной деятельности, опирающаяся на юридическое равноправие всех видов собственности, включая частную. Смысл собственности в том и состоит, чтобы ясно определить, кто несет имущественную ответственность за результаты хозяйствования, найти в ходе развития экономики для каждой из форм собственности сферу наиболее эффективного применения, избавить государство от несвойственных ему функций.

Только на основе новых отношений собственности может быть решена проблема долгосрочной заинтересованности предприятий и граждан в обеспечении оптимальных пропорций потребления и накопления, в обновлении и наращивании производственного потенциала, в повышении эффективности капитальных вложений. Доходы от собственности признаются законной категорией доходов.

3) Конкуренция производителей как важнейший фактор стимулирования хозяйственной активности, увеличения разнообразия и повышения качества продукции в соответствии с запросами потребителей, снижения издержек и стабилизации цен. Развитие здоровой конкуренции требует демополизации экономики, формирования соответствующей структуры производства, обеспечивающей присутствие на рынке достаточного числа производителей

каждого вида товаров, свободного входа на рынок любого экономического субъекта, государственной поддержки конкуренции и предупреждения монополистической практики.

4)Свободное ценообразование. Рыночные механизмы могут эффективно функционировать только в том случае, если подавляющее большинство цен устанавливается на рынке свободно, балансируя спрос и предложение. Государственный контроль за ценами допустим только в ограниченной сфере и без грубого нарушения законов рыночного ценообразования, которое неизбежно ведет к дефициту.

5)Распространение рыночных отношений на те сферы, где они показывают более высокую эффективность в сравнении с государственными и иными формами регулирования. Отсюда следует необходимость дополнения товарного рынка рынком рабочей силы и финансовым рынком, которые обеспечивают высокую мобильность общественных ресурсов, их быстрое перемещение в сферы наиболее рационального применения, стимулируют накопление и научно-технический прогресс.

Вместе с тем в экономике сохраняется значительный нерыночный сектор, включающий те виды деятельности, которые не могут быть подчинены исключительно коммерческим критериям (оборона, часть здравоохранения, образования, науки, культуры).

б)Открытость экономики, ее последовательная интеграция в систему мирохозяйственных связей. Принцип состоит в том, что любой экономический субъект вправе осуществлять внешнеэкономические операции. Иностранные юридические и физические лица на равных условиях со всеми производителями действуют на внутреннем рынке в соответствии с установленным законодательством и общепринятыми международными нормами.

7)Важнейшей задачей государственной власти на всех уровнях и, в первую очередь, на республиканском и местном является обеспечение высокой степени социальной защищенности граждан, понимаемой, с одной стороны,

как предоставление всем гражданам разных возможностей в том, чтобы своим трудом обеспечить себе достойную жизнь, а с другой стороны, как государственная поддержка нетрудоспособных и социально уязвимых членов общества.

8) Все органы государственной власти отказываются от прямого участия в хозяйственной деятельности (за исключением некоторых специфических областей). Однако рынок, обеспечивая высокую экономическую эффективность производства, нуждается в государственном и общественном регулировании с точки зрения упреждения тех негативных последствий, которые могут порождаться его неконтролируемым функционированием, таких, как нестабильность производства, чрезмерная имущественная и социальная дифференциация, неравномерность развития отдельных регионов. Государство осуществляет макроэкономическую политику и содействует формированию среды, благоприятной для хозяйственной деятельности, прежде всего на направлениях, соответствующих общественным интересам.

Особенность Союза ССР, вытекающая из его политического устройства как союза суверенных государств, состоит в том, что основным субъектом государственного регулирования экономики является союзная республика. Союзные и межреспубликанские органы действуют в соответствии с полномочиями, переданными им республиками по условиям нового Союзного договора. Полномочия местных органов власти и самоуправления делегируются им республиками в соответствии с их конституциями.

Проводя экономическую политику, государство использует:

- законодательную регламентацию экономической деятельности, в том числе с целью предупреждения монополистической политики, поощряя здоровой конкуренции, защиты потребителей и окружающей природной среды;
- единую денежную и банковскую систему, методы регулирования денежной массы;

- систему налогов, налоговых льгот и финансовых санкций;
- систему регулирования цен;
- бюджетные ассигнования и проводит операции с принадлежащими государству активами;
- целевые социально-экономические, научно-технические и инвестиционные программы.

Деятельность государственных органов по регулированию экономики строится на строгом разграничении полномочий законодательной, исполнительной и судебной власти.

3.ЭКОНОМИЧЕСКИЙ СОЮЗ СУВЕРЕННЫХ РЕСПУБЛИК

Стремление народов к экономическому и политическому суверенитету нашло свое выражение в принятии Деклараций о государственном суверенитете (независимости) республик и законодательных актов, закрепляющих их экономическую самостоятельность.

Попытки повернуть события вспять исторически бесперспективны, суверенные республики считают своей общей целью коренное преобразование унитарных политических и социально-экономических структур.

В то же время процессы трансформации национально-государственного устройства СССР, позитивные в своей основе, сопровождаются острыми конфликтами и значительными экономическими потерями. Ситуация, в которой ни союзные органы управления, ни республиканские правительства не обладают полнотой власти, необходимой для проведения экономической политики, крайне опасна для экономики, функционирующей как централизованно управляемая система.

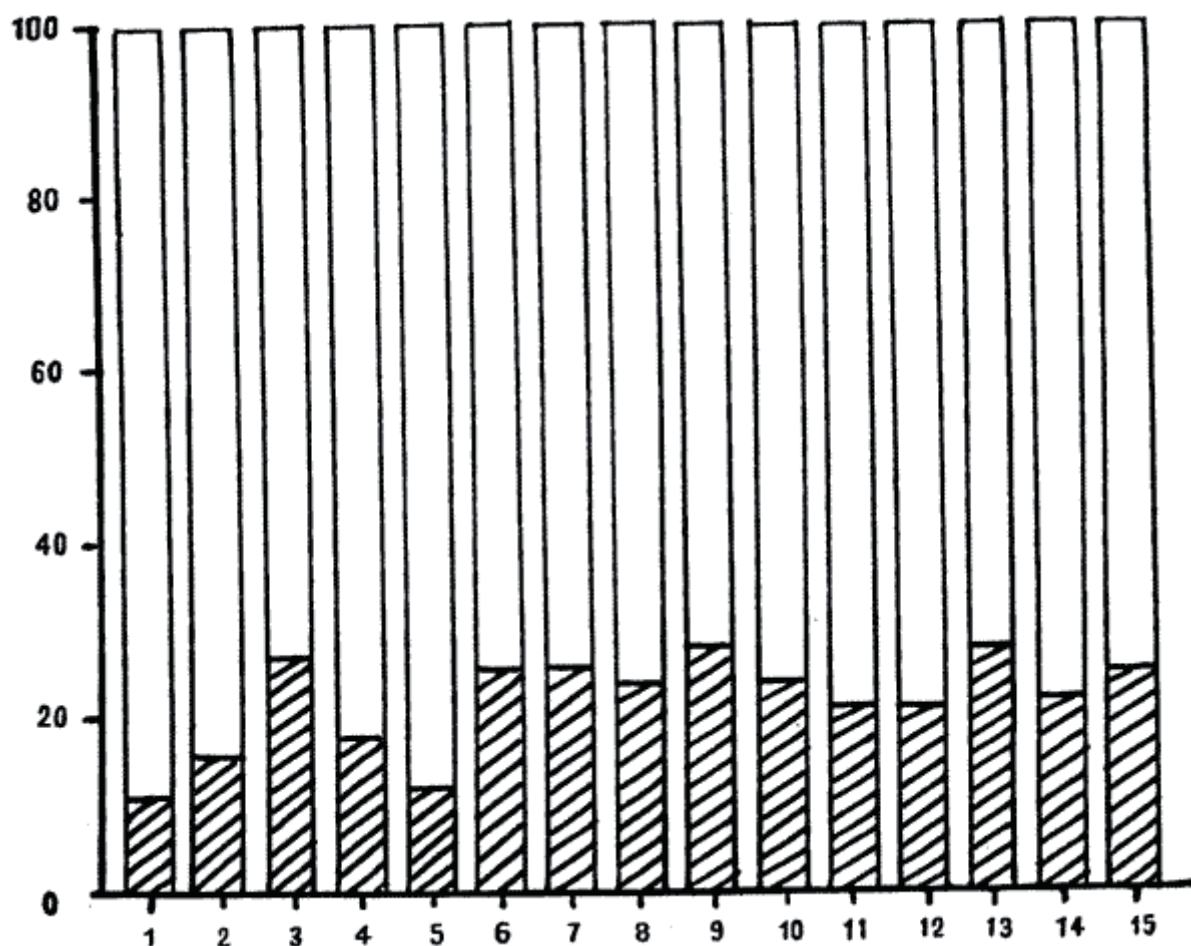
Осознавая сходство основных проблем социально-экономического развития, учитывая сложившиеся производственные, финансово-кредитные, торговые и другие связи, а также необходимость согласованных действий в осуществлении экономических реформ, суверенные государства

договариваются о создании нового Экономического Союза. Это позволит остановить процесс распада межреспубликанских хозяйственных связей, придать механизмам экономической интеграции принципиально иную основу — добровольность и учет интересов всех республик.

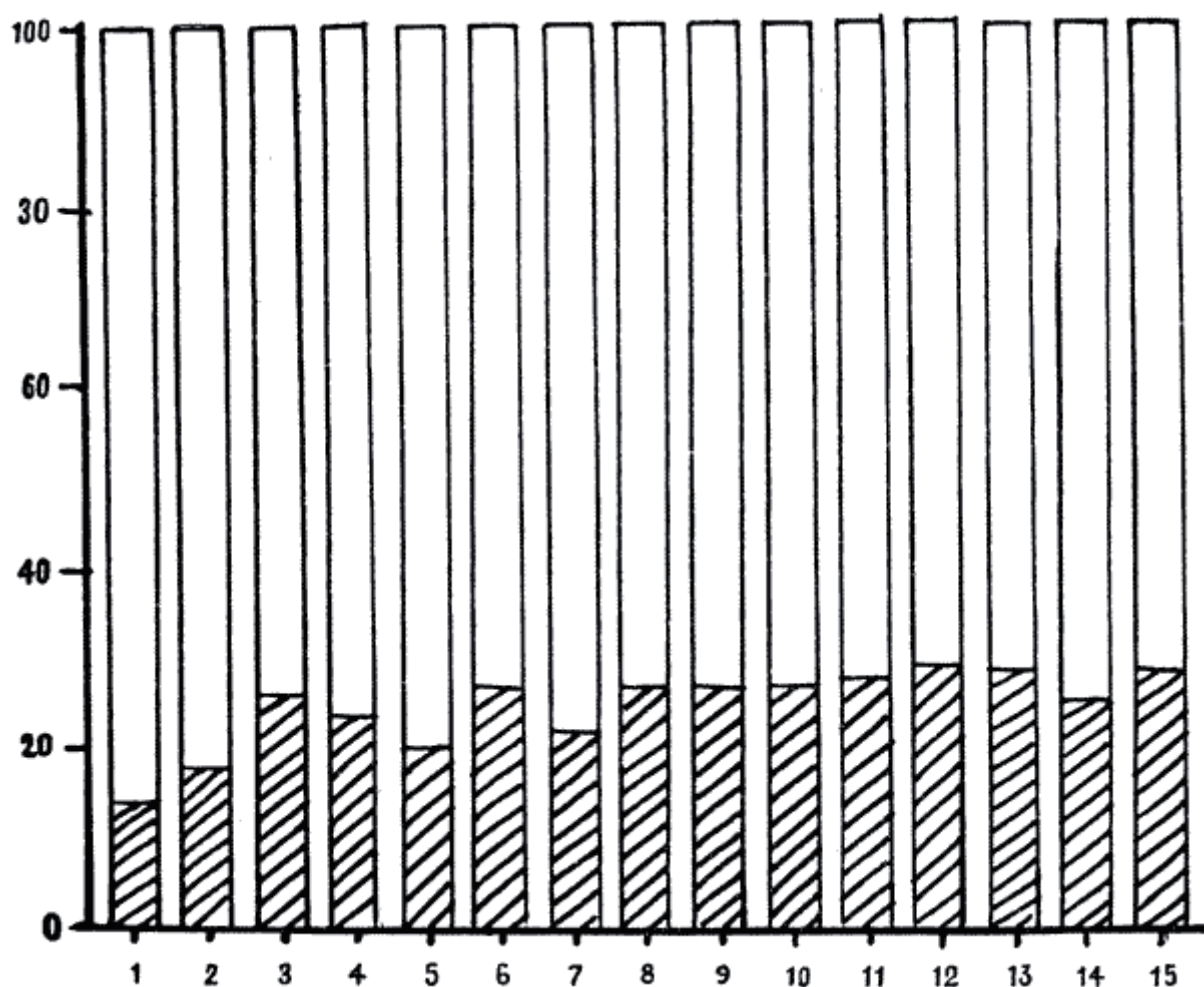
Целью Экономического Союза является обеспечение благосостояния всех народов, развитие и обогащение национальных культур, реализация принципов общечеловеческих ценностей через создание эффективной рыночной экономики и экономическую интеграцию республик, основанную исключительно на взаимном интересе и равноправном партнерстве.

В основу Экономического Союза закладываются следующие принципы:

1. Экономический Союз основан на началах равенства членов Союза — суверенных государств, добровольно в него вступающих.
2. Основа экономики — предприниматель, предприятие, приумножающие свою собственность и тем самым национальное богатство. Основная роль государства в экономике заключается в проведении макроэкономической политики, формировании рыночной инфраструктуры и обеспечении социальной защищенности граждан.
3. Все суверенные государства, вступающие в Экономический Союз, создают единое экономическое пространство и проводят согласованную политику по формированию условий для свободной предпринимательской деятельности всех хозяйствующих субъектов (предприятий, коммерческих организаций, частных лиц), по защите рынка.
4. Условием членства в Союзе является принятие на себя республикой определенных обязательств в полном объеме, вытекающих из Договора о создании Экономического Союза. Государство, не берущее на себя выполнение обязательств в полном объеме может получить при согласии всех членов Союза статус ассоциированного члена или наблюдателя. Члены Союза сохраняют право свободного выхода из него. Государства-участники, нарушающие правила Договора, могут быть исключены из Союза.



ДОЛЯ ВЫВОЗИМОЙ ПРОДУКЦИИ В РЕСПУБЛИКАНСКОМ
ПРОИЗВОДСТВЕ РЕСПУБЛИКИ:



ДОЛЯ ВВОЗИМОЙ ПРОДУКЦИИ В РЕСПУБЛИКАНСКОМ
ПОТРЕБЛЕНИИ РЕСПУБЛИКИ:

Экономический суверенитет республик — членов Союза

Субъектами государственного регулирования экономики являются союзные республики и Союз, в соответствии с полномочиями, переданными ему республиками. Органы управления Экономического Союза действуют в соответствии с полномочиями, переданными им республиками.

Суверенные республики имеют исключительное право на законодательное регулирование владения, пользования и распоряжения всем национальным богатством, находящимся на их территории. Земля, ее недра, внутренние и территориальные воды, континентальный шельф, воздушное пространство и другие природные ресурсы, созданный экономический и научно-технический потенциал является собственностью их народа, материальной основой

государственного суверенитета республик. Суверенные республики имеют право на свою долю в созданном на момент заключения Договора общесоюзном богатстве (в том числе в алмазном, валютном и золотом запасе Союза).[4]Функции и полномочия членов Союза.

Все функции и полномочия членов Союза реализуются исходя из принципа верховенства законодательств суверенных республик и эффективного разделения функций республиканского и союзного управления. В соответствии с этим суверенные государства несут основную ответственность за экономическое развитие своих территорий и осуществляют основанную на разделении компетенции республик и Союза экономическую политику, самостоятельно формируют структуру управления народным хозяйством.

Республики — члены Экономического Союза вырабатывают основы общей экономической политики и совместно принимают законодательство, регулирующее систему межреспубликанских отношений, определяют порядок разрешения хозяйственных споров и конфликтных ситуаций, проводят единую политику пенсионного обеспечения и занятости, согласовывают свои действия по обеспечению социальных гарантий гражданам. Для совместного управления теми сферами деятельности, которые объективно требуют проведения единой экономической политики, они создают органы управления Союза.

В общих интересах социально-экономического развития республики делегируют создаваемым ими органам управления Союза следующие полномочия:

- 1.Создание экономических условий для поддержания обороноспособности, обеспечения государственной безопасности Союза и борьбы с организованной преступностью.
- 2.Разработка перспективных прогнозов экономического и социального развития страны, формирование и реализация крупных народнохозяйственных программ общесоюзной значимости.

3.Реализация согласованной кредитно-денежной и валютной политики, направленной на укрепление покупательной способности рубля. Недопущение ограничений на движение денежных ресурсов внутри Союза.

4.Разработка и введение единых таможенных правил, обеспечивающих защиту общесоюзного рынка. Недопущение использования квот, ограничений или таможенных барьеров на пути движения согласованного перечня товаров внутри Союза.

5.Регулирование в общесоюзном масштабе цен на ключевые виды сырья, продукции, товаров и услуг, круг которых согласовывается всеми субъектами Экономического Союза.

6.Разработка стратегии внешнеэкономической политики. Формирование и использование общесоюзного валютного фонда, выполнение обязательств Союза ССР перед международным сообществом.

7.Разработка и осуществление мер общесоюзного значения по обеспечению экологической безопасности населения.

8.Разработка и осуществление мер общесоюзного значения по реализации политики в сфере социальной защиты и обеспечения граждан.

9.Организация единой патентной и метрологической служб, службы единого времени, мер и весов, установление общесоюзных и внедрение международных стандартов, организация общесоюзной статистики и единой системы бухгалтерского учета.

10.Управление теми сферами деятельности и целевыми программами, которые по своему характеру требуют единого в масштабах Союза руководства, а именно:

- важнейшими фундаментальными исследованиями;
- оборонными программами;
- единой энергетической системой;
- магистральным железнодорожным и трубопроводным транспортом;
- атомной энергетикой;

- космическими системами и исследованиями;
- общесоюзной системой связи, информации и информатики;
- государственной общесоюзной системой по предупреждению и действию в чрезвычайных обстоятельствах.

Государственные органы управления морским, рыболовецким (океанским) и воздушным транспортом передают свои полномочия вновь образуемым трансреспубликанским акционерным компаниям. Подобные компании по согласию республик могут создаваться и в других сферах.

В целях решения общих для суверенных республик задач они образуют совместную собственность всех республик (союзную собственность). Решение вопросов о создании и управлении союзной собственностью осуществляется на договорной основе.

В своей деятельности по выполнению закрепленных за ними полномочий союзные органы управления и республики должны руководствоваться следующими основными требованиями:

1. Делегированные союзным органам управления полномочия не могут быть изменены без согласия всех субъектов Договора.
2. Субъекты Договора несут экономическую ответственность за нарушение принятых обязательств.
3. Делегированные союзным органам управления полномочия должны обеспечивать единообразную регламентацию экономического режима на основе антимонопольного законодательства, согласованных мер по борьбе с недобросовестной конкуренцией, охрану интересов потребителей, регулирование и выравнивание стартовых условий перехода республик к рыночным отношениям.

Правовой основой новых экономических взаимоотношений между суверенными республиками служит настоящий Договор и разработанные в соответствии с ним законодательные и нормативные акты.

Органы управления Союзом

Структура органов управления Союзом в зависимости от их характера может формироваться на паритетном представительстве всех республик или по федеративному принципу их построения.

Членство в Экономическом Союзе.

Членом Экономического Союза может быть республика, признающая основные принципы построения Союза и берущая на себя все соответствующие обязательства.

Если суверенное государство не принимает на себя какое-либо из согласованных всеми членами Союза обязательств, то оно получает статус ассоциированного участника Экономического Союза (наблюдателя) и пользуется правом участия в отдельных общесоюзных программах при условии и с момента внесения своей доли средств на их финансирование.

В случае желания одной из республик выйти из Экономического Союза ее высший орган управления обязан заблаговременно уведомить об этом всех членов Союза, при этом выходящая республика обязана гарантировать погашение долгов, выполнение заключенных договоров и других обязательств.

Бюджет Союза

Порядок формирования и использования бюджетов суверенных республик определяется законодательствами этих республик. Они самостоятельно разрабатывают и используют систему налогообложения, сборов и обязательных платежей. Все субъекты хозяйствования, юридические и физические лица, находящиеся на территории республик, производят отчисления (взносы, платежи) только в республиканские и местные бюджеты.

Бюджет Союза формируется путем передачи республиками финансовых средств для реализации делегированных Союзу полномочий. Взнос каждой республики в бюджет Союза определяется исходя из объема ее ВВП

(национального дохода) либо ВВП на душу населения. Увязка величины взноса республики в союзный бюджет с размером ВВП на душу населения направлена на выравнивание стартовых условий перехода к рыночным отношениям для всех субъектов Экономического Союза. По согласованию между республиками этот взнос может устанавливаться в виде федерального налога.

В бюджете Союза предусматриваются следующие направления расходов (укрупненно):

- оборона;
- государственная безопасность;
- борьба с организованной преступностью;
- крупные природоохранные мероприятия;
- социальные и другие целевые программы общесоюзного значения;
- фонд регионального развития (и субвенций);
- фонд чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий и катастроф;
- обслуживание внутреннего и внешнего государственного долга СССР;
- внешнеэкономическая деятельность Союза;
- содержание органов управления Союза;
- финансирование фундаментальных научных исследований;
- резервный фонд.

Республики — члены Экономического Союза по взаимной договоренности могут финансировать выполнение и иных экономических, научно-технических, социальных и экологических программ на двусторонней или многосторонней основе.

Валютный фонд Союза

Валютный фонд создается республиками с целью финансирования внешнеэкономической деятельности Союза в части делегируемых ему полномочий и формируется за счет взносов республик в размерах, определяемых на базе долей каждой из них в указанном фонде. Величина последнего определяется исходя из необходимости покрытия целого ряда затрат в валюте;

1. Обслуживание внешнего государственного долга СССР. Для этого его размер, а также согласованная доля в нем каждой из республик фиксируется по состоянию на дату, определенную в Договоре (обслуживание внешнего государственного долга СССР осуществляется всеми республиками в согласованном порядке. Для этого его общий размер фиксируется по состоянию на дату, определенную в Договоре. Ассоциированным членам Союза фиксируется их доля и определяется порядок его погашения).

2. Все новые займы осуществляются либо сообща, и тогда возникают затраты по обслуживанию внешнего долга Союза, либо отдельно. Во втором случае долг является внешним государственным долгом соответствующей республики и затраты по его обслуживанию ложатся только на нее.

3. Предоставление иностранным государствам займов и иной экономической помощи, а также заключение соглашений на получение такой помощи из иностранных источников от имени Союза требуют согласованного решения всех республик.

4. Выполнение ранее принятых внешнеэкономических обязательств, обязательств по взносам в международные организации, банки и фонды осуществляется в порядке, аналогичном указанному в п. 1,2.

5. Импорт для реализации общих программ, содержание загранучреждений и ряд других расходов осуществляются исходя из потребности в указанных расходах и финансируются республиками в тех же долях.

Общесоюзные валютные резервы создаются на уровне, достаточном для гарантирования существующего внешнего долга СССР и новых общесоюзных программ.

Экономический Союз и реформа

Суверенные государства — члены Союза не видят иного пути преодоления кризиса социально-экономической системы, кроме радикальной экономической реформы, основанной на создании рыночной экономики.

Они констатируют невозможность улучшения сложившегося положения при существующей структуре управления народным хозяйством СССР. Структура органов управления Союза должна быть создана в соответствии с изложенными принципами образования Экономического Союза.

Каждая суверенная республика самостоятельно на основе согласованной концепции разрабатывает комплекс мероприятий по переходу к рыночным отношениям, определяет последовательность шагов в становлении рыночной экономики. С учетом имеющихся специфических условий республики устанавливают наиболее эффективные способы использования производственно-экономического потенциала, осуществляют структурные преобразования, создают основные рыночные институты. Вместе с тем успешное проведение экономической реформы возможно только на основе эффективной координации действий всех республик.

Основой согласованных действий государств — членов Экономического Союза должна стать Программа перехода к рыночной экономике, а разработанные на ее основе типовые проекты законодательных и нормативных актов могут использоваться при подготовке соответствующего республиканского законодательства. Для реализации Программы при Президенте СССР создается межреспубликанский экономический комитет.

О приложениях к Договору об Экономическом Союзе

Вместе с заключением Договора о создании Экономического Союза его участники подписывают ряд соглашений, регламентирующих формы и

механизмы согласования экономической политики государств — членов Союза, в том числе:

- 1.О создании Резервной Системы Союза и проведении единой денежно-кредитной политики.
- 2.О бюджете Союза.
- 3.О налоговой политике.
- 4.О таможенной политике в Союзе.
- 5.О валютном фонде Союза и валютной политике.
- 6.О поставках и работах для общесоюзных нужд.
- 7.О межреспубликанских поставках.
- 8.О пенсионном фонде Союза.
- 9.О фонде занятости Союза.

4. ЛОГИКА И ЭТАПЫ ПЕРЕХОДА НА РЫНОЧНУЮ ЭКОНОМИКУ

Общая концепция

Переход от командной к рыночной экономике имеет общие закономерности, с которыми нужно считаться всем.

Этот процесс включает, с одной стороны, глубокие институциональные изменения, затрагивающие структуру социально-экономических отношений, а также производства, с другой — он предполагает осуществление стабилизационных мер, прежде всего в денежно-кредитной и финансовой сфере и в ценообразовании. Работа должна проводиться по следующим направлениям.

1)Разгосударствление экономики, приватизация, развитие предпринимательства. Разгосударствление понимается как снятие с государства функций прямого хозяйственного управления, передача соответствующих полномочий на уровень предприятий, замена вертикальных связей горизонтальными, которые могут происходить и без смены собственника.

Приватизация подразумевает смену собственника посредством передачи или продажи на различных условиях государственной собственности экономическим субъектам, которые будут в дальнейшем использовать ее в хозяйственной деятельности, неся полную имущественную ответственность за ее результаты.

Разгосударствление и приватизация закрепляют режим коммерческого расчета и самофинансирования и являются в этом смысле важным фактором финансового оздоровления. Они также создают гарантии для развития предпринимательства, которое позволит в кратчайшие сроки пустить в дело наши огромные резервы и на этой основе облегчить экономическое положение страны. Предприниматель — одна из ключевых фигур рыночной экономики, заинтересованная в отыскании и использовании резервов и возможностей.

2)Формирование рынка и рыночной инфраструктуры, новых механизмов установления хозяйственных связей и развития предпринимательства. В переходный период для поддержания материальной сбалансированности в важнейших секторах экономики потребуется применение госзаказов и лимитированного распределения изготовленной по ним продукции в формах, которые не препятствовали бы развитию рыночных отношений.

3)Демонополизация экономики и устранение организационных структур, сложившихся в рамках административно-командной системы и препятствующих развитию рыночных отношений. Это является важнейшей предпосылкой для предпринимательства и конкуренции, перехода к свободному ценообразованию.

4)Постепенное снятие государственного контроля за ценами, переход к свободному ценообразованию в соответствии со спросом и предложением, без которого невозможно функционирование рыночного механизма.

5)Жесткая денежно-кредитная и финансовая политика, направленная на ограничение денежной массы в обращении. Ее необходимость обусловлена тем, что разбухание денежной массы, относительный избыток денег и

дефицит товаров являются неотъемлемым свойством административно-командной системы. Без проведения такой политики снятие контроля над ценами привело бы к высоким темпам инфляции.

6)Создание сильной системы социальной поддержки и гарантий для населения, которая облегчила бы людям приспособление к условиям рыночной экономики, защитила социально уязвимые слои от трудностей переходного периода.

7)Осуществление активной структурно-инвестиционной политики, которая, опираясь преимущественно на экономические методы, обеспечила бы необходимые структурные сдвиги в народном хозяйстве в направлении его социальной переориентации, опережающего развития производства потребительских товаров и услуг, сокращения потерь, повышения гибкости производства, его восприимчивости к изменениям спроса и технологическим нововведениям.

Структурная перестройка является, в конечном счете, необходимым условием устойчивого рыночного равновесия, эффективного функционирования всех механизмов рынка.

По каждому из перечисленных направлений должно быть обеспечено опережающее создание правовой базы и проведена огромная организаторская работа на всех уровнях государственной власти и управления.

Смысл этой работы, однако, не в том, чтобы силами небольшого числа специалистов сделать все за всех, учить и приказывать. Принципиальная особенность рынка, существенно облегчающая становление присущих ему структур, состоит в том, что они складываются естественно, в результате деятельности миллионов людей, которую нет нужды детально планировать. В этом залог успеха программы перехода к рыночной экономике.

Задача программы и работы на ее основе в том, чтобы направлять эту деятельность, свести к минимуму экономические и социальные издержки, неизбежные в переходный период. Ее решению должен быть подчинен

выбор мер, осуществляемых по каждому направлению, их координация между собой и во времени.

В определении концепции и логики реформы следует исходить из того, что переход к рыночной экономике до момента, когда она в полной мере раскроет свои возможности, есть процесс относительно длительный, охватывающий весь период глубинной структурной перестройки народного хозяйства, серьезных изменений в установках и нормах поведения миллионов людей.

Вместе с тем время для постепенных преобразований упущено, неэффективность частичных реформ доказана опытом и нашим собственным, и стран Восточной Европы. Сложность ситуации в экономике, нарастание кризиса и недовольства народа, потеря у людей надежды на перемены к лучшему — все это требует безотлагательных, решительных и комплексных мер, которые позволили бы стабилизировать обстановку.

Мировой опыт стабилизационных программ показывает, что все они проводятся в кратчайшие сроки и основываются прежде всего на реформе денежно-кредитного и финансового механизмов.

Центр тяжести на первом этапе реформы приходится на оздоровление денежной системы, а также на поддержание сложившихся хозяйственных связей и материальных потоков в экономике. Без устойчивых денег невозможно стимулирование производства, налаживание хозяйственного оборота, переход к рыночному ценообразованию. Твердый рубль окажет немедленное воздействие на соотношение потребительского спроса и товарной массы, на насыщение рынка, послужит отправной точкой для действий по другим направлениям.

За первоочередными, чрезвычайными шагами в этой сфере должны последовать взаимоувязанные мероприятия средне- и долгосрочного характера. Вслед за тем как достигнуты решающие результаты в оздоровлении финансов и денежной системы, необходимо переходить к

либерализации цен, осуществляя ее с учетом складывающихся социально-экономических условий.

Одновременно должны проводиться активные меры по разгосударствлению и демополизации экономики, развитию предпринимательства и конкуренции, чтобы в максимально короткие сроки создать предпосылки для включения рыночных механизмов саморегулирования. Только они могут обеспечить устойчивую стабилизацию цен, побудить к увеличению объемов и разнообразия продукции, повышению ее качества и снижению издержек. До тех пор, пока они не заработают с достаточной силой, придется придерживаться жесткой финансово-кредитной политики, чтобы не допустить неуправляемой инфляции. Тем самым, однако, может сдерживаться деловая активность, развитие производства.

В связи с этим структурная перестройка экономики вынужденно будет ограничиваться самыми неотложными мерами.

Время, в течение которого проводится жесткая финансово-кредитная политика, осуществляются либерализация цен, разгосударствление и демополизация экономики, до проявления очевидных признаков включения механизмов конкуренции и рыночного саморегулирования образует период стабилизации экономики.

Вслед за осуществлением Программы начнется период развития полнокровного рынка, активной структурно-инвестиционной политики, подъема производства и повышения его эффективности.

В отличие от предыдущих концепция настоящей Программы учитывает принципиально новую политическую ситуацию: провозглашение республиками своего суверенитета не позволяет разрабатывать единую для всех детальную программу из центра. Каждая республика имеет возможность выработать и реализовать свою программу экономической реформы на основе анализа специфики социально-экономической ситуации, собственного видения основных проблем, с учетом национальных и

исторических особенностей. Фактически процесс реформ уже идет в этом направлении.

Общность целей и проблем, которые необходимо решать республикам, сложившиеся технологические, финансово-кредитные и другие связи диктуют необходимость согласованного выбора, сохраняющего общий механизм и логику перехода к рыночной экономике. Всю эту деятельность республиканские органы могут проводить вполне самостоятельно на базе общих принципов. Скоординированность и синхронизация по времени их действий повысят эффективность преобразований и снизят возможные потери.

Предлагается такая логика осуществления реформы, которая удовлетворила бы экономические интересы каждой из республик и четко зафиксировала необходимые регулирующие действия союзных органов, взаимно увязала масштабы, формы и темпы основных мероприятий реформы в республиках, заложила экономическую основу будущей системы взаимоотношений между республиками.

По большинству направлений реформы республики, укрепляя свой суверенитет в экономике, могут и будут действовать самостоятельно, согласовывая свои действия. В числе этих направлений:

- разгосударствление экономики, приватизация, развитие предпринимательства;
- демонополизация экономики, перестройка сложившихся организационных структур;
- структурно-инвестиционная политика;
- регулирование доходов и социальная поддержка населения.

Вместе с тем по ряду направлений в интересах всех республик необходимы единые или скоординированные действия. Среди них:

- денежно-кредитная, финансовая и валютная политика, проведение чрезвычайных мер по ограничению денежной массы, ликвидации бюджетного дефицита;

- последовательное снятие государственного контроля за ценами;
- перестройка механизма внешнеэкономических связей.
- Потребуется также определенное согласование действий в структурной политике и государственном регулировании производства через систему госзаказов.

Время не ждет. В течение относительно короткого периода, охватывающего примерно 500 дней, на которые руководство страны еще может получить мандат доверия, предстоит осуществить преобразования, открывающие дорогу развитию рыночных отношений и обеспечивающие зримое улучшение положения в экономике и в жизни людей.

Первые 100 дней — программа чрезвычайных мер (с 1 октября до начала 1991 года)

1-й день — Президент СССР и руководители республик объявляют о введении законодательных актов, закрепляющих основные принципы экономической реформы:

- равенство прав физических и юридических лиц на любую хозяйственную деятельность, кроме запрещенной Законом;
- разгосударствление экономики: передача (реализация) части жилищного фонда в собственность граждан, передача за плату части (несколько млн. га) земельного фонда в наследуемое владение граждан, преобразование крупных государственных предприятий в акционерные общества, приватизация мелких предприятий торговли, общественного питания, бытового обслуживания;
- гарантии прав собственности физическим и юридическим лицам (советским и иностранным) на любой вид имущества, кроме круга объектов исключительно государственной собственности;
- исключение из уголовного и административного законодательства статей, предусматривающих наказание за предпринимательскую деятельность; амнистия осужденных по этим

статьям с Одновременным усилением борьбы с преступлениями против собственности, о мерах по обеспечению общественной безопасности и укреплению правоохранительных органов;

— чрезвычайные полномочия Президента СССР и высших представителей власти союзных республик в области денежно-финансовой политики.

Для осуществления программы перехода к рыночной экономике и оперативного руководства проведением реформы при Президенте СССР с участием полномочных представителей всех республик создается межреспубликанский экономический комитет.

Верховному Совету СССР и Верховным Советам союзных республик рекомендуется принять до конца 1990 года пакет законодательных актов, необходимых для функционирования рыночной экономики, и отложить на это время рассмотрение других законопроектов. В случае, если необходимые акты не смогут быть своевременно приняты, они вводятся в действие временно Указами Президента СССР.

Параллельно с инвентаризацией государственного имущества, финансовых активов и всех видов резервов разворачивается процесс реализации этого имущества в собственность граждан:

1. Осуществляется продажа части государственных легковых и грузовых автомашин;
2. С торгов реализуются объекты незавершенного строительства, сооружаемые за счет бюджетных ассигнований, неустановленное оборудование, строительные материалы;
3. Продается военное имущество гражданского назначения;
4. Стимулируется продажа и передача в государственную собственность части имущества общественных организаций, которая превышает уровень, необходимый для исполнения их функций. Затем это имущество реализуется предприятиям и гражданам.

Немедленно начинается работа по преобразованию до конца года примерно 50—60 государственных предприятий в акционерные общества, по передаче или продаже за символическую плату определенных категорий жилья, по сдаче в аренду земельных участков, по продаже или сдаче в аренду магазинов и других небольших предприятий. Создаются все необходимые условия для ускоренного вывода из государственной собственности предприятий путем принятия соответствующих решений Комитетами по управлению государственным имуществом.

В республиках объявляются основные принципы земельной реформы.

Земли колхозов и совхозов объявляются суммой наделов их работников, начинается перерегистрация всех земель. Право выхода работника из колхоза и совхоза и вопросы предоставления ему земельного надела и части имущества регулируется республиканским законодательством. Нерационально используемые земли изымаются в государственный фонд и используются в первую очередь для создания на них крестьянских хозяйств, а также выделения участков под сады и огороды. Опережающим темпом формируется рыночная инфраструктура в сфере закупки, переработки, хранения и реализации сельскохозяйственной продукции. Создаются земельные банки.

Начинается осуществление решительных мер по оздоровлению финансов и денежного обращения. В течение первых ста дней необходимо сократить дефицит государственного бюджета не более чем до 5 млрд. рублей за IV квартал 1990 г. и обеспечить нулевой прирост совокупной денежной массы.

С этой целью производится ревизия и пересмотр всех статей расходов союзного, республиканского и местного бюджетов, принимаются чрезвычайные меры по сокращению расходов в IV квартале 1991 г., разрабатываются союзные, республиканские и местные бюджеты с жесткой экономией на 1991 год. Обеспечивается сокращение не менее чем на 75 процентов всех видов и форм помощи иностранным государствам (кроме гуманитарной).

Значительно (до 20%) сокращается финансирование Министерства обороны СССР и КГБ; в частности, за счет резкого снижения закупок вооружения и военного строительства с сохранением на год средней заработной платы работникам предприятий-изготовителей. Сэкономленные материальные ресурсы направляются на свободную реализацию.

Не менее 30 процентов экономии от сокращения расходов на эти цели обращается на повышение заработной платы офицерского состава и строительство жилья для военнослужащих, в том числе передислоцируемых в СССР из других стран и уволенных в запас.

Производится дальнейшее сокращение производственных инвестиций, финансируемых из союзного и республиканских бюджетов. Приостанавливается сооружение всех объектов с низким процентом готовности, кроме предназначенных для расширения производства потребительских товаров, жилищного строительства и развития социальной сферы. Проводится инвентаризация всех незавершенных строек.

На 1991 год не принимаются новые бюджетные программы (свыше 100 млн. рублей), кроме программы ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС. Все статьи бюджета, превышающие 100—500 млн. рублей, утверждаются Верховным Советом Союза ССР и союзных республик в индивидуальном порядке.

Объявляется, что с 1 января 1991 года прекращается выплата всех дотаций и субсидий предприятиям, кроме ограниченного круга включенных в согласованный перечень.

Предпринимаются усилия по продаже на мировом рынке части задолженности других стран СССР.

Все эти и другие меры направлены на то, чтобы максимально мобилизовать все ресурсы государства в момент перехода на рынок. И только тогда, когда все возможности в этом направлении будут исчерпаны, и люди будут знать об этом, руководство страны вправе обратиться к народу и просить его о терпении, доверии и солидарности в деле вывода страны из кризиса.

Система Госбанка СССР не позднее 15 октября преобразуется в Резервную систему Союза, состоящую из центральных банков всех союзных республик. Банкам Резервной системы Союза законодательно запрещается прямое кредитование расходов бюджетов. Их дефицит покрывается продажей государственных ценных бумаг на условиях, приемлемых для покупателей.

В чрезвычайных ситуациях Президент СССР может разрешить Резервной системе Союза предоставить Министерству финансов СССР кредит сроком до 12 месяцев в сумме не свыше 5 млрд. рублей.

Выпускается специальный займ реформы на сумму примерно в 10—15 млрд. рублей, сроком на 3 года, размещаемый на коммерческих началах. среди населения и за рубежом.

В течение первых 100 дней все государственные специализированные банки . преобразуются в акционерные коммерческие банки. Возможно, потребуется сохранить один государственный банк, который при поддержке бюджета предоставлял бы льготные кредиты для стимулирования хозяйственной деятельности в интересах государства.

Начинают повышаться ставки банковского процента по ссудам и депозитам. Деньги становятся «дорогими» и приобретают свойства, необходимые для средства обращения в рыночном хозяйстве.

В ноябре в Москве открывается фондовая биржа.

До 1 декабря производится разделение ссудного фонда, вводятся расчеты между банками через корреспондентские счета. Разделение балансов банков позволит перейти к нормальному механизму наличной эмиссии через продажу банкнот банкам по безналичному расчету Появится возможность быстро и эффективно задействовать ряд инструментов ограничения кредитов, в том числе систему резервных требований.

С начала 1991 года осуществляется регулирование совокупного денежного оборота.

Уже в этот период многие предприятия будут испытывать финансовые трудности, в том числе из-за сохранения на этом этапе твердых оптовых цен,

недостатка оборотных средств, особенно при высокой доле замещения собственных средств заемными. Чтобы облегчить приспособление предприятий к новым условиям, дать им возможность накопить собственные оборотные средства и найти способы повышения эффективности, предусматривается:

- первоочередное разгосударствление, акционирование и разукрупнение таких предприятий;
- создание стабилизационных фондов;
- развитие коммерческого кредита как элемента нового оптового рынка, чтобы снизить ориентацию на банковский кредит;
- стимулирование практики выпуска облигаций для пополнения оборотных средств;
- закрытие 100—200 особенно неэффективных предприятий.

Учитывая неустойчивый характер возникающих рыночных связей и опасность дезорганизации производства в переходный период, предпринимается комплекс мер по стабилизации взаимных поставок:

1. Безусловно сохраняются действующие хозяйственные связи до 1 июля 1991 г. с учетом заказов потребителей и заключенных межреспубликанских соглашений и договоров; вводятся строгие санкции за их неисполнение; представители многих республик настаивали на безусловном сохранении всех хозяйственных связей до конца 1991 года. Такой подход представляется нам нереальным. Замораживание хозяйственных связей, в том числе сверх госзаказа, привело бы к серьезному торможению развития рыночных отношений, свободного товарообмена между предприятиями.

2. На 1990—1991 годы восстанавливаются производства на предприятиях, закрытых по экологическим мотивам, продукция которых необходима для поддержания выпуска социально значимых товаров.

Обеспечение производства материально-техническими ресурсами в пределах государственных поставок продукции на 1991 год возлагается на Государственную контрактную систему, создаваемую на базе органов

Госснаба, Минторга и Агроснаба. Поставки остальной части продукции организуются по прямым хозяйственным связям или через посредников.— коммерческие оптовые предприятия.

3.В 1991 году проекты оптовых и закупочных цен и тарифов, а также коэффициенты к ним, разработанные Госкомцен СССР, считать неприемлемыми. Существенно расширяется практика применения договорных и свободных цен на продукцию, поставляемую по прямым хозяйственным связям и через оптовую торговлю. Государственному контролю подлежит продукция предприятий-монополистов.

Продукция, поставляемая по государственным заказам, реализуется по ценам, определяемым при их размещении по согласованию с производителями, основными потребителями и оптовыми торговыми предприятиями.

Цены на основные виды топливно-энергетических и сырьевых ресурсов устанавливаются государством на основе многосторонних переговоров между республиками и обязательны для всех производителей.

4.Государство отказывается от административного повышения розничных цен. В течение 1991 года проводится поэтапное снятие государственного контроля за розничными ценами при сохранении действующих цен на набор товаров первой необходимости, образующих прожиточный минимум населения.

5.Признается необходимым применить методы специального контроля за бесперебойной работой транспорта. При необходимости на железнодорожном транспорте вводится режим особого функционирования.

6.Ускоренными темпами формируется рыночная инфраструктура с тем, чтобы уже в 1991 году она смогла взять на себя основную нагрузку по регулированию товарных потоков.

7.Ввести с 1 января 1991 г. систему налогообложения предприятий. В целях своевременной разработки бюджетов на 1991 год применяется союзное

налоговое законодательство с возможными частичными поправками на основе предложений союзных республик.

8. Вводится согласованная начинает переводиться система нормативов валютных отчислений. На новый режим управления переводится система квотирования и лицензирования экспорта и импорта, внешних заимствований при существенном расширении роли суверенных республик.

С 1 ноября устанавливается единый курс рубля по торговым и неторговым операциям на уровне примерно 2 руб. за доллар. Одновременно ликвидируются дифференцированные валютные коэффициенты.

Обеспечивается защита рубля как единственного законного платежного средства на территории СССР. Запрещаются все формы торговли на иностранную валюту. Вместе с тем разворачивается валютный рынок. Не менее 5-10 крупных банков получают право торговли валютой по рыночным ценам. Разрешается свободное хранение валюты в банках советскими гражданами. Одновременно иностранцам разрешается открывать рублевые счета.

9. На основе указанных мер осуществляется создание максимально благоприятных условий для наращивания производства потребительских товаров и услуг, включая использование возможностей конверсии, продажу в личную и семейную собственность и сдачу в аренду предприятий промышленности, торговли и сферы услуг, создание малых предприятий, предоставление льготных кредитов и налоговых льгот.

10. Принимаются меры по сдерживанию роста доходов населения, до конца 1990 года сохраняются действующие налоговые регуляторы роста заработной платы.

Разворачивается работа по созданию системы социальной поддержки населения, формированию служб занятости, а также статистического наблюдения за динамикой цен.

Республики разрабатывают и с 1 декабря вводят в действие системы индексации доходов.

11. Для того, чтобы сбить ажиотажный спрос и не допустить значительного роста цен при их освобождении с первых дней реформы проводится комплекс мероприятий по стабилизации потребительского рынка:

- 1) Повышаются процентные ставки по вкладам населения в Сбербанке;
- 2) Реализуется часть государственного имущества (автомобили, военное имущество гражданского назначения и др.);
- 3) Часть мощностей, высвобождаемых из производственного строительства, используется для сооружения жилья за счет средств населения (выкуп новых квартир, продажа в кредит). Расширяются возможности для индивидуального жилищного строительства. Для свободной продажи перераспределяется часть строительных материалов из производственной сферы;
- 4) Расширяется строительство гаражей для владельцев автомобилей;
- 5) Увеличивается отвод (и продажа в собственность) загородных земельных участков;
- 6) Развивается страхование населения, предоставляются новые виды страховых услуг;
- 7) Изменяется структура импорта — увеличивается доля потребительских товаров и сырья для их производства. Используются нетрадиционные каналы реализации импортной продукции, сводящие к минимуму возможность злоупотреблений.

Необходимо к концу периода чрезвычайных мер накопить необходимые товарные резервы, для чего должна быть разработана и реализована специальная программа конкретных мер.

12. Вводятся новые таможенные тарифы, позволяющие выравнивать соотношения внутренних и мировых цен и ограничить объем лицензирования и квотирования внешнеторговых операций.

Намеченный на первые 100 дней комплекс мер исходит из того, что бюджетный дефицит удастся сократить до запланированного уровня и что успешными окажутся меры по связыванию денежной массы. Предполагается также согласованность действий союзных республик, проявление доверия со

стороны населения. При этих предпосылках за короткий период сравнительно мягкими средствами стало бы возможным перевести экономику в качественно иное состояние, готовить ее к вхождению в рынок.

Однако если эти предпосылки не удастся обеспечить, потребуются гораздо более жесткие и болезненные меры, к осуществлению которых также нужно быть готовыми.

100-й — 250-й дни: либерализация цен и жесткие финансовые ограничения

После осуществления чрезвычайных мер первых 100 дней обстановка в народном хозяйстве серьезно изменится. Как население, так и предприятия и организации большинства отраслей народного хозяйства окажутся в новых условиях.

Задача второго этапа будет прежде всего состоять в том, чтобы удержать достигнутое, облегчить приспособление к новым условиям, последовательно наращивать положительный потенциал реформы, создавать благоприятнее условия для формирования полнокровного рынка.

Основное содержание этого этапа — снятие государственного контроля за ценами на широкий круг продукции производственно-технического назначения, потребительских товаров и услуг и сдерживание с помощью средств финансовой и кредитной политики инфляционных процессов. В этом периоде дефицит бюджета должен быть сведен к нулю при неизменной величине совокупной денежной массы. Параллельно расширяются масштабы разгосударствления, приватизации небольших предприятий, интенсивно развивается рыночная инфраструктура.

Первый результат чрезвычайных мер и либерализации цен проявится в том, что ситуация на потребительском рынке заметно улучшится, особенно по товарам, реализуемым по ценам спроса и предложения. Они будут выше нынешних государственных, но намного ниже, чем на черном рынке. Прирост цен будет тем ниже, чем жестче и последовательней будут

осуществлены меры в области финансово-кредитной политики и по снятию ажиотажного спроса. В свободной продаже товары появятся. Это первый позитивный результат реформы, который может быть получен, и его надо обязательно добиться.

Важную роль при этом должно сыграть увеличение объема реализации потребительских товаров за счет накопления резервов и иностранной помощи. Существенное значение будет иметь рациональное распределение товарных ресурсов по времени использования и по территории страны. Потребуется создание специальных каналов их доставки и хранения.

В конце первого полугодия 1991 года осуществляется индексация доходов с учетом динамики розничных цен. В случае превышения индексом цен определенного уровня она может быть произведена по итогам первого квартала.

Следствием повышения процента по ссудам, ограничения денежной массы в целом, введения новой налоговой системы будет то, что производители столкнутся с недостатком денег и трудностями в реализации своей продукции. Это заставит их более внимательно относиться к запросам покупателей, особенно в монополизированных отраслях, поддерживать сложившиеся хозяйственные связи с постоянными потребителями. Начнется свертывание натурального обмена, в случаях, когда ресурсы можно приобрести по рыночной цене.

Следует считаться с возможностью снижения объемов производства в ряде отраслей.

В первые месяцы этого периода завершается работа по размещению государственных заказов и распределению производимой по ним продукции на III-IV кварталы 1991 года.

Снятие административного контроля за ценами на очередные группы товаров производится с учетом конкретной обстановки на рынке в сопровождении мер финансово-кредитного регулирования. Предпринимаются дальнейшие меры по сокращению бюджетного дефицита.

Передача значительной части доходов из союзного в республиканские и местные бюджеты приведет к тому, что на них ляжет задача, как распорядиться соответствующими суммами — продолжать выплату дотаций в прежних размерах или сокращать их, освобождая цены, компенсировать населению рост цен через систему индексации либо другими методами.

Союзные республики, местные органы власти могут применять временное замораживание цен на товары массового спроса в случае их чрезмерного роста, вводить нормированное распределение ряда товаров с возмещением из своих бюджетов производителям и торговле связанных с этим потерь.

Проводится энергичная политика разгосударствления и демонополизации экономики, поощрения предпринимательства.

Республиканские комитеты и союзный фонд госимущества интенсифицируют процесс разгосударствления экономики. Число акционерных компаний, созданных на базе крупных государственных предприятий, к концу периода возрастет до 1000-1500. Активизируется процесс распродажи акций преобразуемых предприятий, причем выручка в основном обращается на погашение государственного долга. Наряду с акционированием применяются и другие формы разгосударствления собственности: разовый выкуп, продажа в рассрочку, аренда с последующим выкупом, иностранные инвестиции.

Особенно активно процесс разгосударствления и приватизации должен идти в торговле, общественном питании, бытовом обслуживании, где необходимо в первую очередь ликвидировать государственные монополии, создать условия для конкуренции, предупредить возможность злоупотреблений в распределении товарных ресурсов, в том числе путем создания искусственного дефицита, предусмотрев систему жестких экономических санкций и правовой ответственности вплоть до уголовной.

К концу периода может быть приватизировано в различных формах до 50 процентов небольших продовольственных и непродовольственных магазинов, предприятий общественного питания.

Параллельно должен быстро идти процесс ликвидации устаревших административных структур, расформирования монополистических концернов, ассоциаций, объединений, построенных по принципу горизонтальной интеграции, технологические связи между которыми не являются жесткими.

До весны 1991 года должен завершиться первый этап земельной реформы.

Следует ожидать, что в связи с возможным ростом цен предприятия под давлением своих работников будут стремиться компенсировать связанные с этим потери посредством наращивания доходов, не связанных с конечным результатом. Не исключены социальные конфликты, которые могут заставить идти на уступки. Тем самым будет поддерживаться инфляционное давление.

Чтобы предупредить нежелательный поворот событий, нужно будет добиваться общественных соглашений о контроле за ростом доходов, а также иметь наготове пакет мер по усилению контроля за денежной массой, которые Президент СССР мог бы применить, используя свои чрезвычайные полномочия.

250-й — 400-й дни: стабилизации рынка

Главная задача этого этапа состоит в том, чтобы добиться, в основном, стабилизации рынка как потребительских товаров, так и средств производства, расширяя сферу рыночных отношений, налаживая новую систему хозяйственных связей.

Продолжается интенсивный процесс разгосударствления. К 400-му дню из государственной собственности должны быть преобразованы в акционерные, проданы или переведены на аренду до 30—40 процентов основных фондов промышленности, до 50 процентов строительства и автомобильного транспорта, не менее 60 процентов торговли, общественного питания, бытового обслуживания. Завершается ликвидация организационных структур, выполнявших функции административного управления предприятиями, перешедшими на новые отношения собственности.

Активизируется антимонопольная политика. На основе принятого законодательства антимонопольные органы Союза и республик принимают решения о расформировании большинства административно созданных производственных объединений, концернов, ассоциаций, которые могут быть квалифицированы как монополисты, устанавливают контроль за деятельностью технологических монополий.

На этот период приходится большая часть работы по созданию условий для конкуренции между отечественными производителями, в той степени, в какой она может быть проведена без крупной структурной перестройки производства. Возможности последней будут ограничены в связи со снижением объема Инвестиций в условиях жестких финансово-кредитных ограничений.

В экономике в это время будут протекать противоречивые процессы. С одной стороны, можно ожидать все более полного насыщения рынка товарами. Ускоренными темпами будет развиваться рыночная инфраструктура, усилится воздействие предпринимательства на хозяйственную активность. Более экономным должно стать использование материальных ресурсов, сократятся производственные запасы. Высвободившиеся ресурсы пополнят рынок средств производства и будут способствовать его стабилизации.

С другой стороны, возможно обострение кризисных явлений, вызванных демонтажом административно-командной системы, неустойчивостью цен, перестройкой хозяйственных связей, а также финансово-кредитной политикой. Следует ожидать усиления спада производства, особенно в базовых отраслях, строительстве и машиностроении вследствие свертывания инвестиционной активности.

Эти явления нельзя оценивать только отрицательно, поскольку они будут свидетельствовать о начале структурных сдвигов в народном хозяйстве, в котором доля этих отраслей сильно гипертрофирована, в том числе за счет

поддержания неэффективных производств. Усиливающиеся процессы ресурсосбережения ограничат спрос на промежуточные продукты.

В то же время они вызовут ухудшение финансового положения и разорение ряда предприятий. Обострится проблема занятости, особенно в регионах с преобладанием добывающей и тяжелой промышленности. Задача соответствующих органов будет состоять в том, чтобы помогать не предприятиям, производящим ненужную продукцию и поглощающим ценные материальные ресурсы, а людям, которые на них работают, обеспечивая их трудоустройство, переквалификацию, содействуя их приспособлению к новым условиям.

В этот период значительно возрастет нагрузка на государственные службы занятости, программы общественных работ (которые надо готовить с 1-го этапа). Увеличению числа рабочих мест должна способствовать поддержка мелкого предпринимательства.

Не исключен и иной ход событий. Не удаётся поддержание жесткой финансово-кредитной политики. При этом варианте развития усилится инфляционное давление, поскольку ситуация на рынке будет благоприятствовать росту цен на потребительские товары, что в свою очередь вызовет широкие требования по повышению доходов.

Развитие же конкуренции и предпринимательства к этому времени может еще не приобрести те масштабы, которые способны стабилизировать рынок.

Стабилизирующим фактором в этих условиях могло бы быть резкое расширение рынка жилья, жилищная реформа, а также реформа оплаты труда, перестройка взаимоотношений между предприятиями и местными Советами в социальной сфере, завершение либерализации цен и введение внутренней конвертируемости рубля.

Создание рынка жилья — необходимый элемент перехода к рыночной экономике. Это позволит включить в оборот один из важнейших товаров, способный поглотить значительную часть платежеспособного спроса

населения, содействуя в долгосрочном плане сбалансированности потребительского рынка и усилению стимулов трудовой активности.

Потребуется также перестройка системы оплаты труда. Ее смысл заключается в отмене регламентаций и в установлении государственного минимума заработной платы для предприятий всех форм собственности, который базировался бы на исчислении минимального потребительского бюджета с учетом нового уровня расходов на жилье и в целом на расширенный круг благ и услуг, приобретаемых по рыночным ценам из личных доходов. Реальный минимум заработной платы будет важным средством социальной защиты.

В увязке с этими мерами республики и местные органы развертывают работу по снятию с предприятий чрезмерной и неравномерно распределяемой нагрузки по содержанию объектов социальной сферы. Значительную часть расходов на эти цели, связанных прежде всего с жилищным строительством, содержанием жилья и коммунального хозяйства, берут на себя местные Советы.

Для этого сложатся необходимые предпосылки. Тем самым будет облегчено вхождение предприятий в рыночные отношения, повышение их конкурентоспособности.

В увязке с указанными мероприятиями следует завершить реформу ценообразования. К исходу 400 дней должен быть снят государственный контроль над ценами примерно по 70—80 процентов продукции и услуг. Сохранить его предполагается на основные первичные ресурсы (нефть и нефтепродукты, газ, некоторые виды черных и цветных металлов), ограниченный перечень потребительских товаров первой необходимости (некоторые сорта хлеба, мяса, молоко, сахар, растительное масло, основные медикаменты, школьные учебники, транспортные тарифы, тарифы на ряд коммунальных услуг).

Преобладание цен спроса и предложения в сочетании со сбалансированным бюджетом создают предпосылки для решения ключевой проблемы перехода

к рыночной экономике — проблемы внутренней конвертируемости рубля. Суть ее в том, чтобы дать возможность всем отечественным предприятиям и иностранным компаниям, действующим на территории Союза ССР, свободно продавать и покупать по рыночному курсу валюту, необходимую для выполнения текущих хозяйственных операций.

Внутренняя конвертируемость рубля откроет широкие возможности для притока иностранных инвестиций, столь необходимых стране для структурной перестройки и технического перевооружения, а также для развития конкуренции на внутреннем рынке и преодоления монополизма. Можно утверждать, что в условиях нашей страны это решающая предпосылка для того, чтобы на следующем этапе рыночный механизм был включен на полные обороты.

Важные шаги к конвертируемости рубля делаются уже на начальном этапе реформы, в течение первых 100 дней. Однако в этот период она еще будет весьма ограниченной и по видам операций, и по категориям покупателей. Связано это с тем, что сохранятся твердые государственные цены на большинство товаров, валютный рынок сделает лишь первые шаги.

Введение конвертируемости рубля включает:

- развитие валютного рынка (валютные аукционы, биржи, распространение валютных операций в сети коммерческих банков);
- введение и отладка новых таможенных тарифов и налогов на экспорт, которые обеспечили бы примерное соответствие внутренних и мировых цен, предупреждая тем самым возможность спекуляции на разнице цен, и позволили бы существенно уменьшить объем квотирования и лицензирования.

400-й — 500-й дни: начало подъема

Основные задачи этого периода — закрепление стабилизации экономики и финансов, форсированное формирование конкурентной рыночной среды, необходимой для полноценного функционирования свойственных рынку механизмов саморегулирования.

Центр тяжести работы в этот период падает на значительное продвижение в разгосударствлении, приватизации и демонополизации экономики, на активизацию структурно-инвестиционной политики.

Должны сложиться предпосылки для ощутимого усиления экономической активности, прежде всего в отраслях легкой и пищевой промышленности, аграрном секторе и отраслях сферы услуг. На этой базе наметятся пути выхода из экономического (и структурного) кризиса.

В случае успешного осуществления мероприятий, намеченных на первые 400 дней, ситуация в народном хозяйстве радикально изменится. К началу последнего этапа уже будут созданы практически все основные условия для устойчивого функционирования экономики: сбалансированные цены и бюджет, современная банковская система, валютный рынок.

Ускоряются разгосударствление и приватизация. К 500-му дню из государственной собственности должны быть преобразованы в акционерные, проданы или переведены на аренду не менее 70 процентов предприятий промышленности, 80-90 процентов строительства, автомобильного транспорта, оптовой торговли продукцией производственно-технического назначения, розничной торговли, общественного питания, бытового обслуживания. Фонды и Комитеты государственного имущества непосредственно или через специальные компании реализуют юридическим и физическим лицам принадлежащие государству акции.

Республиканские и местные органы власти осуществляют антимонопольную программу: усиливается поддержка малых предприятий, выделение в самостоятельные предприятия и развитие непрофильных производств. На внутреннем рынке начинают действовать иностранные конкуренты. Таможенные тарифы защищают отечественных производителей.

Условия, сложившиеся после развертывания жилищной реформы, будут содействовать формированию рынка рабочей силы. Прописка будет отменена. Будут внесены изменения в трудовое законодательство. Необходимо всячески поощрять создание и укрепление независимых

профсоюзов как защитников интересов трудящихся, союзов предпринимателей и управляющих. На основе соглашений между ними при регулирующей роли государства возможно создание механизма организации рынка рабочей силы и общественного контроля за динамикой доходов и цен. Развитие финансового рынка приводит к необходимости введения налога на доходы по ценным бумагам и от операций с ними.

По мере развития конкуренции, предпринимательства и стабилизации цен возрастает возможность ослабления давления финансово-кредитных ограничений. Предполагается снижение налогов на прибыль, что будет способствовать оживлению деловой активности. Следует ожидать также уменьшение уровня процентных ставок и резервных требований Резервной системы Союза. Это позволит увеличить размеры инвестиций.

Развертывается масштабная структурная перестройка экономики, которая уже имеет возможность опираться на рыночный механизм и на привлечение иностранных инвестиций, технологии, опыта управления. Она займет длительное время, но уже к завершению Программы будут созданы реальные предпосылки для подъема экономики.

Таким образом, в результате осуществления всех этих мероприятий{6} в короткий срок закладываются основы новой экономической системы, которая без чрезвычайных усилий со стороны государства будет ориентировать производство на удовлетворение личных и общественных потребностей, создавать действенные стимулы к труду и предпринимательству, обеспечит насыщение рынка разнообразными товарами при стабильных ценах, заложит основы процветания страны и всех проживающих в ней народов.

В последующих разделах дана развернутая характеристика намеченных мер по блокам Программы.

5.МЕХАНИЗМЫ ПОДДЕРЖАНИЯ СТАБИЛЬНОСТИ ПРОИЗВОДСТВА В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД

Первоочередные меры

В настоящее время большую опасность представляет разрушение сложившихся хозяйственных связей, оно уже сейчас отрицательно сказывается на производстве. Расстройство денежной системы, падение покупательной способности рубля привело к натурализации обмена, усилению обособления республики и регионов с намерением самостоятельно решать задачи своего обеспечения материальными ресурсами и товарами. Это вносит хаос в народное хозяйство, дезорганизует налаженные отношения, предельно усложняет материально-техническое обеспечение производства и чревато усилением его экономически неоправданного спада.

В рамках действующей системы ведется интенсивная работа по определению объема и состава госзаказов, их обеспечению материальными ресурсами, увязке планов предприятий, заключению договоров на 1991 год. Эта работа в значительной степени дезорганизуется неразрешенностью вопросов реформы ценообразования и системы формирования хозяйственных связей.

Перестройка системы хозяйственных связей необходима, поскольку эта система нерациональна и малоэффективна. Однако стихийная перестройка, как показывает практика, слишком болезненна, сопровождается большими потерями.

В целях поддержания стабильности производства необходимо принять комплекс мер, речь о которых шла в параграфе «100 дней».

Стабилизация хозяйственных связей в экономике в существенной степени будет обеспечиваться чрезвычайными мерами по оздоровлению финансов и денежного обращения.

Государственный заказ и цены

Государственный заказ на переходный период остается формой прямого государственного регулирования хозяйственных связей. Однако его форма и условия размещения кардинально меняются.

Госзаказу возвращается изначальный смысл: он становится договорным. Условия договора позволяют устранить невыгодность госзаказа для предприятий всех форм собственности. Договоры на исполнение госзаказов начиная с 1991 года заключаются органами Государственной контрактной системы и предприятиями-изготовителями как генеральные договоры по отношению к договорам, заключаемым между производителями и потребителями продукции.

В генеральных договорах определяются укрупненная номенклатура и объем поставок, их получатели, взаимные обязательства сторон и санкции за их неисполнение, а также договорные цены и условия их корректировки в ходе выполнения договора.

В то же время на переходный период сохраняется обязательность госзаказа с санкциями за отказ от заключения договоров на поставку.

Выгодность госзаказа для производителя обеспечивается:

- договорной ценой;
- материальными ресурсами в пределах номенклатуры продукции, по которой размещаются госзаказы, в количествах, определенных генеральным договором;
- льготой по налогу на прибыль в размере 1,5—2 процента от стоимости поставляемой по госзаказу продукции. Исчисление льготы от полной стоимости продукции наиболее простое, и она существенно увеличивает прибыль, остающуюся в распоряжении предприятий.

На союзном уровне определяются объем и состав госзаказов на продукцию, направляемую на нужды обороны, организаций непроизводственной сферы союзного значения, спецпотребителей, экспортные поставки по межправительственным соглашениям, на пополнение товарных резервов.

Кроме того, союзные органы, образуемые с участием представителей всех республик, формируют многосторонние договоры о взаимных поставках по важнейшим видам топлива, сырья и материалов, потребительских товаров с согласованием цен, по которым эти поставки будут производиться.

Объем и состав госзаказов, определенных на союзном уровне, в итоге достигнутых договоренностей, доводятся до республиканских контрактных систем. Здесь с их учетом, а также межреспубликанских договоров и внутренних потребностей предприятий республики в продукции, которые не были удовлетворены посредством закупок на рынке, определяется полный объем госзаказов.

Особое значение имеет определение договорной цены на продукцию, поставляемую по госзаказам. В связи с отказом от новых преysкурантских цен, а также поправочных коэффициентов к ним, осуществляется переход к договорным оптовым ценам при размещении госзаказов на 1991 год. Твердые государственные цены, как было сказано выше, сохраняются на топливно-энергетические, сырьевые ресурсы и ограниченную номенклатуру других видов продукции по договоренности между республиками.

Имеется в виду, что договорные цены, а также условия их корректировки утверждаются органами Государственной контрактной системы, размещающими госзаказы, в результате переговоров с производителями, основными потребителями и оптовыми предприятиями с учетом величины издержек, преysкурантных цен и уровня рыночных цен, если они известны. Установление договорных оптовых цен в увязке с размещением госзаказов становится при этом важным звеном реформы ценообразования.

Такого рода госзаказы и цены могут в равной мере использоваться для регулирования рынка средств производства, сельскохозяйственной продукции и потребительских товаров.

Государственная контрактная система

Размещение государственных заказов, распределение поставляемой по ним продукции, установление договорных цен на нее, заключение

соответствующих генеральных договоров осуществляют органы Государственной контрактной системы, создаваемой с осени 1990 года на уровне союзных республик{7}и Союза ССР на базе органов Госснаба, Минторга и Агроснаба. Она выполняет в течение переходного периода функции государственного посредника и обладает необходимыми для этого полномочиями.

Органы Государственной контрактной системы отделяются от коммерческих оптовых предприятий, действующих независимо. Взаимоотношения с этими предприятиями строятся на коммерческой основе.

В составе Государственной контрактной системы создаются территориальные органы с товарными отделами, непосредственно ведущими размещение госзаказов и распределение продукции, а также подразделения, координирующие их деятельность по материальному обеспечению госзаказов.

Объемы и состав госзаказов определяются республиканскими и союзными органами контрактной системы.

Предлагается следующая схема организации работы органов Государственной контрактной системы.

Предприятия, пользуясь услугами посреднических оптовых предприятий, самостоятельно формируют портфели заказов и планы производства, размещают заказы и заключают хозяйственные договоры. Если в итоге этой работы обнаруживается, что невозможно разместить заказы на какие-либо виды продукции или не удастся загрузить мощности, то есть не срабатывают рыночные отношения, они обращаются в территориальные органы Государственной контрактной системы, сообщая им соответствующие данные.

Таким образом, Государственная контрактная система работает по принципу отклонений, не препятствуя развитию рыночных связей.

На уровне республиканских органов на основе этих данных определяется объем и состав госзаказов, потребности республик во взаимных поставках.

Исходя из них подготавливаются двухсторонние и многосторонние межреспубликанские договоры.

На этой основе республиканские и территориальные органы осуществляют работу по размещению госзаказов, установлению договорных цен и распределению лимитов на материальные ресурсы. Работы проводятся с участием производителей, основных потребителей и оптовых посредников, представляющих интересы мелких потребителей. Объем госзаказов должен быть возможно меньшим, чтобы не угнетать развитие рыночных отношений.

На 1991 год органы контрактной системы наделяются правом в особых случаях прекращать или приостанавливать действия заключенных ранее договоров между предприятиями, когда в интересах народного хозяйства возникает необходимость переориентации складывающихся товарных потоков.

Чтобы предотвратить необоснованные решения такого рода, предприятиям предоставляется право оспорить их в арбитраже, который может либо отменить решение органов контрактной системы, либо взыскать с них ущерб, причиненный ими предприятию.

В первый период договорные цены, по которым реализуется продукция, производимая по госзаказам, будет ниже рыночных, хотя и не должна отрываться от них намного. Соответственно, для потребителей эта продукция тоже может быть несколько дешевле, что будет заинтересовывать их в обращении к Государственной контрактной системе. Но она может затем увеличить надбавку к цене за оказываемые услуги вплоть до того, что для потребителя дешевле окажется приобрести необходимые ресурсы на рынке.

Таким образом, описанный выше механизм формирования {8} госзаказов «по отклонениям» плюс политика договорных цен будут стимулировать расширение сферы рыночных отношений и сокращение объема госзаказов в конечном счете до величины закупок, необходимых непосредственно государству и финансируемых из бюджета.

Через Государственную контрактную систему может также осуществляться контроль за производителями-монополистами посредством регулирования цен на их продукцию и принудительного прикрепления потребителей.

Потребительский рынок

Сферой, наиболее чувствительной к перебоям в поставках и нуждающейся в особых мерах по их предупреждению в переходный период, является потребительский рынок.

Поэтапная либерализация цен на потребительские товары и услуги может привести к тому, что определенные группы населения могут быть лишены возможности приобретения ряда жизненно необходимых товаров. Это также потребует принятия соответствующих мер со стороны республиканских и местных органов.

В связи с этим необходимо действовать по следующим основным направлениям:

1) Ускоренная демонополизация и разгосударствление розничной и оптовой торговли, общественного питания, бытового обслуживания, а также значительной части предприятий, поставляющих им товары.

В торговле имеется самое большое число мелких предприятий, но монополизация здесь носит ярко выраженный организационный характер. Она создает особо благоприятную почву для теневой экономической деятельности.

Ныне действующие в среднем звене административные структуры, ведущие по всей подчиненной им сети бухгалтерских учет, расчеты и планирование, подлежат реорганизации или ликвидации с учетом требований антимонопольного законодательства.

2) Мобилизация товарных резервов и создание условий для регулирования потребительского рынка посредством товарных интервенций.

По непродовольственным товарам, а также ряду продуктов питания возможно в течение 4—5 месяцев до либерализации цен на

соответствующую группу товаров резервировать от 3 до 7 процентов товарооборота.

Определенные резервы можно накопить за счет сокращения выездной торговли и иных форм распределения непродовольственных товаров народного потребления. В 1989 году по этим каналам было реализовано: обуви — 11 процентов, холодильников — 14, швейных машин — 31,5, цветных телевизоров — 10,5, стиральных машин — 19, мебели — 14 процентов. За последние 4 месяца 1990 г. за счет этих источников можно накопить значительный объем резервов.

Необходимо максимально использовать в этих же целях иностранную помощь.

В современных условиях концентрация резервов, доставка товаров и их хранение могут потребовать специальных каналов и средств. В эту работу могли бы включиться народные депутаты всех уровней, рабочий контроль.

3) Использование механизмов госзаказов и цен, контрактной системы может обеспечить поддержание объемов производства и не допустить значительного снижения выпуска потребительских товаров; для того чтобы обеспечить достаточно равномерное распределение товарных ресурсов по стране, целесообразно создать на союзном уровне Государственной контрактной системы межреспубликанский товарный Совет из полномочных представителей союзных республик;

4) Применение в случае нужды на уровне городов, регионов, республик нормированного распределения ограниченного набора товаров первой необходимости как гарантии минимума их потребления.

За последние годы местные органы накопили немалый опыт в этой области. Представляется, что в переходный период в целях недопущения значительного ущерба населению или отдельным его слоям накопленный опыт придется использовать с учетом местных условий в дополнение к индексаций доходов.

Целесообразно рекомендовать применение нормированного распределения только узкого круга продуктов питания и других предметов первой необходимости по минимальным нормам в случае их дефицита с тем, чтобы сверх этих норм товары приобретались по рыночным ценам в коммерческой торговой сети. При нормированном распределении могут применяться твердые цены, дотации к которым выплачиваются торговым предприятиям из местного бюджета. Другой, более гибкий вариант— продовольственные талоны на приобретение со скидкой на определенную сумму набора товаров с правом выбора. Скидка в размере 50—70 процентов к рыночной цене также возмещается из местного бюджета. Для покрытия расходов на эти цели местные органы власти могут вводить целевой налог с доходов населения или использовать другие источники. Выдача продовольственных талонов производится только отдельным группам населения.

5) Стимулирование деятельности потребительской кооперации, торгово-закупочных кооперативов, других предприятий торговли по завозу и реализации товаров в регионах, в которых возникают проблемы со снабжением населения.

Все указанные меры носят временный характер, должны вводиться на определенный срок и отменяться, как только удастся добиться стабилизации рынка и цен.

Стабилизационные фонды

В течение переходного периода многие предприятия вследствие жесткой денежной политики будут испытывать серьезные финансовые трудности, в том числе и не по своей вине, а из-за неравномерной динамики цен и по другим причинам. В целом потребуется время для приспособления к работе в условиях жесткого финансового ограничения.

Связанные с этим трудности будут сниматься посредством создания специальных стабилизационных фондов, которые будут оказывать предприятиям временную финансовую помощь в форме прямых дотаций,

субсидирования льготных ссуд, гарантий по кредитам, представления возвратных кредитов под низкий процент.

Средства для стабилизационных фондов на уровне Союза и республик формируются из целевых бюджетных ассигнований, выручки от продажи облигаций, организуемых ими лотерей.

Финансовая помощь из стабилизационных фондов будет оказываться на определенных условиях. Фонды вправе рассматривать только детально обоснованные просьбы государственных предприятий, реально затронутых новой экономической политикой, требовать у заявителей любую информацию. Оказание помощи может быть обусловлено реорганизацией предприятий, сменой руководства, сокращением непроизводительных затрат, числа работников, распродажей излишних запасов и оборудования, перепрофилированием, разделением предприятия на два и более и т. д.

К работе в фондах привлекаются высококвалифицированные эксперты, производящие анализ работы предприятий и подготавливающие рекомендации для фондов.

Ускоренное формирование рыночной инфраструктуры

В качестве первоочередной задачи на всех уровнях должно рассматриваться формирование рыночной инфраструктуры, всемерная поддержка любой инициативы в этой сфере. Основные направления работы:

1. Развитие сети коммерческих оптовых предприятий по торговле как средствами производства, так и сельскохозяйственной продукцией и потребительскими товарами. Разгосударствление и приватизация их посредством сдачи в аренду, продажи основных производственных фондов нынешних организаций Госснаба, Минторга, Агроснаба, преобразования их в акционерные общества;
2. Поощрение возникновения новых торгово-закупочных кооперативов и любых других предприятий в этой сфере;
3. Формирование к весне 1991 года сети товарных бирж для оптовой торговли различными группами товаров совместно с сырьем для их производства;

утверждение положения о товарных биржах. Увеличение числа ярмарок и изменение порядка их работы;

4. Поощрение инвестиций в рыночную инфраструктуру, в том числе в строительство баз и складов, коммерческих информационных сетей, помещений для бирж и ярмарок. Передача для этих целей подходящих имеющихся помещений. Особенно важно развитие системы хранилищ сельскохозяйственной продукции непосредственно в хозяйствах.

РАЗДЕЛ II.

СОДЕРЖАНИЕ ОСНОВНЫХ БЛОКОВ ПРОГРАММЫ ПЕРЕХОДА

1. РАЗГОСУДАРСТВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ КОНКУРЕНЦИИ

Поддержка предпринимательства

Важнейшая задача начального этапа перехода к рынку состоит в создании надлежащих условий для развития ключевой фигуры рыночных отношений — предпринимателя. Долгие годы у нас предпринимательство не ценилось, а наказывалось. Теперь надо признать, что единственный ресурс, на который можно делать ставку при переходе к рынку — это потенциал человеческой активности, основывающийся на стремлении людей самим обеспечить себе нормальные условия жизни.

В конкурентной борьбе на рынках должны участвовать на равных основаниях акционерные, арендные, частные и государственные предприятия. Никакие идеологические соображения не могут быть выше эффективности общественного производства.

Первыми шагами этих программ будут четкие правовые гарантии свободному предпринимательству (гарантии от национализации, экспроприации, дискриминации). Для этого принимается система правовых актов, обеспечивающих развитие индивидуального (частного) предпринимательства, акционерных обществ, кооперативов. Общие гарантии

даются на союзном уровне (Указ Президента СССР «О свободе и защите предпринимательства»), конкретные правовые акты принимаются на уровне союзных республик. Соответствующие дополнения и изменения к Конституции вносятся Президентом СССР на Съезде народных депутатов СССР.

В первые же дни реализации программы союзные республики по взаимному согласованию представляют на утверждение Президента СССР перечни видов деятельности, запрещенных на территории СССР или являющихся государственной монополией, занятие которыми допускается по получении государственной лицензии. В отношении всех иных видов деятельности действует принцип: «Все, что не запрещено, разрешается».

Республики принимают программы по стимулированию предпринимательства.

К 10 октября Верховные Советы союзных республик вносят необходимые изменения в гражданские, гражданские процессуальные, уголовные и административные кодексы с тем, чтобы снять все юридические ограничения на предпринимательскую деятельность. Объявляется амнистия лицам, отбывающим наказание по отменяемым статьям уголовных кодексов. Принимаются новые статьи уголовных кодексов, усиливающие защиту прав собственности, возможно, создаются республиканские общественные фонды, деятельность которых будет направлена на эти цели.

Принимаются республиканские Законы (Положения) о порядке создания и статусе предприятий, в том числе неприбыльных организаций, о порядке начала их деятельности, о реорганизациях и банкротствах, об имущественной ответственности владельцев предприятий, вносятся изменения в республиканские КЗоТы и иные документы, которые будут регламентировать правила частного найма рабочей силы.

Не позднее 1 ноября республиканские центральные банки утверждают правила кредитования под начало предпринимательской деятельности,

правила залоговых операций банков, определяют правила кредитования частных лиц с целью стимулирования создания новых предприятий.

Принимаются взаимосогласованные между союзными республиками акты о правовом экономическом положении иностранцев в СССР и о защите иностранных инвестиций на территории СССР.

Исчезает понятие «вышестоящей организации» для государственных предприятий, которые становятся самостоятельными хозяйствующими субъектами, несущими всю полноту ответственности за результаты своей деятельности.

К началу 1991 года принимаются единые для всех предприятий правила бухгалтерского учета и отчетности, максимально приближенные к мировой практике. Утверждается форма и порядок ежегодной публикации балансов всех предприятий, что позволит распространить гласность на результаты их деятельности.

Все это позволит создать базу для развития предпринимательства, которое станет опорой для проведения всей экономической реформы.

Разгосударствление

Разгосударствление должно носить комплексный характер и охватывать одновременно крупную промышленность, мелкие и средние предприятия торговли, промышленности и сферы услуг, жилищный фонд и жилищное строительство, земельную реформу (о последних — в соответствующих разделах). Законы, регулирующие отношения собственности, должны носить универсальный характер.

С первого дня после утверждения программы перехода к рыночной экономике разворачивается разгосударствление и приватизация собственности на следующих основных принципах:

- участие широких слоев трудящихся;
- разделение функций управления и собственности;
- платность;

- разнообразие форм и подходов, включая региональные;
- ориентация на ликвидацию монополий;
- приоритет предприятиям, проявившим инициативу в разгосударствлении.

Основной задачей подготовительного этапа (до 1 октября 1990 г.) является формирование четкой программы приватизации, принятие пакета законов по разгосударствлению. В данный пакет должны войти законы, регулирующие процесс разгосударствления, обеспечивающие независимость малых фирм во всех областях хозяйства и вновь созданных структур — акционерных обществ — от органов управления любого уровня.

В этот период завершается разработка направлений разукрупнения промышленности и антимонопольной политики в сфере торговли и услуг. Формулируются принципы поддержания конкуренции. Формируются аудиторские фирмы, контрольные органы по товарным и фондовым биржам, контролю за ценами, налогами, арбитраж и (или) хозяйственные суды. Одним из важных критериев качества правового и институционального обеспечения реформы является их совместимость с международными.

Разгосударствление проводится под руководством комитетов по управлению государственным имуществом республик, Фонда государственного имущества СССР (ФГИ), местных органов власти.

При подготовке Программы выявились три основных подхода к решению проблемы разгосударствления собственности. Первый исходит из безвозмездной передачи имущества государственных предприятий и организаций в собственность занятым на них работникам. Второй базируется на разделе и безвозмездной передаче основной части государственного имущества всем членам общества или совершеннолетним гражданам. Третий предусматривает в основном продажу государственной собственности юридическим лицам и гражданам.

Различие местных условий найдет свое отражение в специфике форм и методов, масштабов приватизации в каждой республике при сохранении общности принципов разгосударствления.

Уже в течение первого месяца реформы (к 15 октября) республиканские правительства вместе с Фондом государственного имущества СССР принимают решение о разграничении полномочий в проведении разгосударствления предприятий — не о разделе собственности, а о распределении ответственности за проведение данной операции.

В прямом подчинении союзным органам управления должен остаться очень узкий круг предприятий и организаций: оборонные заводы, неподлежащие конверсии, предприятия, связанные с использованием ядерной технологии, продуктопроводы, линии дальней связи, военные объекты Министерства обороны СССР и КГБ СССР, магистральные железные дороги и некоторые другие. В ближайшие несколько лет останутся под прямым государственным управлением и такие предприятия, как почтовая служба, телеграф, единая энергосистема. До 1 января 1991 г. должен быть утвержден статус таких предприятий, и они должны заключить соглашения с республиканскими и местными органами власти о закреплении за ними прав по использованию ресурсов (земли, воды) по фактическому положению дел на эту дату.

На союзном уровне будет организовано разгосударствление крупнейших предприятий в таких отраслях, как аэрокосмическая промышленность, приборостроение и средства связи, электроника, судостроение, океанский флот, порты союзного значения и некоторые другие. Преобладающей формой таких предприятий станет трансреспубликанская акционерная компания, акции которой будут распределены между республиканскими комитетами по управлению государственным имуществом. Список предприятий, подлежащих преобразованию в трансреспубликанские компании, и принципы разделения акций согласуются всеми союзными республиками.

Разграничение полномочий по разгосударствлению остальной собственности на территории республик между республиканскими и местными органами власти, видимо, является прерогативой республик. Местные органы власти будут осуществлять разгосударствление и приватизацию в таких сферах, как торговля, обслуживание населения, общественное питание, сельское хозяйство, местное и коммунальное хозяйство, автомобильный транспорт, малые предприятия промышленности.

К 1 ноября ФГИ СССР, республиканские комитеты по управлению государственным имуществом и местные Советы публикуют списки предприятий (согласно решению о разграничении полномочий), подлежащих разгосударствлению. В течение месяца трудовые коллективы этих предприятий могут предложить свои формы разгосударствления (аренда, выкуп в коллективную собственность, преобразование в кооператив в т. д.), которые рассматриваются соответствующими органами. В дальнейшем решающее слово по форме разгосударствления принадлежит государству как собственнику на момент начала данной реформы.

В целях нормативно-методического обеспечения работы по разгосударствлению в сентябре — октябре ФГИ СССР и республиканские комитеты по управлению имуществом подготавливают необходимые, документы, в том числе:

- методику оценки стоимости предприятий, производств и иного имущества, подлежащих продаже, сдаче в аренду с последующим выкупом, преобразованию в акционерные общества;
- порядок продажи предприятий, производств и иного имущества в рассрочку, а также порядок предоставления кредитов для выкупа государственного имущества. В этих документах предусматриваются особенности пользования и распоряжения имуществом до его полной оплаты;

- примерный договор об аренде государственного предприятия трудовым коллективом, кооперативом, другими юридическими лицами и гражданами;
- рекомендации по организации продажи или сдаче в аренду небольших предприятий промышленности, торговли, общественного питания, бытового обслуживания населения, транспорта и других отраслей, а также организации конкурсов и аукционов при проведении этой работы;
- примерный устав и учредительные документы акционерного общества, коллективного и арендного предприятия, товарищества.

В качестве объектов первоочередного прямого разгосударствления выделяются строительство и производство строительных материалов, автомобильный транспорт, сфера обслуживания и общественного питания, торговля, легкая и пищевая промышленность, снабженческо-сбытовые организации. Разгосударствление в этих сферах должно быть произведено в максимально возможный короткий срок.

Скорость и формы приватизации малых предприятий различных секторов хозяйства будут определяться на местах.

Основной формой разгосударствления таких предприятий должна стать продажа их через аукционы в рассрочку частным лицам или группе лиц, с последующим созданием на их основе частных предприятий или различного рода товариществ. Нельзя исключать и возможность передачи в аренду с последующим выкупом этих предприятий как отдельным лицам, так и трудовым коллективам.

Аукционы должны проводиться гласно, чтобы к ним привлекалось внимание населения, осуществлялся финансовый и общественный контроль за проведением разгосударствления на местах. Для успешного проведения таких аукционов республиканские комитеты по управлению государственным имуществом должны к 15 октября утвердить типовые

положения о правилах проведения аукционов, методики оценки предприятий, положения об их выкупе или сдаче в аренду.

В торговле продовольственными товарами мелкие предприятия с торговой площадью до 100 кв. м и числом работников до 7 человек целесообразно продать в частную собственность. Это означает выход из государственного сектора 68 процентов продовольственных магазинов, 30 процентов товарооборота по этой группе товаров, 500 тыс. работников. Не менее половины этой работы необходимо сделать к весне 1991 года.

Оставшаяся часть принадлежащей государству торговой сети подлежит преобразованию в акционерные, кооперативные и коллективные предприятия.

По торговле непродовольственными товарами приватизации подлежат магазины торговой площадью до 160 кв. м с числом занятых до 10 человек. При этом в частную собственность перейдет около 77 тыс. торговых предприятий с 700 тыс. работников, реализующих около 30 процентов непродовольственных товаров. Их вывод из государственной собственности должен быть начат уже в текущем году.

К исходу 1991 года в руках государства предполагается оставить только торговую сеть, через которую будет осуществляться нормированное распределение некоторых товаров первой необходимости. В коммунальной собственности могут сохраниться также фонды крупных торговых предприятий, которые могут работать в режиме «торговых рядов» со сдачей в аренду торговых площадей различным пользователям, в том числе производственным предприятиям, кооперативам, иностранным фирмам.

Разгосударствлению подвергаются также оптовые предприятия, располагающие базами и складами. Должны быть предусмотрены меры против монополизации ими оптового оборота.

С разгосударствлением торговли должны быть синхронизированы действия по либерализации цен и разгосударствлению производственных

предприятий, чтобы предотвратить возможность удушения рыночной торговли производителями и бюрократическим аппаратом госсектора.

В общественном питании в первую очередь надлежит распродать мелкую сеть с числом мест до 50 и средним числом занятых до 5 человек. Это составит около 50 тыс. предприятий, до 60 процентов посадочных мест и до 60 процентов товарооборота по данной категории торговых предприятий.

Основная часть малоразмерной собственности должна быть приватизирована уже в течение 500 дней. При успешной организации этого процесса к концу 1990 года до 20 процентов предприятий этой группы может быть выведено из государственной собственности, а к середине 1991 года — до 80 процентов, то есть к этому моменту времени разгосударствление в указанных сферах можно будет считать завершенным.

Практика показала, что разгосударствление крупных государственных предприятий наиболее эффективно в форме создания независимых акционерных обществ, что приведет к резкому усилению ответственности за принимаемые решения, особенно в финансовой области.

В то же время создание системы крупных современных акционерных обществ требует гораздо больше времени, кадров, более организованной и координированной подготовки, так как данный процесс должен быть увязан с процессом перестройки системы (и структуры) сбережений населения, крупными изменениями в кредитно-финансовой системе, с постепенным формированием рынков ценных бумаг, крупными вложениями капитала из-за рубежа.

Данная работа предполагает:

- создание групп специалистов по преобразованию конкретных предприятий;
- оценку имущества: балансовая стоимость, скидка или надбавка из-за различных факторов (в том числе местоположение);
- оценку основных фондов (возраст, износ, импортное происхождение, возможно и обновления на рубли, возможности

переориентации технологий); торговые марки и научно-технический потенциал, конкурентоспособность продукции при расширении импорта;

— экономический анализ: нужно ли разделить предприятие на несколько, какие активы, излишние запасы и оборудование забрать в прямое государственное распоряжение для последующей продажи;

— анализ состояния рынка: конкуренты внутри страны, положение поставщиков и потребителей, перспективы рынка сбыта, динамика цен на продукцию и на факторы производства, экспортный потенциал;

— подготовка устава общества, определение капитала и других конкретных параметров;

— определение структуры фирмы ее реорганизацию (разукрупнение, перераспределение активов);

— определение структуры собственников (трудовой коллектив, иностранные вкладчики администрация, распределение пакетов между иностранными собственниками, выделение пакетов акций на свободную продажу), поиск учредителей и инвесторов;

— выделение финансовых ресурсов для компенсации высвобождаемым работникам;

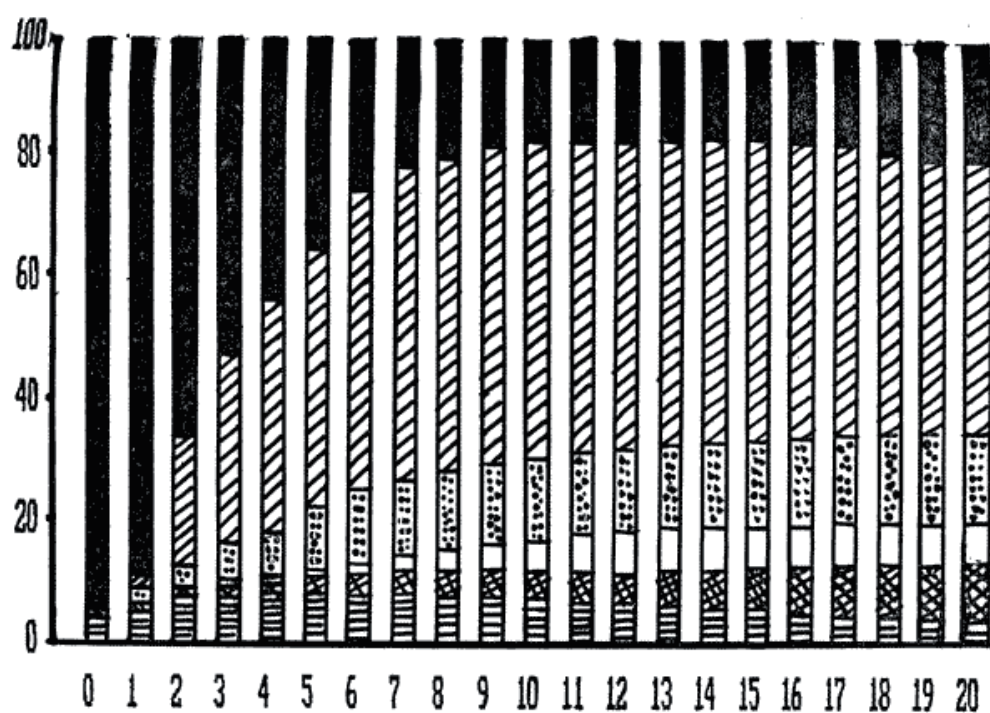
— разработка схем трудоустройства, досрочного ухода на пенсию;

— согласование с Фондом (комитетом) и контролирующими органами (по ценным бумагам и др.) проведения данного варианта акционирования и приватизации, расчет этапов и времени;

— регистрацию потенциальных инвесторов;

— определение рыночной цены акций и системы реализации;

— продажу пакетов акций.



Разгосударствление промышленности

(вероятная динамика процесса в ближайшие 7–12 лет)



арендные



коллективные



частные



товарищества и кооперативы



акционерные



государственные

Даже при сжатии сроков всех этапов и привлечении всех специалистов, имеющих в стране, быстрое акционирование основной массы промышленных предприятий невозможно. Необходимо не только заранее готовить кадры для этой цели в стране, но уже с осени 1990 года направлять на учебу за рубеж способных людей на срок от нескольких месяцев до

нескольких лет с тем, чтобы иметь регулярный приток кадров на заранее определенные роли и должности.

На 1 этапе программы можно провести преобразование нескольких десятков предприятий различных отраслей для приобретения опыта, отработки системы работы, наконец — создание типовых пакетов документов для различных видов деятельности (добывающая промышленность, легкая и пищевая, машиностроение, издательское дело). Именно на этом этапе определяются подходы к разгосударствлению собственности в отдельных республиках. Выбор форм и методов разгосударствления (от акционирования до приватизации) связан с социально-политической обстановкой в стране, национальными традициями, наличием свободных денежных сбережений у населения.

Инструментом акционирования и приватизации в наших условиях должны стать Инвестиционные фонды (Фонды), которые будут создаваться республиканскими комитетами по управлению государственным имуществом или ФГИ СССР для непосредственного проведения процесса создания акционерных обществ, распоряжения принадлежащими государству пакетами акций, проведения обмена и реализации акций данных предприятий. Фонды осуществляют права собственника контрольного пакета акций, но не вмешиваются в текущую хозяйственную деятельность предприятий. Фонды формируются на базе определенной группы предприятий по отраслевому (региональному) или любому иному приемлемому с точки зрения Комитета принципу.

В течение 1991—1992 годов Фонды проводят акционирование предприятий и в дальнейшем — в зависимости от своего устава, могут продать или передать в иные руки до 100 процентов акций данных предприятий. Каждый фонд разрабатывает среднесрочный план по продаже акций, утверждаемый Комитетом. Уже в течение первых 500 дней в максимально возможной степени ведется реализация акций предприятиям и гражданам. Преимуществом этого варианта является быстрота ввода в действие, а

недостатком — неэквивалентность истинной (рыночной) стоимости акций различных предприятий при проведении операции в сжатые сроки.

При неразвитости финансовой системы страны Инвестиционные фонды могли бы обменивать пакеты акций между предприятиями, банками и другими фондами. Со временем фонды трансформируются в иные финансовые учреждения (инвестиционные банки, финансовые компании и т. д.), контролирующие большие пакеты акций. Фонды являются фактическими держателями республиканских долей акций в трансреспубликанских компаниях.

Реализация акций может проходить в рассрочку, в кредит или с привлечением кредитных гарантий Инвестиционных фондов и банков, участвующих в процессе приватизации. Может предусматриваться передача некоторых объектов или пакетов акций бесплатно или с оплатой по определенной цене в будущем. В тех случаях, когда желающих приобрести и получить по обмену акции определенных предприятий не оказывается, возможна передача предприятия по контракту одному или группе управляющих на неопределенный срок в полное хозяйственное распоряжение, аналогичное передаче на аренду трудовому коллективу (с правом последующего выкупа).

Выручка от продажи акций и части активов акционируемых предприятий поступает Комитету по управлению госимуществом или его фондам, которые погашают за ее счет принятые долги, расходы на компенсацию высвобождаемым работникам. Все или часть фондов могут сосредоточивать у себя финансовые ресурсы от продажи акций с целью позднейшего акционирования и превращения в инвестиционные банки.

Особое внимание с самого начала уделяется привлечению иностранного капитала при проведении приватизации (прямая продажа акций, предложение акций в погашение долгов).

Финансовая сторона разгосударствления

Самостоятельное значение имеет участие трудового коллектива предприятия в приобретении акций. Предприятия являются собственностью всего общества, и права их трудовых коллективов являются важными, но не самодовлеющими. В то же время участие трудящихся в управлении предприятием в части трудовых отношений предусматривается всеми видами законодательства о предприятии. Фонды могут передавать до 10 процентов акций предприятиям для продажи или передачи на льготных условиях акций своих предприятий членам трудовых коллективов с целью превращения их в полноправных акционеров. Возможно, станет желательным или далее необходимым обмен акций трудового коллектива на обычные акции с правом голоса.

Существующие балансовые данные о стоимости имущества, даже если учтен размер износа, не отражают рыночной оценки стоимости предприятия. Фактор неопределенности толкает первоначально в сторону занижения цены акций. Это стимулирует покупку собственности, хотя и снижает выручку от реализации ценных бумаг.

В целом по стране разгосударствлению и приватизации потенциально подлежит до 46 тысяч предприятий промышленности, около 760 тысяч — торговли. Накопленный размер основных фондов в СССР достиг к началу 1990 года почти 3 трлн, руб., из которых около 2 трлн, руб. — производственные (около 950 млрд, — в промышленности). Даже с учетом их значительного износа (33 процента по народному хозяйству и 45 процентов по промышленности) и массовой неэффективности это огромная величина — 1959 млрд. руб. в целом по стране (в том числе 520 млрд. — в промышленности). Это составляет 6,7 тыс. рублей на душу населения или около 3 средних валовых душевых доходов. В промышленности сосредоточено 45 процентов, в сельском хозяйстве 19,6 процентов, на транспорте — 17,9 процентов и в строительстве — 4,5 процентов основных фондов по полной стоимости.

Потенциальный денежный спрос населения на собственность оценивается в 100-150 млрд. рублей. Эти деньги могут быть инвестированы в течение 2-3 лет. Можно рассчитывать на суммарное инвестирование гражданами новых сбережений в 1991-1992 годах (ежегодно) на суммы в 50-60 млрд. Фактически может образоваться конкуренция за рубль покупателя между различными видами собственности: жилье, земля, производственные активы малых предприятий различных секторов хозяйства, акции вновь образуемых компаний, а также облигациями государственных займов.

В этих условиях нельзя ожидать, что в руки населению попадет значительное количество секций{10}. Процесс реальной приватизации займет 15-20 лет.

Средства, полученные от продажи акций республиканскими Комитетами по управлению государственным имуществом за вычетом издержек и средств, остающихся в распоряжении комитетов, выводятся из оборота (аннулируются). До 10 процентов средств, полученных от продажи предприятий местными Советами, направляются в местные бюджеты, а остальные также выводятся из оборота.

Преодоление монополизма

Чрезвычайно высокая степень монополизации советской экономики, сложившаяся вследствие многолетней политики концентрации и узкой предметной специализации производства, формирования присущих административно-командной системе иерархических структур будет одним из главных препятствий для формирования рынка, развития конкуренции и предпринимательства. Отсюда исключительная важность демонополизации экономики, необходимость осуществления масштабной антимонопольной программы.

По данным Госснаба СССР, почти 2 тыс. продуктов общей стоимостью 11 млрд. рублей производятся на одном предприятии, а удельный вес монопольного производства в машиностроительном комплексе составляет по объему производства 80 процентов. По сведениям Госкомстата СССР, только в машиностроении имеется 166 предприятий-монополистов и 180

монопольных производств; по 209 из 344 укрупненных товарных групп промышленной продукции доля одного крупнейшего предприятия-производителя превышала 50 процентов общего объема производства данной продукции, а по 109 предприятиям эта доля достигла 90 процентов. Если рассматривать конкретные виды продукции, то уровень монополизации оказывается еще выше. Например, сейчас 96 процентов выпуска магистральных тепловозов сосредоточено в объединении «Ворошиловградтепловоз», 100% бытовых кондиционеров — в объединении «Баккондиционер», 100% глубинных насосов — на Бакинском заводе им. Дзержинского и т. д.

Новые организационные структуры — концерны, межотраслевые государственные объединения (МГО), хозяйственные ассоциации, консорциумы и т. п. зачастую формируются по монополистическому типу. Так, ассоциация «Агрохим» (бывшее Мин-удобрений) является чистым монополистом, МГО «Энергомаш» и «КванТЭМП» занимают в общесоюзном выпуске гидравлических и паровых турбин, гальванических элементов и батарей соответственно 1/2 и 2/3.

Наиболее мощным тормозом перехода к новому хозяйственному механизму является распределение ресурсов через ведомства-монополисты, прежде всего Госплан СССР, Госснаб СССР, Минторг СССР, Центросоюз. Здесь основным держателем ресурсов выступает Госплан СССР. Если считать по стоимости, то за ним закреплено почти 60 процентов централизованно распределяемой продукции (за министерствами и ведомствами — около 30 процентов, а за Госснабом СССР — более 10 процентов). Причем такая чрезмерная централизация снабжения и сбыта продукции характерна для всех ведущих народнохозяйственных комплексов.

Антимонопольная программа должна способствовать развитию конкуренции и рыночных отношений и будет иметь следующие основные направления:

- 1)полный демонтаж административно-командной системы, тех ее звеньев, которые способствуют сохранению и воспроизводству монополистических отношений;
- 2)изменение производственной структуры на базе разукрупнения и диверсификации существующих производств;
- 3)формирование организационного и правового механизма выявления и преодоления проявлений монополизма в экономике. Успех мероприятий по ограничению монополизма во многом будет зависеть от формирования рыночной инфраструктуры, тесно связан с такими процессами, как оздоровление денежно-финансовой системы, формирование новой системы ценообразования и либерализация цен, создание финансового рынка. Вместе с тем уже с первых шагов программы реформ следует начать реализацию комплекса антимонопольных мер.

В этой сфере особенно важно будет единство республиканских подходов, чтобы обеспечить устойчивую работу рыночных механизмов. Для этого в течение сентября 1990 г. следует создать союзный и республиканские антимонопольные комитеты, которые будут проводить согласованную политику борьбы с монополизмом. Союзный комитет организуется по федеративному принципу с представительством всех республик и регулирует общесоюзный рынок.

Согласованность республик должна проявляться в принятии аналогичных законодательных актов.

В качестве базового до 1 января 1991 г. принимается Закон «Об основах антимонопольного законодательства в СССР» и соответствующие республиканские законы. В них должны определяться основополагающие правила деятельности участников хозяйственного оборота, органов государственной власти и управления; устанавливаться критерии недобросовестной конкуренции и монополистической деятельности: ограничение или прекращение производства дефицитной продукции, отказ от заключения договора при наличии производственных возможностей,

навязывание его условий, не относящихся к предмету договора, а также принудительного ассортимента; определяться случаи неправомерности соглашений о разделе рынка, об ограничении доступа на него иных участников.

Предстоит до середины 1991 года осуществить ликвидацию сложившейся в торговле абсолютной монополии — системы распределения фондов. Нужна ее замена горизонтальными рыночными структурами с достаточным количеством производителей и потребителей для взаимного выбора и конкуренции.

Взамен монополий типа Минторга СССР и Центросоюза (где паевой фонд всего 2,7 процента от собственных средств) следует поощрять возникновение в республиках и на местах отвечающих требованиям рынка разнообразных организационных структур торговли: розничных объединений, коммерческих ассоциаций, акционерных компаний, торгово-посреднических кооперативов, магазинов. Действующие в народном хозяйстве торги, представляющие собой в большинстве случаев административную надстройку над торговой сетью, следует ликвидировать.

Республиканским и местным органам власти следует поощрять создание коммерчески активного оптового торгового звена, коммерческих банков, складского, тарного и транспортного хозяйства, информационных систем, другие элементы инфраструктуры рынка.

Осуществление предлагаемых мер позволит создать необходимые предпосылки для замены вертикальных хозяйственных связей горизонтальными, что является решающим условием формирования рынка, действительной децентрализации управления и в конечном счете его демонополизации.

С началом процесса акционирования крупных государственных предприятий и объединений ФГИ СССР республиканским Комитетам по управлению государственным имуществом совместно с антимонопольными органами предстоит в каждом отдельном случае рассматривать и решать вопрос о

целесообразности существования производственных объединений, разделять их при необходимости, по возможности выделяя непрофильные производства из состава предприятий в самостоятельные.

Насколько оправданы чисто административные методы ликвидации, раздела, расформирования предприятий, должно определяться расчетами экономической целесообразности. Принудительному разделению могут препятствовать, например, жесткие технологические связи, требующиеся для этого затраты. Это относится, в первую очередь, к капиталоемким единичным и мелкосерийным производствам уникальной продукции или массовым производствам изделий ограниченной номенклатуры.

В таких случаях, а также для особо крупных единичных монопольных производителей устанавливаются особые режимы изменения цен на продукцию (по согласованию с госорганами), принудительная реализация части продукции на внешнем рынке, обязательная реализация продукции через посредников.

До конца 1990 года должен быть определен перечень функций, централизация которых запрещается в любого типа объединениях предприятий. Это должно найти отражение и в антимонопольном законодательстве. На базе этого с 1 января 1991 г. (в республиках — с 1 февраля) подлежат пересмотру уставы и положения о деятельности всех организационных объединений предприятий (ассоциаций, МГО, концернов, консорциумов). В случае несоответствия требованиям законов эти объединения должны принудительно распускаться.

С большими сложностями встретится преодоление «естественного» монополизма, характерного для отраслей, удовлетворяющих общегосударственные нужды (транспорт, связь, магистральные трубопроводы). Предстоит выработать эффективные меры ослабления таких монополий, как МПС, Минэнерго, Минморфлот, Минсвязи, «Газпром».

Опираясь на зарубежный опыт, предстоит шаг за шагом с учетом специфики соответствующих отраслей развивать в них параллельные производства,

создавать, пусть поначалу небольшие, конкурирующие фирмы. За «естественными» монополиями устанавливается строгий государственный контроль, особенно за ценами и качеством товаров и услуг. Здесь необходимо более жесткое, чем в других сферах экономики, регулирование: обязательный государственный заказ, регулируемое установление цен и тарифов.

Один из наиболее эффективных путей преодоления монополизма в основном звене связан с достижением оптимального сочетания крупных, средних и малых предприятий. Судя по опыту развития кооперативов, здесь можно ожидать быстрых изменений. За два года количество кооперативов доведено до 200 тыс., а годовой объем реализации продукции — до 40 млрд. рублей.

На союзном уровне уже приняты решения о поощрении малых предприятий. Очередь за республиками. Этим предприятиям надо установить равные условия хозяйствования, вести упрощенную процедуру их создания. Для всех вновь создаваемых малых предприятий надо установить определенные льготы по налогообложению на первые два года их деятельности. Для развития малого бизнеса предусматривается как принудительное, так и инициативное разукрупнение монопольных производств, выделение при условии их технологической независимости самостоятельных производственно-хозяйственных блоков, а также кооперативных и арендных коллективов из состава крупных предприятий, создание дочерних предприятий по инициативе ассоциаций и заводов.

Малому бизнесу необходима государственная поддержка. В частности для строительства таких предприятий можно на конкурсной основе предоставлять земельные участки, пустующие, законсервированные и недостроенные производственные объекты и помещения, а также неиспользуемое оборудование, основные и оборотные фонды обанкротившихся предприятий.

2.ФИНАНСОВО-КРЕДИТНАЯ ПОЛИТИКА

Стержнем проведения экономической реформы является твердый рубль. Без устойчивых денег невозможны стабилизация хозяйственных связей, наведение элементарного порядка в экономике, насыщение рынка и движение вперед к новой роли государства в экономике, эффективному производству, интеграции в мировое хозяйство. Можно с уверенностью утверждать, что любые другие чрезвычайные меры без решения вопроса денег нанесут только вред.

Банковская система

Условием успеха реформы является единая денежная система, сохранение централизма денежно-кредитной политики. Это требует преобразования системы Госбанка СССР в октябре 1990 г. в Резервную систему Союза как договорный Союз центральных банков республик. Резервная система Союза состоит из Совета управляющих, возглавляемого Председателем, назначаемым Президентом СССР, и собственно центральных банков — членов системы.

Совет принимает квалифицированным большинством все важнейшие решения по вопросам денежно-кредитной политики СССР, а их практическое исполнение осуществляется центральными банками республик. Совет не имеет своего баланса, но готовит сводный баланс Резервной системы Союза. Совету центральными банками республик делегированы конкретные функции, в том числе установление и поддержание курса рубля, управление валютными резервами Союза.

Резервная система Союза является единым юридическим лицом, то есть сохраняется монополия наличной эмиссии, единство общих принципов банковского надзора, хотя технически эмиссия совершается банками республик по единым правилам, они же осуществляют непосредственный надзор за коммерческими банками на своей территории.

Республики принимают свои банковские законы, не противоречащие соглашению о Резервной системе Союза. Условием участия в ней является

отказ от односторонних действий по регулированию или ограничению денежного обращения и кредитования.

В республиках центральные банки выводятся из подчинения Правительства и ежегодно отчитываются перед Верховными Советами, которые не вмешиваются в их текущую деятельность. На период реализации программы перехода к рынку (до 1992 г.) Резервная система Союза и центральные банки республик тесно сотрудничают с органами, координирующими проведение реформы.

Ключевым моментом кредитной реформы является коммерциализация государственных специализированных банков. Они преобразуются в самостоятельные акционерные общества с максимально широким распределением акций. Коммерциализация проводится без разрушения сложившихся структур, хотя возможно частичное разукрупнение спецбанков с созданием на их основе местных и региональных коммерческих, кооперативных банков.

Внешэкономбанк и Сбербанк СССР преобразуются по указанной схеме, но в данном случае демополизация должна заключаться в первую очередь в ликвидации искусственной монополии на валютные операции и на привлечение сбережений населения. „Сбербанки всех уровней выводятся из подчинения Госбанкам, прирост вкладов перестает автоматически изыматься, и они развиваются как нормальные коммерческие банки.

Коммерциализация предполагает работу банков в пределах собственных и привлеченных ресурсов, самостоятельный выбор объектов кредитования и установления цены и сроков кредитов, единый режим налогообложения и регулирования для всех банков, свободу выбора банка клиентом. В октябре — ноябре 1990 г. спецбанки переводятся на коммерческие принципы с разделом общесоюзного ссудного фонда.

Система универсальных коммерческих банков дополняется специализированными институтами — кредитными кооперативами и земельными банками, инвестиционными и пенсионными фондами,

брокерскими и лизинговыми фирмами. Для этого центральные банки республик на основе рекомендаций Совета управляющих Резервной системы Союза до конца 1990 г. выпускают нормативные документы, легализующие и стимулирующие такую деятельность,

В течение нескольких месяцев реформируется система Госстраха. Органы Госстраха преобразуются в коммерческие учреждения на акционерной основе, разрешается создание новых страховых компаний, в том числе с иностранным участием. Организуется система государственного страхового надзора. Страховые ресурсы перестают поступать в бюджет.

Для финансирования и кредитования за счет бюджетных средств в 1991 г. в республиках создаются правительственные банки развития, специализирующиеся на крупных инвестиционных проектах.

Государственное регулирование банков заключается в надзоре за их деятельностью с точки зрения защиты интересов клиентов. На центральные банки республик возлагается задача регистрации открытия банков, надзора за их операциями, учетом и отчетностью, создания механизмов защиты интересов вкладчиков коммерческих банков за счет взносов самих банков.

В октябре перестраиваются межбанковские расчеты, ликвидируется система межфилиальных оборотов, осуществляется переход на расчеты через корреспондентские счета. Это на определенное время затормозит расчеты и «свяжет» значительные суммы. Центральные банки республик обеспечивают межбанковский клиринг для ускорения расчетов на своем уровне и договариваются об общей системе в рамках Резервной системы Союза.

Денежно-кредитная политика

В условиях перехода к рынку денежно-кредитная политика приобретает принципиально новые черты. В целях овладения положением в области денежного обращения и кредитования с ноября осуществляется переход от кредитного и кассового планирования к регулированию объема совокупной денежной массы. Ключевая задача первых месяцев — резкое сжатие кредита и ограничение роста денежной массы.

Разрабатываются показатели совокупной денежной массы и рассчитываются соответствующие агрегаты. Налаживается сбор соответствующей информации и отчетности. На период 1990-1991 гг. ставится задача нулевого роста показателя совокупной денежной массы. Это может произойти главным образом за счет сокращения объемов кредитования и, следовательно, депозитов предприятий. Вклады населения сократятся в случае превышения размеров программы связывания над приростом доходов населения.

Арсенал инструментов регулирования включает:

- резервные требования — норматив депонирования части вкладов банков на беспроцентных счетах в центральном банке;
- норматив депонирования в центральном банке части прироста кредитования, прямые количественные ограничения;
- процентную политику;
- рефинансирование банков в центральном банке. В центре системы денежно-кредитного регулирования на первом этапе будет изъятие части средств банков и их депонирование в центральном банке. Изменяя нормативы резервных требований, Резервная система сможет увеличивать или уменьшать ликвидность банков, воздействовать на депозитную эмиссию коммерческих банков и, следовательно, на объем денег в обращении и инфляционные процессы.

Учитывая сокращение бюджетных расходов и ссудного фонда при его разделе в связи с необходимостью ликвидировать часть государственного долга, повышение процентных ставок, для проведения жесткой денежно-кредитной политики первоначально будет достаточно резервных требований на уровне 5-10 процентов депозитов банков.

Поскольку резервные требования заработают в полную силу лишь в декабре, то в октябре основная тяжесть рестриктивной политики ляжет на прямые ограничения кредита — административное сокращение общего объема

кредитования предприятий на 5-10 процентов или обязательное внесение сумм прироста кредитования на специальные счета в центральном банке.

Не меньшее значение будет иметь процентная политика. На первые 3-6 месяцев с октября административно вводится новая структура процентных ставок (долгосрочные выше краткосрочных, ссудные выше депозитных) с повышением их среднего уровня, что призвано ограничить спрос на кредит и уменьшить безналичную эмиссию. Через 3-6 месяцев начинается либерализация процентных ставок (в первую очередь ссудных).

По срочным счетам населения объявляется повышение ставок с 1 октября до 4 процентов годовых, с 1 января — 5-7 процентов в зависимости от срока. В дальнейшем в случае высокой инфляции предполагается индексация вкладов. Весь прирост вкладов Сбербанка с 1 октября размещается на коммерческих условиях, и за счет этого в основном компенсируется повышение ставок. Уровень процента во всех банках по вкладам до 10 тыс. руб. продолжает административно регулироваться.

Вступает в силу система рефинансирования — изъятые у банков разными методами деньги ссужаются им под процент, установленный исходя из задач денежно-кредитной политики; соответственно, банки вынуждены привязывать свои ставки к ставке центрального банка (она должна быть единой для всех членов Резервной системы).

Государственная кредитная политика может реализовываться через кредитные гарантии Резервной системы, субсидирование отдельных видов кредита (экспорт, приоритетные отрасли, малый бизнес), создание специальных государственных кредитных институтов, стимулирование межбанковской конкуренции.

Необходимо определить статус рубля как единственного законного средства платежа на территории СССР. Выпуск других денежных знаков и суррогатов, обращение иностранной валюты в качестве платежного средства запрещаются в целях стабилизации покупательной способности рубля.

По оценкам специалистов, на руках у населения есть до 2млрд. долл, в иностранной валюте. Это равнозначно 40 млрд. руб. (по курсу «черного» рынка) в сравнении со 110 млрд. руб. в наличном обращении. Внедрение иностранной валюты во внутренний оборот обесценивает рубль быстрее, чем эмиссия.

Для исправления положения отменяется Постановление Совета Министров СССР о розничной торговле на валюту, все валютные магазины, кроме экстерриториальных (аэропорты), преобразуются в коммерческие, вводятся свободная купля-продажа валюты, открытие валютных счетов, некоторые другие элементы внутренней конвертируемости рубля.

Центральный элемент перестройки денежной системы — изменение механизма наличной эмиссии. Ликвидируется централизованная выдача разрешений на наличную эмиссию. Отменяется неэффективное кассовое планирование и ограничения на выдачу наличных денег.

Существующая система ведет к задержкам зарплаты при наличии на счетах денег, появлению курса между наличными и безналичными деньгами (до 1:3), коррупции и злоупотреблениям, использованию в качестве денег облигаций и сберегательных сертификатов.

Наличная эмиссия должна осуществляться в форме продажи банкнот банками — членами Резервной системы коммерческим банкам. При такой системе центральный банк проводит эмиссию путем замещения безналичных денег наличными, то есть совокупная масса денег в руках банков, предприятий и населения не меняется.

С 1991 г. в увязке с ликвидацией жесткой регламентации финансов предприятий ликвидируется разделение наличного и безналичного оборота и осуществляется переход к регулированию совокупного денежного обращения. Для этого:

- постепенно снимаются ограничения с безналичных платежей и расчетов;

- ограничиваются наличные платежи размером свыше 1000 рублей;
- ставятся жесткие задачи по развитию безналичных платежей (в том числе повышается плата за инкассацию, делающая операции с наличными невыгодными);
- проводится кампания по убеждению населения хранить деньги в банках.

Государственный бюджет

Ключевой момент перехода к рынку — жесткая финансовая политика, что подразумевает резкое сокращение расходов бюджета в качестве одного из основных источников разбалансированности.

Сокращение расходов. Бюджеты союзного и республиканского уровней имеют резервы для сокращения:

- производственные капитальные вложения (на 20-30%), включая объекты, начатые в т. г.;
- второстепенные расходы и расходы, потерявшие целевое значение в связи с изменением ситуации; не освоенные в срок ассигнования;
- инвентаризация и отмена всех ранее принятых инвестиционных программ, эффект от которых будет не ранее, чем через 3-5 лет;
- мораторий на 1 год на принятие любых новых бюджетных программ стоимостью свыше 100 млн. руб., любых новых списаний и дотаций;
- расходы Минобороны (на 10 процентов) и КГБ (20 процентов);
- помощь другим странам — на 70-80 процентов;
- равномерное сокращение на 5-10 процентов союзных и республиканских расходов на содержание органов власти и управления, закупок оборудования для бюджетных организаций (кроме медицины), общественных наук, других незащищенных статей;

- дотации убыточным предприятиям (не менее чем на 30-50 процентов);
- массовая проверка бюджетных организаций на предмет неэффективных расходов (закрытие организаций, урезание ассигнований).

На период до 1 января 1991 г. ставится задача сокращения дефицита государственного бюджета до 5 млрд. руб. за IV квартал при условии нормального его финансирования. К 1 марта планируется полностью ликвидировать дефицит союзного бюджета.

Важную роль в сбалансировании бюджета может сыграть увеличение доходов:

- рост поступлений от налога с оборота;
- введение некоторых новых налогов т. д.

Проводится реформа бюджетного устройства СССР и прежде всего разделение бюджетов. Все союзные республики создают собственные бюджетные системы и отвечают за сбалансированность своих бюджетов. Союзный бюджет, как правило, балансируется.

Из Союза в республики и особенно на места передается основная масса социально-культурных и других расходов. Местные органы власти теряют возможность обращаться за ассигнованиями в союзный и республиканские бюджеты.

Республики договариваются об общих принципах бюджетной политики: устанавливается единый допустимый уровень дефицита (5% от суммы расходов) при обязательном его финансировании за счет фактического размещения ценных бумаг.

Во всех республиках закрепляется принцип, согласно которому инициативу по расходам имеет только Совет Министров, а Верховный Совет принимает или отвергает его предложения (непринятие бюджета приравнивается к вотуму недоверия). Увеличивается срок, в течение которого Верховный Совет анализирует представленный бюджет. Устанавливается порядок, по

которому предварительно фиксируется предельно допустимый размер дефицита или он запрещается.

В бюджете выделяются защищенные и незащищенные статьи. Проводится индексирование защищенных бюджетных расходов. Все проекты, финансируемые за счет бюджета, утверждаются Верховным Советом в индивидуальном порядке при стоимости свыше 100-500 млн. руб.

В целях повышения эффективности использования средств бюджета создаются республиканские контрольные органы при Верховных Советах. Эти органы будут иметь право прекращать бюджетное финансирование конкретных объектов и организаций в случае обнаружения злоупотреблений, халатности, нарушения сроков.

Предлагается превращение ежегодного бюджета в главный программный документ экономической политики государства. Одновременно с бюджетом принимать ключевые экономические мероприятия года, включая денежно-кредитную политику.

Налоговая система

Каждая республика вправе иметь собственную налоговую систему. Однако в условиях единого экономического пространства серьезные различия в налоговых системах неизбежно вызовут нежелательные проблемы типа манипулирования налоговыми режимами, двойного обложения и др. Поэтому необходимо согласование республиками основных принципов систем налогообложения.

В настоящее время союзные республики считают, что бюджет Союза должен сформироваться путем передачи республиками средств для реализации делегированных ими полномочий. Взнос каждой республики в бюджет Союза определяется исходя из объема ее ВВП (национального дохода) либо ВВП на душу населения. Увязка величины вноса республики с размером ВВП на душу населения направлена на выравнивание стартовых условий перехода к рыночным отношениям.

При этом субъекты хозяйствования, юридические и физические лица, находящиеся на территории республик, производят налоговые платежи только в республиканские и местные бюджеты. Распределение налоговых поступлений между республиканскими и местными бюджетами регулируется законодательными актами союзных республик.

Внешняя привлекательность так называемого «одноканального» метода формирования бюджета путем периодических взносов при детальном анализе практической стороны вопроса не подтверждается. Необходимость осуществления текущих расходов из союзного бюджета, высокие требования к гарантированности и безусловности своевременного его пополнения, сложности и противоречия, возникающие при определении размеров взносов от республик,— все эти обязательства не позволяют предлагать этот метод.

Федеральный общесоюзный налог, его ставки могут, таким образом, устанавливаться по соглашению всех республик. Это позволит Союзу планировать свои расходы исходя из ожидаемых доходов и нести полную ответственность за свою финансовую политику.

При такой системе фиксированные взносы республик могут осуществляться для реализации отдельных программ или формирования целевых фондов.

В качестве основы для республиканских налоговых законодательств предлагается в 1991 году использовать общесоюзное налоговое законодательство, предусматривающее три основных налога: на прибыль предприятий, на доходы граждан и налог с оборота. Вместе с тем в существующих законах необходимо принять следующие поправки:

а) налог с оборота с 1991 года разделяется на налог с оборота и акцизы с ограниченного круга товаров при их конечной реализации (алкоголь, табак, предметы роскоши, автомобили); собственно налог с оборота распределяется на широкий круг продукции по невысоким ставкам; ставки налога с оборота устанавливаются в процентах к объему реализации по укрупненным группам продукции;

- б) налог на прибыль унифицируется, отменяется особый статус для банков, потребительских обществ, предприятий общественных организаций, а также прогрессивное обложение прибыли в зависимости от рентабельности; вводится система налоговых ставок в зависимости от массы прибыли; разрешается при исчислении налога на прибыль акционерных обществ уменьшать облагаемую прибыль на сумму отчислений в резервный фонд до достижения им определенного уровня; сокращается число налоговых льгот, большинство из которых должно ежегодно переутверждаться;
- в) корректируются ставки подоходного налога с населения в сторону понижения, поднимается необлагаемый минимум и прогрессия делается более плавной;
- г) изменяются, в соответствии с условиями Договора об образовании Экономического Союза, принципы отчисления налоговых поступлений в союзный бюджет.

Вводится специальный налог на использование невозобновляемых природных ресурсов, налог на сверхнормативное незавершенное строительство, возможно, и другие.

Кроме того, расширяются полномочия налоговых инспекций (они делаются подлинно независимыми), принимаются меры к более полному охвату всех доходов, подлежащих обложению. Ускоряется переход на налоговые декларации. Вводится жесткая уголовная ответственность за уклонение от налогов.

Государственный долг

Внутренний государственный долг СССР достиг на 1 января 1990 г. 400 млрд. рублей. Из них лишь 20 млрд. руб. приходится на добровольно размещенные займы. Остальные средства изъяты у банковской системы (350 млрд. рублей), причем примерно половина бессрочно и бесплатно, и 22 млрд. рублей у Госстраха СССР. Попытка осуществить в 1990 г. массовый выпуск ценных бумаг потерпела неудачу, а в результате списаний долгов и нового

изъятия средств банков общая сумма внутреннего долга выросла на 30 процентов.

Предлагается к концу 1990 г. оформить все заимствованные до 1 сентября 1990 г. у банковской системы ресурсы в долгосрочные займы с конкретными условиями в сумме средств, переданных Сбербанком СССР Госбанку СССР. Вновь выпущенные обязательства распределяются между сберегательными банками и госстрахами республик как их активы пропорционально переданным им ресурсам (в виде бухгалтерских проводок). Списание задолженности по сельскому хозяйству (70 млрд. руб.) осуществляется путем сокращения общесоюзного ссудного фонда при его разделе между банками. Обслуживание и погашение накопленного долга (выплаты сбербанками) берут на себя республиканские бюджеты. Сумма союзного долга фиксируется. Новый союзный долг возможен лишь на основе конкретного соглашения республик. Если такое решение принимается, то за выпуск долговых обязательств отвечает Минфин СССР.

Реализацию намеченных на 1990 г. займов для населения и предприятий следует продолжить с согласия союзных республик с продажей облигаций по рыночным ценам. Для стабилизации положения и изъятия из обращения излишних денег следует пойти на выпуск союзных Облигаций даже сверх потребностей бюджета.

Каждая республика принимает закон о республиканском государственном долге, который определяет процедуру и пределы его увеличения, технику финансирования, полномочия и распределение ответственности по уровню Советов. Предлагаются следующие общие принципы:

- запрещается принимать республиканские бюджеты с дефицитом, превышающим 5 процентов от суммы расходов. Фактический дефицит бюджетов допускается лишь в меру реализации государственных Долговых обязательств;
- законодательное запрещение административного использования ресурсов банков для финансирования бюджета, а также

принудительных займов. В исключительных ситуациях предусматриваются краткосрочные (до 12 месяцев) кредиты Резервной системы союзному или республиканскому бюджету.

Правила выпуска и обращения государственных ценных бумаг, управления госдолгом определяет Министерство финансов республики. Операции по размещению, погашению, выплате процентов и рефинансированию осуществляет Госбанк республики.

Решение об увеличении долга республики принимается ее правительством в пределах, установленных Верховным Советом. Фиксируется абсолютный и относительный (к ВВП) предел долга.

Создается республиканский фонд погашения госдолга как часть бюджета, определяются источники его пополнения, в частности, могут использоваться поступления от приватизации.

Дефицит республики, автономии, области, района, города финансируется их заимствованиями. Органы власти разных уровней не отвечают по обязательствам друг другу. Местные Советы сами проводят свою финансовую политику в рамках действующих законов.

До создания развитого рынка ценных бумаг условия местных займов согласовываются с Минфином и Госбанком республики, а крупных займов (100 млн. рублей и более) с Минфином СССР и Советом управляющих Резервной системы для устранения ненужной конкуренции (очередь займов).

Определение круга инвесторов, на которых нацелены новые

[91]

бумаги, диверсификация долга по срокам и формам (от казначейских векселей до средне- и долгосрочных облигаций); оптимальный срок займов сегодня 5 лет.

Финансовый рынок

Условием эффективности экономики и системы банков является финансовый рынок в качестве механизма «горизонтального» перераспределения денежных ресурсов, внутри- и межотраслевого перелива капиталов в

противовес «вертикальному» бюджетному методу. Финансовый рынок необходим для нормализации структуры процентных ставок, оценки финансового положения заемщиков, связывания свободных средств населения и предприятий.

С октября 1990 г. начинается формирование финансовых рынков на уровне республик. Это предполагает:

- а) принятие соответствующих юридических актов;
- б) формирование системы регулирования рынка.

Основой финансового рынка будет кредитный рынок, включающий отношения между банками, предприятиями и населением, а также межбанковский и коммерческий кредит (включая вексельное обращение). Надзор за кредитным рынком осуществляет Госбанк каждой республики в рамках общей политики Резервной системы СССР.

Параллельно идет Становление рынка ценных бумаг, включая полноценные акции, облигации, государственные обязательства. Создаются фондовые биржи или отделы при товарных биржах, развивается межбанковский рынок. Курсы акций и облигаций на финансовом рынке отражают спрос и предложение. Стимулируется создание посреднических компаний по торговле ценными бумагами и аудиторских фирм. Надзор за рынком ценных бумаг осуществляют Минфины республик или специальные Агентства по регулированию операций с ценными бумагами. Координатором развития общесоюзного рынка будет выступать Союзное Агентство по ценным бумагам, которому делегируют определенные функции республиканские агентства.

Сравнительно быстро можно сформировать межбанковский кредитно-денежный рынок. Рынок ценных бумаг будет развиваться медленнее в зависимости от успеха приватизации. При этом нужно до начала реформы договориться между республиками о свободе перелива денежных ресурсов и торговли ценными бумагами, а также о координации деятельности регулирующих органов.

3.ПОЛИТИКА ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ

Политика цен в период становления рыночной экономики будет исходить из следующих принципов:

1.Государство отказывается от административного повышения розничных цен на товары народного потребления. Установление государством цен на товары оправдано лишь при условии доступности этих товаров для всех желающих. Если государство не может обеспечить нужное количество товаров по установленной им цене, оно обязано доверить определение цен самому продавцу и покупателю. Дотация, направляемая сегодня государством на поддержание низких цен на продукты питания, фактически достается производителям и переработчикам, а основная масса населения вынуждена покупать продукты либо на рынке, либо в кооперативной торговле, либо только низкокачественные продукты, попадающие на прилавки госторговли.

В настоящее время через госторговлю проходит лишь 58 процентов потребляемых мяса и мясопродуктов, 80 процентов молока, 25 процентов картофеля, 45 процентов овощей и бахчевых, 56 процентов яиц. Из товарных ресурсов мяса, например, около 40 процентов (т. е. 23 процента от объема потребления) — мясо низких сортов, т. е. то, которое в основном попадает на прилавки. Остальное мясо и другие высококачественные продукты продаются через распределители, систему заказов и другие необщедоступные источники, попадают под контроль теневой экономики.

Административное повышение цен не способно обеспечить сбалансированность рынка и создать предпосылки для ликвидации распределительной системы.

2.Цены на потребительские товары и услуги постепенно освобождаются от административного контроля.

Вместе с тем в целях социальной защиты населения до конца 1991 года замораживаются цены примерно на 100-150 конкретных товаров и услуг, образующих основу прожиточного минимума семей. Республиканские и

местные органы размещают заказы на дополнительное производство этих товаров, при необходимости вводят их нормированное распределение.

В дальнейшем контроль за розничными ценами снимается последовательно по товарным группам с учетом конкретной обстановки и ситуации на рынке. К концу 1991 года доля свободных цен должна составить до 70-80 процентов объема покупок товаров и услуг. В 1992 году цены предполагается контролировать только по узкому кругу потребительских товаров первой необходимости (определенные сорта хлеба, мяса, молоко, растительное масло, сахар, основные виды медикаментов, школьные учебники, транспортные тарифы, тарифы на отдельные виды коммунальных услуг).

Последовательное освобождение цен позволит сбалансировать потребительский рынок, устранить дефицит. Чем шире круг товаров, реализуемых по свободным ценам, и больше товарное предложение, тем скорее цены стабилизируются и начнут снижаться. Появится дифференциация цен по качеству товаров.

Чтобы избежать повышения темпов инфляции, снятие контроля за ценами обязательно должно сопровождаться жесткой финансово-кредитной политикой: значительное сокращение бюджетного дефицита, создание банковской системы, способной контролировать денежную массу, установление жесткого финансового ограничения для всех товаропроизводителей, защита сбережений населения.

Необходимы также ускоренные темпы разгосударствления и демонополизации экономики, развития конкуренции и предпринимательства, рыночной инфраструктуры.

В случаях чрезмерного роста цен, ранее выведенных из-под контроля, по решению республиканских и местных органов возможно их временное замораживание посредством установления их предельного уровня.

3. В переходный период государство не может сразу отказаться от политики поддержания низких розничных цен на те или иные товары как метода социальной защиты населения, что предполагает сохранение в определенном

размере дотаций к ценам. Однако необходимо принципиальное изменение порядка выплаты дотаций к ценам на продукты питания.

Они должны выплачиваться только магазинам на ограниченный круг конкретных продуктов. Сумма дотаций будет при этом прямо связана с количеством товаров, проданных через прилавки.

Механизм выплат дотаций должен устанавливаться республиками в зависимости от количества жителей в регионе и уровня их потребления. Местные советы распределяют величину дотаций между торгующими организациями (пропорционально объему продаж в фиксированных ценах или в рублях на единицу натурального объема). Например, при установлении дотации к ценам продажи на 1 кг мяса и мясных изделий в размере 3,5-3,7 рублей, а именно такова разница между средними государственными и рыночными ценами, экономия на дотациях по мясу составит 8-10 млрд. рублей.

4.С либерализацией розничных цен должна быть увязана либерализация оптовых и закупочных цен. Она проводится следующим образом.

На 1991 год цены на большую часть продукции производственно-технического назначения устанавливаются по договоренности между поставщиками и потребителями. Государственное регулирование оптовых и закупочных цен сохраняется:

- на основные топливно-энергетические и сырьевые ресурсы, транспортные тарифы;
- на продукцию, произведенную по государственным заказам;
- на продукцию производителей-монополистов.

На основные топливно-энергетические и сырьевые ресурсы, а также некоторые массовые виды продукции, являющиеся предметом обмена между республиками, устанавливаются твердые государственные цены, определяемые на основе многостороннего соглашения между республиками в увязке с объемами поставок.

При этом цены на топливо, энергию и сырье корректируются с учетом роста издержек их производителей.

У потребителей повышение цен на энергоносители и сырье будет компенсироваться:

- в производственных отраслях — ресурсосбережением, правом применять свободные цены на свою продукцию, а также, если эти цены регулируются, через стабилизационные фонды;
- в непроизводственных отраслях — индексацией бюджетных ассигнований;
- населению — системой индексации доходов.

На остальную продукцию, производимую по госзаказам, устанавливаются договорные цены, определяемые органами государственной контрактной системы по согласованию с производителями, основными потребителями и оптовыми предприятиями, представляющими интересы мелких потребителей.

При этом органы государственной контрактной системы обладают полномочиями утверждения цен, в том числе в случаях, когда согласованного решения достигнуть не удастся.

Однако они обязаны учесть интересы производителей и потребителей, возможную динамику издержек как у одних, так и у других, уровень рыночных цен на аналогичную продукцию. В договорах на исполнение госзаказов оговаривается порядок корректировки цен в случае непредусмотренного роста издержек.

Осенью 1990 года должны быть организованы переговоры по заключению договоров на исполнение госзаказов и установлению цен по группам продукции и отдельным изделиям. Для ориентировки на них используются преysкурантные цены, цены на топливо, сырье и энергию, установленные во время многосторонних переговоров с участием республик, расчеты предприятий. Может быть установлено ограничение роста цен за определенный период (квартал, год), различающееся по видам продукции:

ограничение должно быть наиболее существенным (не более 25—30% за год по сравнению с преysкурантной ценой) для продукции конечного потребления и может быть выше для отраслей, в издержках которых высок удельный вес топлива, сырья, энергии.

Все участники переговоров, которые могут потребовать роста цен на свою продукцию, должны проявить социальную ответственность и понимание того, насколько разрушительными могут быть последствия их чрезмерных требований.

Установление договорных цен на продукцию, поставляемую по госзаказам, затруднено тем, что к моменту переговоров не будут известны цены на многие виды сырья, материалов, комплектующих изделий, необходимых для их изготовления.

В связи с этим целесообразно:

1. Организовать оперативную информацию о договорных ценах, установленных на уже прошедших переговорах.
2. Проводить переговоры и устанавливать договорные цены последовательно, начиная с сырья, материалов, полуфабрикатов, комплектующих изделий.
3. Вести, когда это возможно, совместные переговоры по вопросам производства продукции и основным видам материалов для ее изготовления.
4. Ограничить номенклатуру продукции, включаемой в госзаказы, по которой будут устанавливаться договорные цены через государственную контрактную систему.
5. Определять в генеральных договорах, когда это возможно, не цены на конкретные изделия, а индексы изменения преysкурантных цен на группы продукции.

Для дифференциации цен с учетом качества, сортности, комплектации используются соотношения цен, имеющиеся в преysкурантах.

По итогам переговоров в месячный срок публикуются бюллетени со списками утвержденных цен.

Организация переговоров, которые должны быть завершены в кратчайшие сроки, потребует больших усилий. Там, где еще не будут сформированы органы государственной контрактной системы, ее должны взять на себя существующие организации Госснаба, Минторга, Агроснаба с участием органов ценообразования.

Неувязки, оставшиеся в итоге переговоров, устраняются текущей корректировкой договорных цен в порядке, предусмотренном в генеральных договорах, а также с помощью стабилизационных фондов.

Потребительские товары, на которые сохраняются неизменные твердые цены, могут включаться республиканскими и местными органами в госзаказы и приобретаются торгующими организациями по установленным договорным ценам. Возникающая при этом разница между оптовыми и розничными ценами компенсируется с учетом торговой накладки дотациями из местных бюджетов.

Дотационный фонд в необходимых для этого размерах формируется:

- за счет поступлений в бюджет от товаров, реализуемых по свободным ценам;
- за счет увеличения поступлений от налога с оборота, которые растут в связи с повышением оптовых цен;
- за счет сумм дотаций, переданных из республиканского бюджета в плановых суммах.

В случаях, когда средств на выплату дотаций все же не хватает, местные органы должны принимать решение о сокращении объема продаж по низким ценам, а также о введении нормированного распределения, если по этим товарам возникает дефицит.

Формирование рыночных цен должно в возрастающей степени идти через товарные биржи и ярмарки. В связи с этим необходимо форсировать развитие подобных элементов рыночной инфраструктуры, стимулируя заключение сделок на биржах и ярмарках налоговыми и иными льготами.

Государственное регулирование по продукции, не входящей в госзаказы, осуществляется по ограниченному перечню товаров, устанавливаемому республиканскими или местными органами, а также продукции предприятий-монополистов.

Основной метод государственного регулирования цен состоит в том, что производители подлежащих регулированию продуктов и услуг в случаях, когда они желают повысить цены, обязаны представлять в компетентные государственные или местные органы необходимые обоснования. По истечении установленного срока эти органы должны сообщить о своем решении, основанном на рекомендациях квалифицированных экспертов: согласии, несогласии или частичном согласии. Неисполнение решения карается чувствительными санкциями.

В дальнейшем регулирование цен будет осуществляться в основном средствами финансовой и денежно-кредитной политики, а также методами «товарной интервенции». Главная цель — ограничение совокупного спроса сдерживанием совокупной денежной массы.

Если реформа цен будет проводиться в разных республиках и регионах не синхронно, возможно возникновение негативных явлений типа спекуляций на разнице в ценах, массовых закупок товаров в регионах с более низкими ценами с опустошением их рынков. Подобные явления будут принуждать такие регионы либо к введению ограничительных административных мер, либо к ускорению либерализации цен у себя. В конечном счете при этом будет происходить выравнивание цен, естественное в рыночной экономике. Однако, чтобы избежать таких явлений, целесообразно координировать действия в этой сфере компетентных органов соседних республик и регионов, не допуская чрезмерных разрывов в ценах у них.

Условием организованного проведения реформы ценообразования, своевременной текущей корректировки регулируемых цен и индексации доходов населения является создание в кратчайшие сроки эффективной системы наблюдения за динамикой цен.

4.УРОВЕНЬ ЖИЗНИ, СОЦИАЛЬНЫЕ ГАРАНТИИ, ОПЛАТА ТРУДА

Традиционно программы перехода к рыночной экономике предполагают большее или меньшее, длительное или кратковременное падение уровня жизни населения. Анализ показал, что возможна и другая концепция Программы. Уже в переходном периоде создаются условия для стабилизации, а затем повышения уровня жизни.

Речь идет не просто о переходе к рыночным механизмам хозяйственных связей. Ставится более значительная цель — сформировать социально ориентированную экономику, заменить декларации о социальных приоритетах четкими и ясными для каждого гражданина страны механизмами их реализации.

Особенность предлагаемой Программы реформы заключается в том, что при определенных обстоятельствах недостатки нашей хозяйственной системы, ее глубочайшие пороки могут быть обращены на благо перестройки. Один из таких пороков — глобальное огосударствление собственности.

Высочайший уровень концентрации государственной собственности создает условия для организованной и комплексной приватизации. Это обеспечивает буквально с первых шагов реформы возможность устранить отчуждение работника от средств производства, включить широкие массы в процесс преобразований в экономике, заложить основы новых мотивационных механизмов, суть которых в предоставлении свободы экономической деятельности и предпринимательства хозяйствующему субъекту, а значит, и свободы формировать свое благосостояние и благополучие.

Наряду с этим сам факт приватизации в наших условиях выступает в качестве специфического амортизатора нежелательных явлений в уровне жизни народа.

В Польше или Венгрии, где государственная собственность никогда не достигала таких тотальных масштабов, как у нас, где частный сектор в той или иной форме существовал и до начала реформ, использование приватизации в качестве амортизационных мер при переходе к рынку было

ограничено. Исходя из наших условий, мы имеем все основания рассчитывать на то, что за счет возвращения народу в различных формах значительной части собственности и ресурсов удастся избежать многих негативных процессов, с которыми столкнулись при проведении реформ в восточноевропейских странах.

Первое, что необходимо сделать,— это провести полную и комплексную ревизию всего национального богатства и способов его использования. Существуют огромные резервы, которые заметно облегчили бы жизнь людей уже сегодня или в ближайшем будущем, резервы, не рассматривавшиеся в других проектах аналогичных программ. Имеются в виду прежде всего отрасли оборонной промышленности, военное имущество, находящееся на консервации или даже реально используемое, но в силу кардинального изменения международной обстановки пригодное для немедленного включения его в гражданский оборот.¹

Огромные ресурсы лежат без движения или нерационально используются на предприятиях, в резервах государства, в распоряжении общественных организаций. Они также могут быть обращены на пользу народу практически уже сегодня.

Наконец, разумное и эффективное использование средств, которые могут быть предоставлены нам западными странами, поможет не только ускорить развитие производственного и научно-технического потенциала страны, но и улучшить состояние потребительского рынка. Сама возможность реализовать неудовлетворенный спрос населения на необходимые товары и услуги по существу будет равна увеличению реальных доходов.

В чем смысл социальной ориентации предлагаемой системы? Прежде всего в предоставлении свободы экономической деятельности и предпринимательства хозяйствующему субъекту кем бы он ни был: коллективом государственного предприятия, фермером, частным предпринимателем.

Конкретный анализ этих резервов при подготовке Программы был крайне затруднен отсутствием у группы разработчиков исчерпывающих данных.

Оборотной стороной полученной свободы является личная ответственность каждого за свою семью, за коллектив, в котором он работает, за общество, в котором живет. Если главная социальная функция тоталитарного государства как основного собственника — перераспределение выделенной им народу части национального богатства, то задача нового хозяйствующего субъекта — создать это богатство, причем не только для себя, но и для общества. Это означает, что повышение трудовой активности работника становится главным гарантом роста его уровня жизни, а эффективность экономики в целом создает предпосылки для максимально возможного на определенном этапе уровня общего благосостояния.

Характерной чертой новой системы является обеспечение каждому гражданину страны равенства шансов. Это осуществляется через систему государственных социальных гарантий, которая включает законодательно закрепленные государством формы и уровни обеспечения различных групп населения. Это механизмы долговременного действия, гарантируемые законодательными актами в области регулирования заработной платы, системы пенсионного и социального обеспечения, распределения бесплатных услуг из общественных фондов потребления, финансовой политики по отношению к населению.

Таким образом, социально ориентированный рынок в данной Программе:

- это свобода экономической деятельности как основа повышения уровня жизни плюс ответственность, плюс развитая система социальных гарантий;
- это социальное партнерство между гражданином и государством, потребителем и производителем, работником и работодателем.

В переходный период Программой предусматривается комплекс мер, которые необходимо осуществить в республиках с целью создания

эффективной и разветвленной, доходящей до каждого гражданина системы социальных гарантий.

К числу социальных гарантий сейчас относятся:

- минимальная заработная плата;
- пенсия;
- стипендия;
- пособия, в том числе по временной нетрудоспособности;
- право на труд;
- право на бесплатное образование и медицинское обслуживание;
- льготы, связанные с условиями труда;
- право на жилище;
- право на отдых.

Настоящая Программа предполагает не только сохранение этих и других действующих в настоящее время социальных гарантий, но и наполнение их новым содержанием, укрепление их финансовой базы и, что особенно важно, дополнение их числа рядом принципиально новых. Уже к концу переходного периода, т. е. через 500 дней, вся система социальных гарантий будет основана на качественно новом элементе — законодательно утвержденном прожиточном минимуме, базирующемся на минимальном потребительском бюджете.

Кроме того, будут введены следующие виды гарантий:

- механизм поддержания реального содержания номинальных доходов, индексация;
- право на пособие по временной незанятости (безработице);
- право на получение дифференцированного минимума оплаты труда в зависимости от квалификации независимо от форм собственности;
- право бедных на социальное вспомоществование;
- право на собственность и доходы от нее.

Утверждение системы социальных гарантий как основы социальной политики предполагает для каждой республики формирование прочной законодательной базы. Конкретные уровни и формы социальных гарантий определяются республиками исходя из сложившегося уровня жизни, финансовых возможностей и темпов реализации Программы.

Развитие системы социальных гарантий Предполагает наполнение новым содержанием и развитие общественных фондов потребления. Они становятся основным гарантом социальной защищенности нетрудоспособных членов общества, важнейшей формой реализации государственной социальной политики. Повышение эффективности использования общественных фондов потребления предполагает децентрализацию управления этой формой распределения, повышение роли территориальных органов и предприятий в их формировании и использовании.

Учитывая социальную направленность реформы, исходным пунктом должна стать разработка минимального потребительского бюджета. Он выступает в качестве важнейшей социальной гарантии, так как на его основе определяются минимальные уровни доходов. Исходя из действующей методики, нормативный бюджет минимума материальной обеспеченности в расчете на душу населения в целом по СССР в 1988 году оценивался в 105 рублей в месяц. Около половины этой суммы — расходы на питание, почти 20 процентов — на непродовольственные товары, 14 процентов — на услуги. На удовлетворение духовных потребностей выделялось около 3 рублей в месяц.

Такая структура минимального бюджета ориентирована прежде всего на физиологические потребности. Она не создает условий для развития личности (см. Приложение).

В новых условиях расчет минимального потребительского бюджета должен основываться не на нищенских потребностях и минимальных уровнях их удовлетворения, а на предоставляемой экономической системой каждому

члену общества возможности достойно существовать даже при минимальном уровне доходов.

Минимальный потребительский бюджет в новых условиях должен гарантировать не только удовлетворение первоочередных потребностей в пище и одежде с учетом либерализации розничных цен, но и возможность иметь жилище, пользоваться услугами медицины и образования, содержать нетрудоспособного. Это качественно новая форма определения стоимости рабочей силы, обеспечивающая работнику не просто минимум средств существования, а возможность роста и совершенствования, свободу потребительского выбора.

Использование минимального потребительского бюджета в качестве основы минимальных уровней доходов предполагает, что его изменение гарантирует и соответствующие сдвиги в системе распределения. Средства, необходимые для обеспечения населения на уровне минимального бюджета, должны рассматриваться как минимальная граница необходимых для реализации социальной политики средств как в стоимостной, так и в натуральной форме, что на деле означает отход от остаточного принципа и реальную социализацию экономики.

Ввести в систему распределительных отношений в качестве базы именно такой минимальный потребительский бюджет в настоящее время не представляется возможным. Дело не только в отсутствии средств. Не созданы объективные условия: бездефицитный потребительский рынок, представленный как дорогими, так и дешевыми товарами, внутригрупповая дифференциация розничных цен, развитая система платных услуг и т. д. К концу переходного периода эти условия должны быть обеспечены, и на этой базе возможна комплексная реформа распределительных отношений.

Центральным вопросом изменений в распределительных отношениях будет реформа оплаты труда. Оплата труда — главный элемент всей системы социальной защищенности, и ее важнейшей задачей является обеспечение

условий расширенного воспроизводства трудовых, профессиональных и социальных качеств работников.

Нынешний уровень оплаты труда советских людей не может быть признан удовлетворительным. Таблица 1 показывает стоимость отдельных видов товаров в часах и минутах рабочего времени, которое необходимо затратить среднему рабочему автомобильной промышленности в СССР и зарубежных странах. Для СССР сделан расчет по двум вариантам — в существующих ценах и в розничных ценах, предлагаемых правительством СССР.

Очевидны следующие выводы:

1. Даже с учетом компенсации дорожают практически все товары при переходе к новым розничным ценам.
2. По сравнению с развитыми западными странами цены на продовольственные и непродовольственные товары первой необходимости в СССР никак нельзя отнести к низким. Если осуществится запланированная правительством СССР реформа цен, разрыв в уровне жизни еще более увеличится.

В принципиальном плане новая система оплаты труда должна быть построена таким образом, чтобы с ее помощью навсегда в стране был снят с повестки дня вопрос об эксплуатации труда миллионов трудящихся. Мировой опыт уже практически доказал, что чем выше степень развития рыночных отношений, тем ниже уровень эксплуатации труда. Включение свободного работника в систему профессиональных движений, умело отстаивающих его интересы, социально-трудовые гарантии, созданные государством, реализация прав граждан на собственность и доходы от нее исключают необоснованное изъятие произведенного трудом.

Перечисленные условия диктуют основные направления реформы оплаты труда, которая должна быть проведена в республиках до конца 1991 года. Положив в основу минимальный потребительский бюджет, необходимо коренным образом перестроить действующую тарифную систему. Она должна содержать тарифные ставки и должностные оклады минимального

размера, дифференцированные в основном по квалификации. Отраслевая дифференциация в тарифной системе ликвидируется. Это усилит стимулы к повышению квалификации, а также создаст для работников условия уверенности в социальной защищенности. Кроме того, это будет способствовать более рациональному использованию трудовых ресурсов. Учет условий труда (подземных, вредных, опасных и т. п.), том числе территориальных, должен осуществляться с помощью утвержденной государством системы коэффициентов к этим тарифным ставкам и окладам.

№ п/п		С С С Р								США		ФРГ		Италия		КНР		Малайзия		
		ед. изм.	цена (сред.) руб.	затраты рабочего времени		про- ект ценны (руб.)	затраты рабо- чего времени				затраты рабо- чего времени		затраты рабо- чего времени		затраты рабо- чего времени		затраты рабо- чего времени			
							компенсация:				час.	мин.	час.	мин.	час.	мин.	час.	мин.		
				без учета			с учетом		час.	мин.									час.	мин.
час.	мин.	час.	мин.																	
1	Хлеб	1 кг	0,28	0	12,6	0,84	0	37,8	0	31,9	0	5,8	0	11,5	0	19,0	0	18,8	0	47,5
2	Говядина	— "	2,00	1	29,8	5,00	3	44,7	3	10,0	0	13,0	1	6,0	2	0	1	15,0	2	47,0
3	Свинина	— "	2,10	1	36,4	4,25	3	11,0	2	41,5	0	17,0	0	42,3	1	28,0	0	52,3	1	23,0
4	Куры	— "	3,00	2	16,9	4,00	2	59,8	2	32,0	0	9,0	0	19,5	0	49,8	0	37,5	1	7,0
5	Свежее молоко	1 л	0,28	0	12,5	0,50	0	22,5	0	19,0	0	5,3	0	4,5	0	8,3	0	40,5	0	39,3
6	Рыба	1 кг	1,24	0	55,7	1,90	1	25,4	1	12,2	0	20,3	0	55,5	3	3,0	0	30,0	1	23,0
7	Масло	— "	3,50	2	40,0	6,50	4	52,1	4	6,9	0	22,8	0	33,5	1	50,0	1	11,0	2	37,0
8	Масло растительное	1 л	1,65	1	15,3	2,50	1	52,3	1	35,0	—	—	0	15,5	0	25,5	0	24,8	0	59,5
9	Яйцо	1 шт.	0,11	0	4,8	0,18	0	8,1	0	6,8	0	0,3	0	1,0	0	1,5	0	1,8	0	3,5
10	Картофель	1 кг	0,15	0	6,7	0,38	0	17,1	0	14,4	0	2,8	0	3,0	0	5,8	0	15,0	0	19,0
11	Рис	— "	0,88	0	40,5	1,40	1	2,9	0	53,2	0	4,5	0	24,3	0	18,3	0	11,3	0	25,5
12	Сахар	— "	1,00	0	45,3	1,52	1	8,3	0	57,8	0	3,5	0	7,3	0	16,8	0	22,5	0	26,3
13	Чай	— "	9,60	7	11,3	14,00	10	29,0	8	51,9	—	—	2	34,0	2	12,0	6	0	4	17,0
14	Кофе	— "	20,00	15	16,1						0	33,8	1	30,0	2	0	11	55,0	25	5,0
15	Апельсины	— "	2,00	1	31,5						0	5,8	0	9,3	0	8,8	0	22,5	0	53,0
16	Мужской шерстяной костюм		180,00	137	22						10	45	20	15	42	45	87	15	129	00
17	Рубашка мужская (обычная)		10,00	7	38						1	30	2	30	4	15	3	45	6	00
18	Пальто мужское		120,00	90	35						10	15	14	30	42	45	11	15	69	30
19	Туфли мужские		35,00	26	43						2	15	6	15	8	30	12	30	15	00
20	Женское осеннее платье		60,00	45	47						0	1,0	0	3,5	—	—	0	13,5	0	21,3
21	Бензин	1 л	0,40	0	18,3						19	00	35	00	67	00	214	00	476	00
22	Холодильник (200 — 250 л)		350,00	267	06						31	00	97	00	134	00	187	00	516	00
23	Телевизор (цветной)		700,00	534	12						753	00	—	—	1463	00	3490	00	7143	00
24	Автомобиль		6500,00	4961	00						21	00	24	45	36	30	56	00	119	00
25	Квартира двухкомнатная	1 мес.	12,00	9	10						24	30	32	30	70	00	87	15	198	30
26	Квартира трех-четырехкомнатная	— "	15,00	11	27															

Таблица 1. Затраты рабочего времени на получение заработной платы, необходимые для приобретения отдельных видов товаров (автомобилестроение)

№ п/п		С С С Р								
		ед. изм.	цена (усред.) руб.	затраты рабочего времени		про- ект цены (руб.)	затраты рабо- чего времени			
				час.	мин.		компенсации:			
							без учета		с учетом	
						час.	мин.	час.	мин.	
1	Хлеб	1 кг	0,28	0	12,6	0,84	0	37,8	0	31,9
2	Говядина	— " —	2,00	1	29,8	5,00	3	44,7	3	10,0
3	Свинина	— " —	2,10	1	36,4	4,25	3	11,0	2	41,5
4	Куры	— " —	3,00	2	16,9	4,00	2	59,8	2	32,0
5	Свежее молоко	1 л	0,28	0	12,5	0,50	0	22,5	0	19,0
6	Рыба	1 кг	1,24	0	55,7	1,90	1	25,4	1	12,2
7	Масло	— " —	3,50	2	40,0	6,50	4	52,1	4	6,9
8	Масло растительное	1 л	1,65	1	15,3	2,50	1	52,3	1	35,0
9	Яйцо	1 шт.	0,11	0	4,8	0,18	0	8,1	0	6,8
10	Картофель	1 кг	0,15	0	6,7	0,38	0	17,1	0	14,4
11	Рис	— " —	0,88	0	40,5	1,40	1	2,9	0	53,2
12	Сахар	— " —	1,00	0	45,3	1,52	1	8,3	0	57,8
13	Чай	— " —	9,60	7	11,3	14,00	10	29,0	8	51,9
14	Кофе	— " —	20,00	15	16,1					
15	Апельсины	— " —	2,00	1	31,5					
16	Мужской шерстяной костюм		180,00	137	22					
17	Рубашка мужская (обычная)		10,00	7	38					
18	Пальто мужское		120,00	90	35					
19	Туфли мужские		35,00	26	43					
20	Женское осеннее платье		60,00	45	47					
21	Бензин	1 л	0,40	0	18,3					
22	Холодильник (200 — 250л)		350,00	267	06					
23	Телевизор (цветной)		700,00	534	12					
24	Автомобиль		6500,00	4961	00					
25	Квартира двухкомнатная	1 мес.	12,00	9	10					
26	Квартира трех - четырёхкомнатная	— " —	15,00	11	27					

США		ФРГ		Италия		КНР		Малайзия	
затраты рабочего времени		затраты рабочего времени		затраты рабочего времени		затраты рабочего времени		затраты рабочего времени	
час.	мин.	час.	мин.	час.	мин.	час.	мин.	час.	мин.
0	5,8	0	11,5	0	19,0	0	18,8	0	47,5
0	13,0	1	6,0	2	0	1	15,0	2	47,0
0	17,0	0	42,3	1	28,0	0	52,3	1	23,0
0	9,0	0	19,5	0	49,8	0	37,5	1	7,0
0	5,3	0	4,5	0	8,3	0	40,5	0	39,3
0	20,3	0	55,5	3	3,0	0	30,0	1	23,0
0	22,8	0	33,5	1	50,0	1	11,0	2	37,0
—	—	0	15,5	0	25,5	0	24,8	0	59,5
0	0,3	0	1,0	0	1,5	0	1,8	0	3,5
0	2,8	0	3,0	0	5,8	0	15,0	0	19,0
0	4,5	0	24,3	0	18,3	0	11,3	0	25,5
0	3,5	0	7,3	0	16,8	0	22,5	0	26,3
—	—	2	34,0	2	12,0	6	0	4	17,0
0	33,8	1	30,0	2	0	11	55,0	25	5,0
0	5,8	0	9,3	0	8,8	0	22,5	0	53,0
10	45	20	15	42	45	87	15	129	00
1	30	2	30	4	15	3	45	6	00
10	15	14	30	42	45	11	15	69	30
2	15	6	15	8	30	12	30	15	00
2	30	18	30	30	30	8	00	22	45
0	1,0	0	3,5	—	—	0	13,5	0	21,3
19	00	35	00	67	00	214	00	476	00
31	00	97	00	134	00	187	00	516	00
753	00	—	—	1463	00	3490	00	7143	00
21	00	24	45	36	30	56	00	119	00
24	30	32	30	70	00	87	15	198	30

Тарифные ставки и оклады являются гарантированными и обязательными для предприятий всех форм собственности. Это тот предел, ниже которого оплата труда работников не может опуститься ни при каких результатах хозяйственной деятельности.

Цель индексации в рамках переходного периода — поддержание реального содержания денежных доходов населения на уровне установленных государством социальных гарантий.

Наиболее репрезентативным индексом с точки зрения механизма регулирования денежных доходов населения является индекс потребительских цен (ИПЦ).

Принципиальным вопросом является отбор потребительских товаров и услуг, используемых для расчета ИПЦ. Это должны быть товары, отражающие наиболее распространенную структуру потребления, характерную для конкретного периода и территории.

В современных условиях «корзина» ИПЦ может быть сформирована на базе существующего минимального потребительского бюджета и будет ограничена товарами текущего потребления. Методика построения индекса потребительских цен должна быть единой в масштабах республики.

Специальным является вопрос о корректировке расходов на бесплатные услуги в условиях инфляционного роста цен. Предпочтительными являются периодические пересмотры действующих денежных норм и нормативов в сфере бесплатного обслуживания в соответствии с темпами инфляции.

Поскольку индексация прямо не связана ни с качеством, ни с количеством, ни с результативностью труда, важно, чтобы механизм индексации не деформировал систему оплаты труда.

Программа предполагает до конца 1990 года на основе экономических и правовых методов усилить социальную защиту населения, особенно малообеспеченных его слоев, многодетных семей, инвалидов, пенсионеров и студентов.

С этой целью рекомендуется ввести с 1 декабря 1990 г. систему индексации доходов населения. Установить, что выплаты из общественных фондов потребления (пенсии, стипендии, пособия), а также фиксированные доходы в отраслях непроизводственной сферы индексируются в соответствии с индексом потребительских цен за счет бюджетных ассигнований. С целью

выравнивания размеров среднемесячной заработной платы занятых в производственных и непроизводственных отраслях возможна корректировка зарплаты в непроизводственной сфере не только в зависимости от индекса потребительских цен, но и с учетом индекса заработной платы в производственных отраслях.

Компенсация роста стоимости жизни работникам государственных предприятий осуществляется в форме периодического увеличения фонда оплаты труда в соответствии с величиной индекса потребительских цен. Источником средств для индексации у рентабельного предприятия выступает его хозрасчетный доход. Что касается убыточных предприятий, то в контексте общей политики по отношению к ним возможно возникнет необходимость компенсации роста цен для их коллективов путем отчислений из бюджета. Наряду с индексацией номинальных доходов вводится индексация сбережений населения.

Конкретные величины, периодичность, а также механизмы индексации номинальных доходов уточняются в ходе реализации программы в зависимости от ситуации в финансовой, денежно-кредитной сфере, состояния рынка потребительских товаров. Они будут определяться успехами стабилизационного периода.

Введение свободных цен, проводимое поэтапно и под контролем с сохранением низких цен на товары особой социальной значимости в сочетании с индексацией денежных доходов, не должно вызвать отрицательных последствий. Однако для того, чтобы не допустить резкого повышения цен, существенного изменения структуры потребления населения, будет осуществляться постоянный контроль за состоянием потребительского рынка.

В случае развития неблагоприятных тенденций, а также при сознательном сдерживании номинальных доходов будут осуществляться товарные интервенции, для чего резервируются запасы дешевых товаров народного потребления, в том числе импортных. В результате даже при номинальном

снижении доходов за счет роста покупательной способности рубля может быть обеспечено повышение реальных доходов.

Некоторые группы населения в условиях перехода к рыночным отношениям должны стать объектом специальных социальных программ. В первую очередь речь идет об отдельно и самостоятельно живущих престарелых и инвалидах, а также детях-сиротах и многодетных семьях. Через такие программы должно быть обеспечено удовлетворение их жизненно важных потребностей в питании, жилье, медицинском и других видах обслуживания. На региональном уровне (местные Советы) следует создать специальные службы для осуществления таких программ с широким привлечением к их деятельности общественных и религиозных организаций.

На первом этапе, пока состояние экономики будет неустойчивым, фонды таких служб должны формироваться за счет местных бюджетов. В последующем все большую роль в этом, видимо, станут играть отчисления от коммерческой деятельности предприятий и организаций, находящихся на соответствующей территории.

В рамках специальных социальных программ целесообразно будет на начальном этапе перехода к рыночной экономике некоторые наиболее важные жизненные потребности соответствующих категорий населения удовлетворять на основе нормированного распределения в натуральной форме.

Направления и формы осуществления специальных социальных программ могут выглядеть следующим образом:

Группы населения, нуждающиеся в помощи	Вид помощи		Периодичность	Источники ресурсов: 1 – республиканский бюджет, 2 – местные бюджеты, 3 – средства предприятий и организаций, 4 – благотворительные фонды	Уровень принятия решений: 1 – республиканский, 2 – местный
	денежная	натуральная			
Старики, инвалиды		Бесплатное питание	1 раз в неделю	2 – собесы	2
		Уход	постоянно	4 – фонды социальной помощи	2
		Ремонт жилья	1 раз в 2 года	3, 4	2
		Скидка к ценам на лекарства	постоянно	1	1
		Организация ярмарок-распродаж уцененных и старых вещей	по сезонам	2 – отделы торговли исполкомов местных Советов	2
		Расширение бесплатной медицинской помощи	постоянно	1	1

Дети		Бесплатное содержание в детских дошкольных учреждениях (для неполных семей, семей студентов, семей имеющих 2-х и более детей)	постоянно	1, 2, 3, 4	1, 2
		Бесплатное школьное питание	— " —	1, 2	1
		Расширение бесплатной медицинской помощи	постоянно	1	1
Все категории населения, имеющие денежный доход	Детское пособие		1 раз в месяц	1	1
	Индексация доходов		не реже 1 раза в год	1, 2	1, 2
	Повышение уровня минимальной заработной платы до прожиточного минимума		единовременно	1	1
Безработные	Пособие по безработице		в течение 18 месяцев после оставления работы	1, 2, 3	1
		Организация центров по переподготовке кадров	постоянно	2, 3	1, 2

Специальным является вопрос об объеме средств, необходимых для реализации социальных программ. Существующая социальная статистика практически не позволяет всесторонне и глубоко оценить реальные процессы, характеризующие уровень жизни различных групп населения, его региональные особенности. Темпы ее перестройки значительно отстают от

динамизма-происходящих перемен. В дальнейшем следует совершенствовать бюджетные обследования населения в разрезе территорий, вводить в практику периодические выборочные обследования, единовременные учеты, создать специальные службы наблюдения за ценами и многое другое. Отсутствие исходной информации не позволяет в настоящий момент достоверно оценить объемы средств, необходимых республикам для проведения мероприятий по стабилизации уровня жизни населения. Делать это придется в ходе реализации программы одновременно с перестройкой республиканских статистических служб.

Необходимы демонополизация и децентрализация процесса сбора и обработки статистической информации. Особое внимание в рамках подготовки к реализации Программы следует обратить на формирование специальной системы социальных индикаторов.

Они должны служить определенными барометрами состояния социальной сферы, тенденций в уровне жизни различных групп населения.

Система индикаторов должна быть комплексной и может включать ряд традиционных показателей социальной статистики, отражающих наиболее чувствительные стороны социальных процессов, например: динамика малообеспеченности, численность безработных, динамика цен, уровень и темпы инфляции, товарная обеспеченность рубля, реальные доходы, реальная заработная плата и т. д. Наряду с этим важную роль играют периодические оценки изменений, происходящих в массовом сознании, изучении общественного мнения по конкретным вопросам.

Необходимы специальные статистические обследования как подготовительные меры перед реализацией очередного блока Программы.

Конкретный набор этих индикаторов должен быть детально проработан в соответствии с этапами Программы. Исходя из целей каждого этапа и фактически сложившегося положения оценивается уровень соответствующих социальных индикаторов. Отклонение является сигналом возникающих

нежелательных тенденций и основанием для использования оперативных механизмов.

Разработка системы индикаторов обуславливает особое внимание на всех этапах реформы к статистическим органам, а также службам по изучению общественного мнения населения.

Программа перевода экономики на рыночные рельсы, четко ориентированная во времени, дает каждому гражданину страны ясное представление о преобразованиях конкретного периода, тех возможностях, которые открываются для него в результате этих преобразований, их влияния на уровень жизни и формы защиты от негативных явлений. Комплексность преобразований во всех сферах экономики создает возможности для поддержания уровня жизни населения, сведения возникающих потерь до минимума. Реализация этих возможностей зависит прежде всего от того, насколько велика будет поддержка народом предложений Программы и активность каждого гражданина в ее реализации, поскольку именно он становится главным действующим лицом преобразований в стране.

ЗАНЯТОСТЬ В НАРОДНОМ ХОЗЯЙСТВЕ
Прогноз при условии осуществления мероприятий Программы
в полном объеме и в срок

	1.1.90.	Меняю- щие работу (за год)	Нашед- шие работу	1.1.91.	Меняю- щие работу (за 6 месяцев)	Нашед- шие работу	1.7.91	Меняю- щие работу (за 6 месяцев)	Нашед- шие работу	1.1.92
Трудовые ресурсы млн. чел.	164			164.70			165.10			165.40
Занято в н/х	139.30			139.40			138.10			134.80
Незанято в н/х	24.70			25.30			27			30.60
в т. ч.:										
учащиеся	11			11			11			11
неработающие	7.70			8			8			8
безработные	6	17	16.70	6.30	10	8.30	8	15	11.40	11.60
из них:										
постоянная	4.50			4.70			5			6.10
фрикционная	1.50			1.60			3			5.50
Средний срок пребывания безработным, мес.	1			1			1.50			2
Среднее пособие по фрикцион- ной безработице руб./мес.	нет			нет			200			200
Сумма выплат по фрикц. без- работице млн. руб.	нет			нет			2000			4500
Среднее пособие по пост. без- работице руб. мес.	нет			нет			100			100
Сумма выплат по пост. безра- ботице млн. руб.	нет			нет			3000			3660
Всего пособий по безработице млн. руб. — нараст. итогом							5000			13160
Затраты на службу занятости и организацию общ. работ млн. руб. — нараст. итогом							2000			3500
Всего затрат на службу заня- тости млн. руб. — нараст. итогом							7000			16660

5.РЫНОК ТРУДА

В основу всех характеристик трудовой деятельности необходимо поставить право на труд как одно из важнейших прав личности. В условиях демократического развития общества основные характеристики занятости должны оцениваться исходя из интересов личности, ее социального самочувствия, социальной защищенности и экономического положения. Свободное волеизъявление человека является обязательным условием при выборе образа жизни и определении в ней места общественно полезного труда, форм и режимов занятости, меры трудового участия, вида профессиональной деятельности.

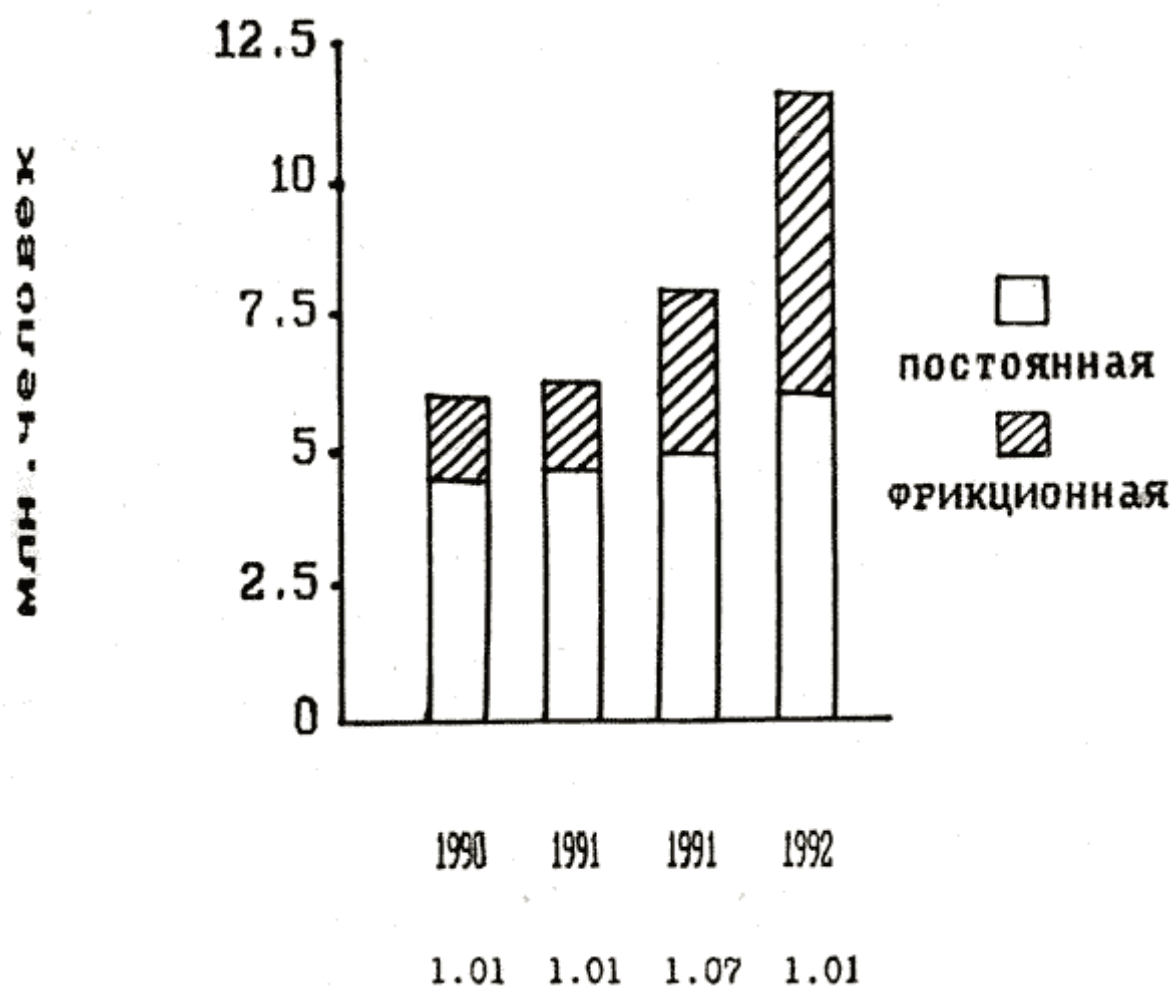
При организации рынка рабочей силы главной целью должны стать забота об освобождении людей от принудительного труда. Законодательно должно быть оформлено право граждан на добровольность труда, свободу перемещения по территории страны и за ее пределами, на свободу выбора места приложения труда вне зависимости от его территориального расположения, форм собственности, режимов труда. Все виды общественно полезной деятельности должны быть законодательно признаны равнонеобходимыми обществу и равнодоступными для граждан. К общественно полезной следует отнести любой, не противоречащий Конституции вид деятельности, связанный с удовлетворением личных и общественных потребностей.

Программа направлена на обеспечение формирования через союзное и республиканское законодательство организованного рынка труда, что подразумевает следующее:

во-первых, наличие условий для добровольного выбора между занятостью и незанятостью в общественном производстве, свободного выбора профессии, вида деятельности (кроме тех, что могут нанести ущерб здоровью и безопасности других граждан) с учетом как индивидуальных интересов, так и общественных потребностей. Иными словами — свобода предложения рабочей силы;

во-вторых, свободу найма и увольнения работников всеми работодателями (в лице государственных предприятий и учреждений, кооперативов, арендных коллективов и т. д.) при обязательном соблюдении норм трудового законодательства, защите интересов граждан в плане гарантий занятости, условий труда, его оплаты. Иными словами — свобода спроса на рабочую силу;

в-третьих, свободное движение заработной платы и других законных видов доходов при соблюдении установленного законом гарантированного минимума. Регулирование верхнего предела доходов только через налоговую систему, основанную на прогрессивной шкале.



Возможная безработица в 1991 г.

В свою очередь для осуществления этих целей должен быть создан специальный механизм, включающий следующие основные

элементы: широкодоступную систему профессиональной ориентации, обучения и переподготовки;

- разветвленную сеть центров службы трудоустройства, осуществляющих на местах регулярную регистрацию вакансий и ищущих работу лиц, решение вопросов о выплате пособий безработным и оказание им других видов помощи, консультативные и посреднические услуги гражданам в трудоустройстве, содействие предприятиям в найме работников и решении других кадровых проблем; в развитии кадрового планирования;
- общенациональный и местные банки данных о спросе на рабочую силу и ее предложении;
- специальные программы стимулирования роста занятости в трудоизбыточных районах, содействия трудоустройству отдельных групп населения, испытывающих в этом плане особые сложности (молодежь без основательной профессиональной подготовки, женщины, имеющие детей, инвалиды, лица, отбывшие срок заключения, и т. п.);
- систему изучения и прогнозирования состояния общенационального и региональных рынков рабочей силы;
- действующий на демократической основе механизм выработки общей стратегии и конкретных научно обоснованных программ регулирования профессиональной подготовки и занятости.

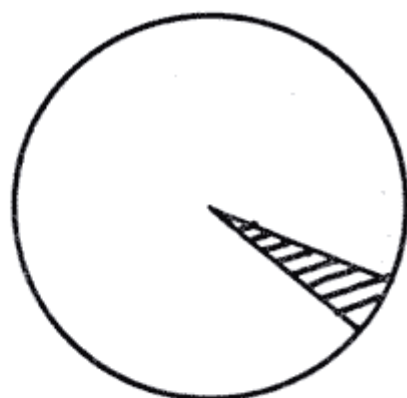
Применительно к настоящей Программе условно можно выделить два периода развертывания рынка труда. На первом, переходном этапе, основная задача которого — вывод экономики из кризисного состояния и создание многоукладного рыночного хозяйства, главной целью государственной политики в области занятости будет утверждение новых правовых, экономических и социальных условий использования трудовых ресурсов. Второй период -будет характеризоваться стабилизацией рынка труда, завершением формирования разветвленной эффективной системы

трудоустройства, подготовки и переподготовки кадров, полной реализацией мер по социальной защите населения.

Необходимо немедленно приступить во всех республиках к разработке и реализации специальных подпрограмм.

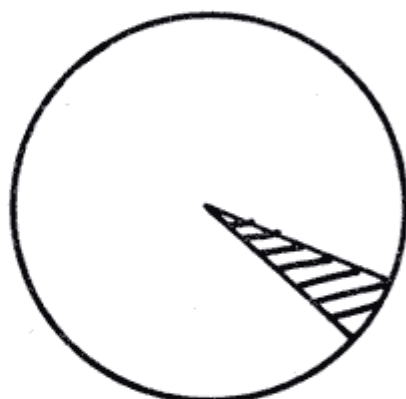
Служба занятости в современных условиях должна играть ключевую роль как в обеспечении предприятий необходимыми кадрами, так и в оказании содействия работникам в трудоустройстве.

В настоящее время в СССР наряду с колоссальным напряжением в экономике от нехватки необходимой рабочей силы практически во всех отраслях и профессиях насчитывается по некоторым данным около 6,5 млн. безработных. Кроме того, по имеющейся оценке, ежегодно меняют работу около 20 процентов рабочих и служащих, теряя при этом в среднем около 30 дней.



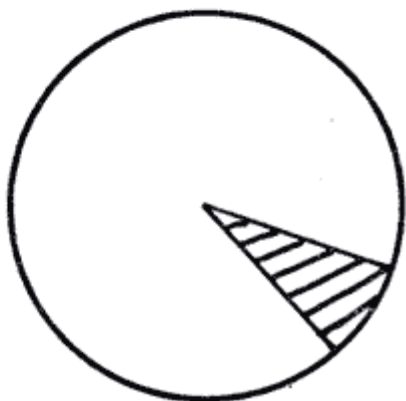
 Занятые
 Безработные

1 января 1991 г.



 Занятые
 Безработные

1 июля 1991 г.



 Занятые
 Безработные

1 января 1992 г.

В 90-е годы трудовые ресурсы страны пополнит молодежь (свыше 42 млн. человек, или 26 процентов от общей численности трудоспособного населения). Таким образом, необходимо будет трудоустроить примерно 22 млн. выпускников школ и около 20 млн. молодых специалистов, окончивших вузы и средние технические учебные заведения.

Нельзя при этом не учитывать демобилизацию военнослужащих и конверсию, структурную перестройку народного хозяйства, а также очень болезненную проблему беженцев (вынужденных мигрантов). Общая нагрузка на службы занятости может в отдельные годы быть очень значительна. В трудоустройстве будут нуждаться десятки миллионов человек. Поэтому необходимо создать высокоэффективную службу занятости, в которой должны работать профессионально подготовленные и высокооплачиваемые специалисты.

В деятельности центров трудоустройства важное место должны занимать систематический анализ состояния рынка труда и прогноз его изменений, позволяющие достаточно точно предвидеть предстоящие процессы в сфере занятости, возможные осложнения как в трудоустройстве, так и в обеспечении народного хозяйства и отдельных регионов рабочей силой. Это позволит обоснованно ставить вопросы перед местной исполнительной властью о создании новых рабочих мест при модернизации или ликвидации предприятий, а также в необходимых случаях о переносе сроков их закрытия. Основную роль в организационной структуре служб трудоустройства должны играть государственные территориальные центры занятости широкого профиля, которые могут обеспечить сбор информации как о потребности в рабочей силе, так и о нуждающихся в работе, заниматься их трудоустройством и социальным обеспечением. В то же время необходимо создание вспомогательных специализированных служб, которые дополняли бы деятельность территориальных центров, углубленно занимаясь вопросами трудоустройства определенных категорий населения.

В целях отражения реального положения дел на рынке труда все акты найма на работу целесообразно регистрировать в службах занятости. Это относится и к людям, трудоустроившимся самостоятельно. Обязанность администрации предприятия — сообщить о замещении рабочего места и ликвидации заявки на рабочую силу.

Необходимо законодательно определить правовую и финансовую ответственность нанимателей за предоставление в центры службы занятости недостоверной информации о наличии вакантных рабочих мест, а также за сокрытие фактов приема на работу без уведомления этой службы.

Все предприятия и организации вне зависимости от формы собственности должны быть поставлены по отношению к службе занятости, в равные условия при получении необходимой рабочей силы, нести одинаковую ответственность за предоставляемую информацию.

Регистрацию и учет граждан, нуждающихся в трудоустройстве, следует вести с выделением следующих групп населения:

- собственно безработные, то есть люди, имевшие ранее работу и потерявшие ее по независящим от них причинам;
- выпускники учебных заведений, не трудоустроенные по распределению и по прочим причинам не нашедшие работу;
- ранее не работавшие;
- добровольно прервавшие трудовую деятельность на длительный срок и желающие вернуться в сферу труда;
- военнослужащие офицерского и рядового состава, уволенные в запас;
- лица, отбывшие срок заключения.

Кроме перечисленных категорий населения, ищущего работу, было бы правомерно разрешить регистрацию в службе занятости людей, имеющих работу, но желающих по той или иной причине ее сменить. Возможно, такие услуги станут платными, но доступными для всех. Естественно, что приоритет отдается людям, не имеющим работы. Однако для сбалансированности рынка, обеспечения необходимых переливов рабочей силы, межпрофессиональной, территориальной миграции проведение подобной работы необходимо организовать немедленно.

Одна из важнейших функций служб занятости — обеспечить, совместно с другими заинтересованными сторонами, гарантии и компенсации

работникам, высвобождаемым в связи с реорганизацией и ликвидацией предприятий. Объективно требуется расширение возможностей предотвращения безработицы и более широкий набор средств поддержки потерявших работу.

Принимая решение о масштабном высвобождении рабочей силы, администрация заблаговременно, в установленный срок (двух-трехмесячный), извещает об этом территориальные органы трудоустройства и самих работников. Сокращаемым из средств работодателя выплачивается компенсация за потерю рабочего места в виде выходного пособия на установленный законодательством период (например, четыре недели) независимо от того, будет ли за это время работнику предоставлена новая работа. Лицам предпенсионного возраста предоставляется право досрочного выхода на пенсию. Возможен вариант совместного финансирования пенсий из средств Пенсионного фонда и Фонда занятости до момента достижения работниками пенсионного возраста.

В том случае, если за период выплаты выходного пособия новая работа не найдена, трудоспособный гражданин получает право на пособие по безработице. В качестве одного из возможных вариантов может быть рекомендовано введение выплаты пособий по безработице в размерах 70% среднемесячной заработной платы в течение первых трех месяцев после увольнения, 60% — в течение следующих трех месяцев, а затем 50% — в течение года.

Величина Фонда занятости и общие объемы средств, необходимых для поддержания жизненного уровня людей, потерявших работу, определяются в республиках, так как различия в динамике безработицы, структуре незанятого трудоспособного населения, степени его мобильности делают предварительные оценки приблизительными и малоинформативными.

Вряд ли на общесоюзном уровне возможно установить и единый статус безработного с перечнем количественных критериев. Более оправданным видится законодательное оформление общих принципов и качественных

критериев, принятых на всей территории страны. Их количественную расшифровку стоит передать в компетенцию республик, которые, при необходимости, делегируют часть полномочий краям, областям и, возможно, более мелким территориальным единицам. Механизм разделения ответственности усиливает гибкость политики занятости, повышает ответственность территорий в решении вопросов трудоустройства.

Не исключено, хотя и маловероятно, что работнику все же не будет найдена работа в установленные сроки и он потеряет право на пособие по безработице. Необходимо заранее предусмотреть возможные способы социального вспомоществования, например пособия по бедности в денежной и натурально-вещественной форме, льготы по оплате жилья и коммунальных услуг, пользования общественным транспортом и т. д. Конкретный перечень и объем подобной помощи должен устанавливаться каждой территорией самостоятельно, с учетом местных особенностей.

В арсенале средств предотвращения безработицы необходимо предусмотреть общественные работы по договору с коммунальными службами местных Советов. Эти работы не должны ограничиваться только строительством и ремонтом дорог и зданий, а распространяться на все предприятия, находящиеся в муниципальной собственности. При возможности, общественные работы могут организовываться и на иных предприятиях на подведомственной территории. Занятые общественными работами не получают пособие по безработице, если уровень оплаты на новом месте выше размера этого пособия. На них распространяются общие социальные гарантии, включая право на пенсию, оплату больничного листа и т. п. Финансировать общественные работы могли бы государственные службы занятости местная исполнительная власть на долевых началах. Учитывая, что централизованные средства на эти цели будут ограничены, распределять их необходимо на конкурсной основе, отдавая предпочтение районам с явным избытком рабочей силы.

Из поля зрения нельзя упускать людей, высвобожденных из общественного сектора производства, и возможное их трудоустройство в кооперативный и индивидуальный секторы. Стимулировать такой переход могла бы практика предоставления желающим льготных кредитов.

Очевидно, что определенные обязанности должны возлагаться не только на потерявших работу, но и на работодателей.

При планировании массового высвобождения, которое может резко нарушить сбалансированность рынка труда, необходимо предоставить право службам занятости совместно с местными Советами отодвигать на срок до шести месяцев решение о высвобождении либо воспользоваться правом налагать вето на решение о высвобождении. Заработная плата на этот период должна выплачиваться либо полностью из Фонда занятости, либо на паритетных началах с предприятием.

Хозяйственные единицы, которые одновременно с высвобождением организуют массовое переобучение работников, должны получать налоговые льготы, либо возможность частично покрыть свои расходы из Фонда занятости.

Система социальной защиты касается всех трудящихся. Впервые в экономической Программе учитывается специфика отдельных социально-демографических групп трудовых ресурсов, конкурентоспособность которых по объективным причинам ограничена.

К населению, подпадающему под статус недостаточной конкурентоспособности, относятся, во-первых, люди с неадекватными, по сравнению с другими, характеристиками (физиологическими — инвалиды; возрастными — молодежь от 14 до 16 лет, люди предпенсионного и пенсионного возраста; социально-бытовыми — женщины с малолетними детьми, лица, ухаживающие за больными родственниками; квалификационными — лица, желающие впервые поступить на работу (неквалифицированные рабочие). Во-вторых, лица, не занятые в силу структурной реорганизации производства, т. е. безработные.

Система социальной поддержки должна состоять из двух частей: социальных выплат (пенсионное обеспечение, пособие по безработице, другие формы социальной помощи) и социальных льгот, облегчающих поиск работы и, следовательно, постоянного дохода (бронирование рабочих мест, получение квалификации, особые условия оплаты и режима труда). Соотношение между ними зависит от конкретной социально-экономической ситуации. Но наличие именно двух элементов системы обязательно, поскольку проблему социальной поддержки населения только с помощью денежных выплат не решить.

В этой связи целесообразно:

- расширить перечень работ, на которых запрещается использовать труд женщин;
- устанавливать предприятиям и организациям квоты на прием выпускников исходя из складывающейся ситуации с занятостью молодежи и перспектив развития конкретных предприятий;
- финансировать расширение существующей сети специализированных предприятий, повышение требований к условиям труда инвалидов и установление льгот по его оплате.

Среди источников финансирования системы социальной поддержки населения в ближайшей перспективе исключительная роль должна принадлежать республикам, поскольку теперь и они ответственны за социально-экономическую устойчивость общества. Активная политика создания средств социальной помощи, а также пенсионных фондов за счет накоплений трудящихся представляется преждевременной, так как доходы трудящихся недостаточно высоки. Такой подход может иметь негативные последствия в перспективе, поскольку нарушается соотношение между потреблением и сбережениями трудящихся.

В ходе развития рыночной экономики и, соответственно, свободного рынка рабочей силы несомненно произойдут изменения в существующей практике профсоюзного движения. По-видимому, продолжится процесс создания

параллельных профсоюзов, основная задача которых — защита работников от занижения стоимости рабочей силы, от чрезмерной интенсификации труда.

Новые организации трудящихся, как представляется, будут чаще всего создаваться снизу, и формы их окажутся весьма диверсифицированными, зависящими от форм собственности, особенно на ранней стадии. Возможно возникновение и таких видов организаций трудящихся, которые по сути своей окажутся не профессиональными.

Свою изначальную функцию защиты интересов трудящихся профсоюзы на таких предприятиях также будут выполнять в основном в традиционном ключе — через диалог с менеджментом, заключение коллективных договоров и т. п. Вместе с тем специфика акционерного дела откроет перед ними еще одну форму деятельности — систему соучастия. Имеются в виду различного рода системы участия профсоюзов в управлении производством и экономикой.

Приобщение к подобной деятельности позволит профсоюзам, не ограничиваясь требованиями «ножа и вилки», поднять свои задачи на более высокий уровень и прежде всего включиться в решение острейшей проблемы — преодоления глубокого отчуждения работника от средств производства.

Важной сферой деятельности профсоюзных объединений является диалог с государственной властью различных уровней, участие в государственном регулировании социальных отношений в целом и трудовых отношений в частности через включение их представителей на паритетных началах в различные органы — как консультативные, так и полномочные, формирующие и реализующие социальную политику страны и регионов. Профсоюзы должны сыграть значительную роль в разработке социального и трудового законодательства, а впоследствии осуществлять собственный «вневедомственный» контроль за его соблюдением на всех уровнях.

6.ПРЕДПРИЯТИЕ В УСЛОВИЯХ РЫНКА

Переход к рыночной экономике влечет за собой изменение стратегии и тактики в управлении отдельным предприятием. Необходимо сформулировать принципиальные направления их действий, широко и свободно интерпретируемые на местах. Особенно это касается тех предприятий, которые первыми выйдут или будут выведены из-под государственного контроля.

Как только будут проведены основные меры в области финансово-кредитной и денежной политики, начнется период решительных сдвигов в производстве. Первоочередными задачами для работников аппарата управления предприятием становятся - заключение хозяйственных договоров, определение конкурентоспособного ассортимента продукции.

Особой задачей управления на предприятиях будет организация и доведение до сведения каждого члена коллектива необходимой, объективной информации и разъяснение новых целей работы. Когда будет создана обстановка, обеспечивающая групповое принятие решений, все работающие на предприятии смогут вносить вклад в их принятие в полную меру своих возможностей.

Новые условия нарождающейся конкуренции будут связаны не только с возрастающим влиянием фактора хозяйственного риска, но и с преимуществами свободного ценообразования, возможностью самостоятельного выбора поставщиков и потребителей, повышения качества сырья, материалов, полуфабрикатов, комплектующих элементов, изделий.

Переход к рыночной экономике повлечет за собой кардинальное изменение ориентиров в деятельности предприятия. У предприятия должны быть только экономические цели — повышение эффективности производства, максимизация прибыли, завоевание новых рынков. Никакие идеологические факторы не должны оказывать воздействия на процессы принятия решений. Общегосударственные и республиканские интересы — дело Правительства,

которое будет оказывать соответствующее регулирующее влияние с помощью экономических методов.

Процесс разгосударствления экономики займет несколько лет, но изменения во внутренней жизни предприятий должны произойти в ближайшие месяцы. В этой связи на начальном этапе реформы должен быть законодательно и практически закреплён принцип невмешательства органов власти, политических организаций во внутренние дела предприятий, включая уровень зарплаты, штатную численность персонала, организацию производства. Это означает исчезновение понятия «вышестоящая организация», т. е. отраслевые министерства, главки и прочие надстроечные органы должны потерять все права вмешиваться во внутренние дела предприятий.

Одновременно с этим с государства снимается всякая ответственность за положение дел на предприятиях, за уровень заработной платы его работников (сверх официального минимума), за обеспечение производства сырьём и материалами, за сбыт его продукции.

Функции и права собственников (государственных органов) должны быть жестко ограничены. Для государственных предприятий—это назначение руководителей, для акционерных, где государству принадлежит контрольный пакет акций,—принятие стратегических решений: назначение руководителей, распределение прибыли, увеличение акционерного капитала.

Ключевой фигурой в управлении предприятием должен стать его руководитель — менеджер. Он должен обладать максимальными полномочиями во всех вопросах, касающихся деятельности предприятия, нести ответственность только перед собственником за финансовые результаты деятельности, за изменение стоимости доверенного ему капитала.

В новых условиях не может быть речи о назначении руководителей предприятий по решению вышестоящих и тем более политических органов. Система номенклатуры должна быть окончательно ликвидирована. Вместе с тем выборы руководителя могут проводиться только в случаях, когда все

работники являются акционерами или пайщиками предприятия. Назначение руководителей — прерогатива собственников, которые рискуют своими деньгами. При этом может объявляться конкурс с целью выбора наиболее подготовленных и перспективных менеджеров. Сами менеджеры работают на основе срочного контракта, в котором четко определены все условия найма.

Существенно повышается ответственность за состояние дел и полномочия подразделений предприятий. Отказ от централизованного плана резко повышает роль внутрифирменного планирования, разработки стратегии и тактики поведения предприятий на рынке. Все это требует усиления всех экономических служб, подразделений по сбыту и маркетингу, повышения уровня внутренней организации производства, но вместе с тем и нового качества кадров руководителей, быстрой реорганизации системы экономического образования в каждой республике для приближения ее к практическим потребностям.

Должны измениться и отношения трудящихся, собственников и менеджеров внутри предприятий, они будут строиться на основе учета их интересов. Основным инструментом их взаимо-согласования должен стать новый коллективный договор, при заключении которого ежегодно должны быть найдены взаимоприемлемые решения по вопросам роста оплаты труда, внутрипроизводственной дисциплины, улучшения условий труда. Такой подход требует «джентльменского» поведения всех сторон: если соглашение достигнуто, то нельзя требовать его досрочного изменения. Это относится, в первую очередь, к забастовкам.

Должна измениться роль профсоюзов. Необходимо разделить их функции как защитников интересов трудящихся и как распределителей социальных услуг. Членство в профсоюзах должно стать добровольным, социальные гарантии работникам не должны от него зависеть.

Учет взаимных интересов требует скорейшего внедрения новых форм заинтересованности трудящихся в прибыли предприятия:

- заработная плата ориентируется на средний рыночный уровень и ее рост учитывает темп инфляции;
- организация дополнительных пенсионных схем для занятых на данном предприятии;
- организация льготных систем приобретения трудящимися акций своего предприятия.

Именно на этой основе предприятиям следует развернуть активную, целенаправленную работу по совершенствованию нормирования труда, его рациональной организации, нужно самостоятельно разрабатывать системы оплаты и стимулирования труда, а также контроля за качеством. Важно также по согласованию с трудовыми коллективами на новых принципах укрепить дисциплину труда.

7. ОТКРЫТИЕ ЭКОНОМИКИ И ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

Исходные принципы

Открытие экономики СССР, ее включение в мирохозяйственные связи — одна из основных целей реформы. Внешнеэкономические связи являются, с одной стороны, важным фактором ускорения перехода к рыночной экономике, а с другой — амортизатором, смягчающим отрицательные последствия перехода.

Для успешного решения задачи по открытию экономики и использованию потенциала внешнеэкономических связей необходимо:

- сохранение Союза ССР как единого экономического пространства с единой денежно-финансовой и валютной системой, едиными принципами регулирования экономической деятельности хозяйственных субъектов;
- сохранение единой территории СССР для целей таможенного и валютного контроля, единообразия регулирования

внешнеэкономических связей. В противном случае они станут источником дезинтеграции, развала общесоюзного рынка, усилят тенденцию к появлению барьеров на пути межреспубликанских поставок;

— переориентация внешних связей в интересах развития единого общесоюзного рынка, что предполагает как использование иностранной конкуренции, так и защиту отдельных отраслей промышленности, сельского хозяйства;

— необходимость жесткого государственного регулирования, которое будет принципиально отличаться от монополии внешней торговли, за счет разделения функций управления и коммерческой деятельности, равенства всех субъектов внешнеэкономических связей по отношению к нормам и органам регулирования, перехода на общепринятые инструменты регулирования (валютный курс, таможенные пошлины, субсидии, налоги, процентные ставки, квотирование и лицензирование, стандарты).

Условием успешного развития внешнеэкономических связей является создание соответствующего законодательства, максимально приближенного к мировой практике. Оно должно четко определять регулирующие функции исполнительной и законодательной власти на уровне всего Союза, республик, местных органов управления.

Поэтому уже в октябре-ноябре т. г. принимаются законы и нормативные акты об иностранных инвестициях, валютном контроле и валютном регулировании, лицензировании внешней торговли, таможенной системе, акционерных обществах и другие. Основные регулирующие законы принимаются на уровне Союза, являются законами прямого действия, ратифицируются республиками, с ними увязываются соответствующие республиканские акты.

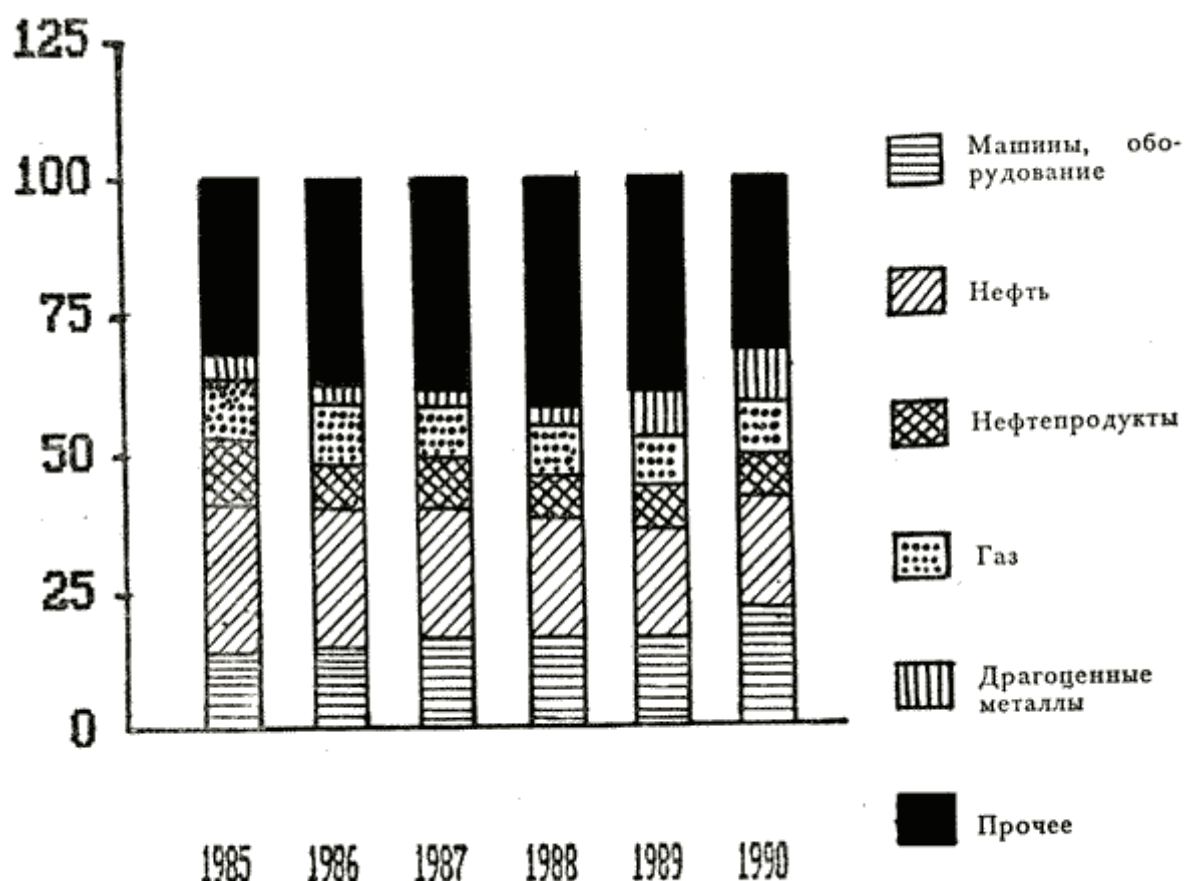
Все республики договариваются о единой таможенной, валютной, внешнеторговой политике с созданием соответствующих союзных органов регулирования.

Общесоюзные регулирующие функции, в том числе в области валютной политики, осуществляются через Совет управляющих Резервной системы Союза, Минфина СССР, орган, созданный на базе ГВК и МВЭС СССР, Главное Управление государственного таможенного контроля. Этим органам союзные республики делегируют конкретные функции, они формируют общую политику и полностью освобождены от любой коммерческой деятельности. Основная масса практических функций в рамках единых правил и политики осуществляется республиканскими органами (кроме таможни).

Союзные республики непосредственно участвуют в формировании и проведении таможенной и валютной политики страны. С их участием производится установление ставок таможенных пошлин, квотирование и лицензирование экспорта товаров общесоюзного значения.

Республики самостоятельно регулируют распределение своих валютных фондов, внутренний валютный оборот, осуществляют заемно-кредитные операции под их ответственность, квотирование и лицензирование экспорта товаров собственного производства, регистрируют совместные предприятия на их территориях. В пределах своей компетенции они заключают международные договоры и участвуют в деятельности международных организаций.

Внешнеторговая деятельность в 1991 году практически полностью переходит на уровень предприятий. Органы власти всех уровней отходят от коммерческих операций. Внешнеторговые объединения МВЭС и других союзных ведомств до начала 1991 года преобразуются в посреднические акционерные фирмы, работающие на комиссионных началах. Участвовать в их капитале могут государственные органы республик, банки и предприятия.



СТРУКТУРА СОВЕТСКОГО ЭКСПОРТА

Цель таких фирм — за счет высокой специализации обеспечить советским предприятиям, как производителям экспортной продукции, так и импортерам, лучшие условия по сравнению с условиями, предлагаемыми инофирмами, защитить интересы наших предприятий на внешнем рынке, позволить им реализовать право выбора: самим осуществлять экспорт-импорт или через посредника.

В течение 1990-1991 годов право ведения международных валютных операций предоставляется примерно 10-15 наиболее подготовленным коммерческим банкам. С осени 1990 г. вводится система лицензирования Минфинами республик внешних заимствований предприятий и организаций в пределах республиканских квот, согласованных на уровне правительств.

Вводится в практику залог имущества советских хозяйственных организаций и госорганов под кредиты и инвестиции, привлекаемые из-за рубежа.

Основные резервы увеличения валютной выручки в переходный период связаны с повышением степени обработки сырьевой продукции, улучшением ее качества, лучшим использованием конъюнктуры. По ряду направлений экспорта (лес, нефть и нефтепродукты, золото, алмазы) существуют предложения об увеличении валютной выручки без дополнительного вовлечения в оборот исходного сырья. Необходима срочная инвентаризация этих предложений и их реализация по конкретным направлениям.

Большие возможности заложены в развитии трудоемких производств, ориентированных одновременно как на экспорт, так и на удовлетворение собственных нужд. Эти возможности могут быть использованы путем сравнительно несложной модернизации (при подключении иностранного капитала) таких производств, как текстильная, кожевенно-обувная промышленность, сборка бытовых электронных изделий.

Придется в течение какого-то времени сохранить госмонополию суверенных республик на жизненно важные статьи экспорта (нефть, газ, золото, алмазы). Такой экспорт будет главным источником валютных ресурсов республиканских и местных органов власти.

Исходя из реального состояния советской экономики, ее разбалансированности налоговое и иное стимулирование импортозамещения дает относительно быстрый эффект для развития внутреннего рынка, повышения конкурентоспособности продукции и жизненного уровня населения. Сейчас сложилась ситуация, когда все с большим трудом осуществляется экспорт для оплаты растущего импорта товаров, которые мы можем и должны производить сами (зерно, мясо, прокат черных металлов).

В области импорта децентрализацию можно осуществлять форсированно. С 1991 года резко сократить централизованные импортные поставки, в том числе оборудования и зерна. Предприятия, получающие импорт на условиях госкредитов, должны оплачивать, помимо основного долга, также и проценты.

В сегодняшних условиях целесообразно увеличение в импорте доли потребительских товаров, продукции производственного назначения для малых предприятий, производящих потребительские товары, пищевые продукты, стройматериалы, а также оборудование для перевооружения машиностроения. Все это осуществимо при условии сокращения импорта сырья, полуфабрикатов, технологического оборудования. Регулирование данного процесса осуществляется средствами внешнеторговой и таможенной политики уже на первом этапе реформы.

Создается система страхования предприятий от коммерческих валютных рисков, а также страхования экспортных кредитов, а также вводится государственная сертификация консультационных организаций и школ бизнеса в области внешнеэкономической деятельности.

Валютный курс и валютный рынок.

Конвертируемость рубля

Развертывание реформ требует решение вопроса курса рубля. С 1 ноября 1990 г. ликвидируется система дифференцированных валютных коэффициентов (ДВК) и вводится единый курс рубля по торговым и не торговым операциям около 2 руб. за 1 долл. США, применяемый в отношениях государства с гражданами и предприятиями. В последующем этот курс корректируется Резервной системой Союза с учетом состояния платежного баланса, либерализации ценообразования, уровня рыночных курсов.

Официальный валютный рынок в виде купли-продажи валюты по официальному курсу дополняется постепенным развитием с октября 1990 г. свободного валютного рынка с определением курсов на основе спроса и предложения. Источником ресурсов этого рынка будут валютные ресурсы государств, валютные фонды предприятий и валютные средства физических лиц.

Организационно рынок формируется на основе уполномоченных банков и бирж, многочисленных обменных пунктов, в соответствии с общими

правилами, установленными Советом управляющих резервной системы (органами валютного контроля). Не допускаются ограничения перелива валюты между республиками, а по отношению к иностранным государствам сохраняется жесткий валютный контроль.

Определенную стабилизацию рыночного курса рубля при условии успеха мероприятий первого этапа реформы можно ожидать к началу 1991 года (с нынешних 20-25 руб. за доллар до 5-8 руб.). К этому времени жесткая денежно-кредитная политика вынудит продавать валюту для получения рублей. Только тогда заработает механизм рыночного регулирования курса со стороны Резервной системы Союза.

Есть два сценария движения к конвертируемости рубля.

Согласно первому необходимо создать новую систему валютных взаимоотношений, которая будет выглядеть следующим образом:

- а) вся валютная выручка поступает на счет предприятия; государственная монополия сохраняется на фиксированную часть выручки от экспорта нефти, газа, золота, алмазов и узкого круга других товаров;
- б) часть валюты по единому курсу в обязательном порядке продается республиканским органам. Процент отчислений определяется по укрупненным товарным позициям;
- в) республиканские органы перечисляют часть валюты Центру на обслуживание внешнего долга и общесоюзные нужды, а остаток продается на рынке или используется для поддержки республиканских программ;
- г) валюта предприятий используется для импорта, продается на рынке, накапливается, приносит проценты.

Второй путь более радикален и предполагает немедленное изъятие инвалюты как платежного средства из внутренней экономики. Для этого надо перекрыть главный ее источник — валютные отчисления от экспорта. Предприятия часть валютной выручки продают по единому курсу уполномоченным республиками банкам (с последующим распределением между союзными, республиканскими и местными органами власти).

Остальная выручка в установленный срок продается через свободный валютный рынок. Если экспортер, как и любое предприятие, хочет что-либо импортировать, то он должен получить лицензию на импорт и купить валюту. Исходя из международной практики, предпочтительность второго сценария очевидна, но его принятие потребует немалой политической решимости.

Граждане имеют право свободно покупать и продавать валюту, открывать валютные счета. Перевод валютных и рублевых средств за границу ограничивается правилами валютного контроля.

Фактически вводится режим ограниченной внутренней конвертируемости рубля без каких-либо форм валютных расчетов между советскими юридическими и физическими лицами, без валютных магазинов, то есть без факторов «долларизации» экономики, подрывающих покупательную способность рубля. Принципу валютного самофинансирования противопоставляется развитие нормального рыночного механизма. Все получают доступ к иностранной валюте, а не только экспортеры.

Представляется целесообразным принять первый вариант с 1 января 1991 г., а к 1992 году по мере созревания предпосылок попытаться осуществить переход ко второму варианту.

Какой бы вариант ни был принят, Центр лишается роли валютного монополиста. Союзные валютные резервы сохраняются для обеспечения внешнего долга, но они представляют собой коллективную собственность. Одновременно суверенные республики могут создавать собственные валютные и золотые резервы.

Уровень нормативов обязательной продажи валюты органам власти согласовывается между республиками, чтобы создать для всех предприятий единый валютный режим. По мере становления рыночных отношений доля государства в распределении валюты последовательно сокращается.

Привлечение иностранного капитала. Внешний долг

Включение в мировое хозяйство может быть облегчено масштабным привлечением иностранного капитала и технологии. Такие инвестиции дадут эффект уже в среднесрочной перспективе, сократят переходный период.

В наших интересах привлекать иностранные инвестиции в различных формах, в том числе стопроцентного иностранного предприятия, регистрируемого в качестве советского юридического лица (акционерного общества) или отделения иностранных компаний, выкупа существующих совместных предприятий или строек на основе контрактов, концессий.

В этих целях до 1 ноября 1990 г. принимается законодательство об иностранных инвестициях и отменяются ограничения на размеры иностранного участия в предприятии, компании с иностранным участием учреждаются в регистрационном порядке, снимаются запреты со многих видов предпринимательской деятельности.

Не оправдан «анклавный» подход в отношении деятельности в СССР иностранного капитала: стремление к созданию закрытых «свободных экономических зон», ограничения и запреты на хозяйственные операции в рублях для совместных и иностранных компаний, или гарантировать обмен рублевых доходов иностранного партнера на свободную валюту для перевода за границу.

Среди мероприятий по привлечению иностранного капитала необходимы:

- 1) Создание до конца 1990 года на уровне республик и регионов госорганов, которые занимались бы вопросами привлечения иностранных инвестиций (типа бывшего Главконцескома).
- 2) Создание новых каналов по привлечению иностранных инвестиций в форме инвестиционных фондов с участием иностранного капитала. Через такие фонды будет осуществляться продажа зарубежным компаниям акций советских предприятий (с определенными ограничениями по отраслям и сферам деятельности).

3) Закрепление в законодательстве принципа равенства советских предприятий и иностранных инвесторов. Хозяйственная деятельность иностранных инвесторов на территории СССР должна определяться главным образом общими нормами советского хозяйственного права.

4) Незамедлительное разрешение для иностранных фирм операций в рублях внутри СССР без права вывоза. Эта мера привела бы к увеличению спроса на рубли, что является условием будущей конвертируемости, способствовала тому, чтобы иностранные предприятия реинвестировали получаемую в рублях прибыль в СССР, а не стремились вывозить ее за рубеж в валюте.

Предоставление иностранным инвесторам налоговых и других льгот требует дифференцированного отраслевого подхода. Максимальный эффект дадут иностранные инвестиции в такие отрасли, как:

- агропромышленный комплекс, включая пищевую промышленность и сельскохозяйственное машиностроение;
- деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность;
- информатика, производство вычислительной техники, современных средств связи;
- сфера обращения (внутренняя оптовая и розничная торговля, банки).

Стимулирование иностранного предпринимательства не должно ограничиваться налоговыми скидками. Необходимо создать комплексную систему привлечения иностранного капитала на основе четких политических гарантий, подготовки кадров и инфраструктуры, обеспечения, системы коммуникаций. Эту задачу должны решать республиканские органы привлечения иностранных инвестиций.

На Западе обсуждается возможность предоставления широкой экономической и финансовой помощи СССР в суммах до 10-20 млрд. долл. Одним из ключевых вопросов является механизм распределения выделяемых СССР валютных средств и материальных ресурсов. Речь не о политических

условиях помощи, а о гарантиях, которые бы обеспечили эффективное использование, квалифицированную, независимую экспертизу проектов. Создаваемые в ходе реализации помощи органы (в частности, инвестиционные и другие фонды, распределительные организации) могли бы способствовать формированию рыночных структур.

Приемлемы три канала получения помощи.

Первый канал. Получение безвозмездной помощи, в первую очередь продовольственной, с реализацией товаров в СССР по государственным ценам и зачислением выручки на специальные счета. Использование этих средств для кредитования частного сектора оговаривается с правительствами Запада. Реализация потребительских товаров в СССР идет как через существующую торговую сеть, так и через специально создаваемые торговые фирмы. Такая помощь в крупных размерах возможна только в случае принятия радикальной программы реформ, совместного обращения к Западу М. Горбачева и В. Ельцина.

Второй канал. Получение валютных кредитов непосредственно предприятиями из создаваемых в рамках программы помощи международных фондов как за рубежом, так и в СССР. Такие фонды должны иметь самостоятельность в определении объектов кредитов, условий погашения. Деятельность фондов осуществляется в контакте с правительственными органами СССР, республик, но без государственных гарантий с нашей стороны.

Третий канал. Международные валютно-финансовые организации типа МВФ, МБРР и др. Этот источник мог бы дать крупные долгосрочные ресурсы, но он также зависит от достижения консенсуса внутри СССР.

Предлагается в октябре 1990 г. от имени СССР и всех республик начать переговоры с ведущими странами Запада и международными организациями с целью получения помощи и долгосрочных кредитов под залог программы реформы. Переговоры могут привести к новому «Плану Маршалла».

Большую проблему представляет внешняя задолженность СССР. В нетто-исчислении (за вычетом резервов) она выросла в 1980-1990 годах более чем в 2 раза. Каждый гражданин СССР должен западным банкам более 100 долл. США.

Состояние платежного баланса СССР в 1989-1990 годах непрерывно ухудшалось вследствие как негативной ценовой конъюнктуры, так и внутренних причин (падение нефтедобычи). Общий дефицит внешней торговли за год составит 10 млрд. рублей. При этом возможности внешних заимствований почти исчерпаны, наблюдается сокращение представления СССР краткосрочных кредитов, которое не перекрывается другими заимствованиями. В этих условиях требуется дополнительная реализация золота, алмазов и других товаров, снижение уровня валютных резервов. Все это ведет к резкому удорожанию заимствований.

Очевидно, что проблема платежного баланса не будет решена без:

- отказа государства от прямого (планового) распределения валюты; валютный план преобразуется в прогноз платежного баланса;
- ликвидации остатков валютной монополии, то есть признания права собственности, экспортеров на валюту;
- четкого разграничения функций и полномочий Центра, республик, предприятий, граждан.

Дефицитность платежного баланса в 1991 году должна быть преодолена новой курсовой политикой, регулированием движения товаров и капиталов, созданием стимулов для иностранного капитала, новыми подходами к внешнему долгу.

Нужно зафиксировать уровень накопленного долга СССР на 1 октября 1990 г., допускать лишь рефинансирование и затем провести переговоры о выработке формулы участия каждой республики в погашении долга. Есть смысл определить конкретную долю каждой республики, без юридического разделения суммарного долга. Все новые союзные заимствования должны осуществляться с согласия республик.

Немедленно разграничиваются официальные государственные и коммерческие внешние заимствования. Официальные заимствования осуществляются от имени правительств для пополнения резервов, коммерческие — прямо или по поручению конкретных организаций, предприятий, местных органов власти.

Вводится в практику регулирование внешних заимствований в зависимости от состояния платежного баланса страны. Ежегодно устанавливаются пределы роста как официального, так и совокупного внешнего долга, исходя при этом из принятых в международной практике показателей уровней задолженности. В связи со сложившейся ситуацией пределы роста совокупного внешнего долга нужно установить немедленно с определением квот для республик.

Для коммерческих заимствований разрабатывается система, при которой в рамках годовых лимитов получение внешних кредитов подлежит лицензированию органами валютного контроля в рамках правил и квот. Проводятся конкурсы заявок на лицензии, устанавливается очередность. Правительства не несут ответственность по таким заимствованиям.

Попытки самостоятельного привлечения республиками крупных кредитов пока рискованны. Следует согласованно использовать престиж СССР на международных рынках, причем приоритетны следующие задачи:

- улучшение структуры внешнего долга по срокам (сокращение краткосрочной части);
- товарные кредиты (интервенции) в размере 2-3 млрд. долл, в конце первых 100 дней реформы;
- стимулирование новых предпринимательских структур.

В целях сокращения финансовых требований СССР на другие страны принимаются меры для получения в 1990-1991 годах валюты или потребительских и других товаров дополнительно к плану на 5-10 млрд. рублей во внутренних ценах в погашение предоставленных кредитов, пусть с огромной скидкой с номинальной суммы долга. Одновременно на 70-80

процентов сокращается помощь СССР другим странам (кроме минимальной гуманитарной).

Внешнеэкономический режим

Предстоит полностью деидеологизировать нашу внешнеэкономическую деятельность. В отношениях со всеми странами и группами стран следует стремиться к созданию единообразного валютного и торгового режима. Независимо от того, кто является нашим партнером, нужно руководствоваться чисто экономическими, коммерческими факторами. Это предполагает переход в 1991 году на расчеты в свободно конвертируемой валюте и по мировым ценам в основном со всеми странами, включая Финляндию, Югославию, Кубу. От межгосударственного уровня сотрудничества идет переход к чисто коммерческому.

Отношение со странами — членами СЭВ строятся, исходя из бесперспективности этой организации в том виде, в каком он существует. Недопустимо сохранение со странами СЭВ любых форм клиринга и ценовой неэквивалентности. Неизбежно сокращение товарооборота по данной группе стран до оптимального уровня.

Установить в 1991 году выгодные торговые отношения со всеми без исключения странами, включая в частности ЮАР.

Больше учитывать долговременные, исторически сложившиеся традиции в отношениях с отдельными странами. Активно использовать для налаживания делового сотрудничества контакты с русским и другим национальным зарубежьем.

С началом реализации программы перехода к рынку официально ставится вопрос и начинаются переговоры о вступлении в МВФ, МБРР, БМР, Азиатский банк развития, ГАТТ и другие организации. Процесс переговоров и вступления займет довольно длительное время, но позволит выявить позицию ведущих стран Запада, условия вступления (в том числе необходимые для этого внутренние реформы). В любом случае это поможет

ускорить переход к рынку, получить необходимые консультации и другую помощь.

8.ТЕНЕВАЯ ЭКОНОМИКА

В настоящее время в связи с ухудшением экономического положения страны возросшие масштабы теневой экономики вызывают протесты населения и многочисленные требования покончить с ней, положить конец ее влиянию на органы власти и другие общественные институты. При этом многие связывают расцвет незаконной теневой хозяйственной деятельности с переходом на рынок.

Между тем дело обстоит как раз наоборот. Теневая экономика — необходимое дополнение административно-командной системы. Чем больше механизмы распределения товаров заменяют нормальную торговлю ими, тем шире поле деятельности для теневой экономики. Переход на рынок — наиболее эффективный путь к ее ликвидации.

Неопределенность и различия в толковании понятия «теневая экономика» требуют кратко сформулировать это понятие и оценить его масштабы.

Применительно к целям настоящей Программы теневая экономика определяется как не контролируемое обществом производство, распределение, обмен и потребление товарно-материальных ценностей и услуг, то есть скрываемые от органов государственного управления, общественности социально-экономические отношения между отдельными гражданами, социальными группами по использованию государственной собственности в корыстных личных или групповых интересах. Она включает в себя все неучтенные, нерегламентированные, отличные от изложенных в нормативных документах и правилах хозяйствования виды экономической деятельности.

Действующая практика планирования и управления народным хозяйством безнадежно оторвалась от реальной жизни и потребностей экономики, а точное исполнение всех действующих законов, постановлений,

распоряжений, инструкций и указаний привело бы к полной остановке производства. Можно констатировать, что теневой характер советской экономики стремительно нарастает.

Структура теневой экономики:

Криминальная экономика — встроенная в официальную экономику экономическая преступность (хищения, корыстные должностные и хозяйственные преступления); подпольная, полностью скрывающаяся от всех форм контроля экономическая деятельность (наркобизнес, азартные игры, проституция); общеуголовная преступность против личной собственности граждан как форма внеэкономического перераспределения доходов (грабеж, разбой, кражи личного имущества, рэкет).

Фиктивная экономика — официальная экономика, дающая фиктивные результаты, отражаемые в действующей системе учета и отчетности как реальные.

Неформальная экономика — система неформальных взаимодействий между экономическими субъектами, базирующаяся на личных отношениях и непосредственных контактах между ними и дополняющая или заменяющая официально установленный порядок организации и реализации экономических связей.

Нелегализованная вторая экономика охватывает скрывающиеся от контроля виды индивидуальной и кооперативной деятельности, то есть либо запрещенные законом, либо не зарегистрированные в установленном порядке или отражаемые в учете не в полном объеме.

Выделенные элементы не являются строго изолированными друг от друга, границы между ними размыты, перекачка ресурсов из одного сектора теневой экономики в другой является обычным делом, непреступные методы трансформируются в преступные.

Масштабы теневой экономики в контексте настоящей Программы имеют особое значение, так как логика перехода на рынок предусматривает

использование теневых капиталов в интересах всего населения страны. Это один из важных факторов ресурсного обеспечения реформы.

Важно подчеркнуть необходимость оценки масштабов отдельно взятых явлений теневой экономики, поскольку их экономическое содержание разнородно и не позволяет механически суммировать частные оценки для получения общего представления о масштабах теневой экономики. Необходимо разграничивать объемы товарно-материальных ценностей, циркулирующих в теневой экономике, и доходы лиц — участников теневой экономики.

С учетом выказанного приведем имеющиеся оценки ряда явлений теневой экономики. Фиктивная экономика. По данным Госплана СССР, повторный счет составляет 36-40 процентов стоимости общественного продукта, т. е. в 1989 году это порядка 600 млрд. рублей.

Непроизводительные расходы и потери, по данным Госкомстата СССР, составили в 1988 году около 40 млрд. руб.

Выпуск некачественной продукции, по оценке ВНИИ МВД СССР, достигает 110 млрд. руб., а приписки — 15-30 млрд. рублей. Ущерб от возможных хищений государственного и общественного имущества оценивается в 5,2 млрд. руб. Всего правоохрнительными органами выявляется ежегодно 240-280 тыс. корыстных преступлений в экономике, ущерб от которых составляет 200-255 млн. руб., а участвуют в совершении этих преступлений 250-300 тыс. человек. При этом 7-12 процентов от общего числа преступлений совершается группой лиц. Четко фиксируется тенденция сращивания общеуголовной и экономической преступности, ее межотраслевой и межрегиональный характер.

Ежегодно за совершение корыстных административных правонарушений ежегодно привлекаются к ответственности 1,4-1,6 млн. человек, в том числе за мелкие хищения 780-800 тысяч, за противоправное использование автомашин и механизмов — 550 тысяч, за нелегальное занятие индивидуально-трудовой деятельностью — 45-46,5 тысячи.

Оценки других явлений теневой экономики:

- искусственный дефицит — 40 млрд. руб. (ВНИИКС), сокрытие товаров от открытой продажи — 6 млрд. руб. (ВНИИ МВД СССР);
- обман покупателей — 10,7 млрд. руб. (Госкомстат СССР), 4.4-9,8 млрд. руб. (ВНИИ МВД СССР);
- в целом в сфере услуг—14-16 млрд. руб. (НИЭИ Госплана СССР);
- незаконное повышение цен — 1,2-1,5 млрд. руб. (Госкомцен СССР);
- спекуляция автомашинами — 5,7 млрд. руб., запасными частями в автосервисе — 1,0 млрд. руб., а доходы от спекуляции непродовольственными товарами — 1,3 млрд. руб., алкогольными напитками — 0,1 млрд. руб. (Госкомстат СССР);
- хищение государственного и общественного имущества — 3,1 млрд. руб., мелкие хищения — 1,8 млрд. руб. (Госкомстат СССР);
- производство самогона — 23,0 млрд. руб., в том числе на продажу — 9,0 млрд. руб. (Госкомстат СССР);
- взятки кооператоров должностным лицам — 1,0 млрд. руб., населения при получении, обмене и отчуждении жилья, гаражей, садовых участков, а также их благоустройстве — 1,0 млрд. руб. (Госкомстат СССР);
- проституция — 0,7 млрд. руб., наркобизнес — 0,3 млрд. руб. (Госкомстат СССР);
- незаработанная заработная плата и незаслуженные премии за фиктивную работу (потери, приписки, выпуск некачественной продукции) — 30-35 млрд. руб. (ВНИИ МВД СССР).

Таким образом, по всем источникам, по которым имеются оценки, доходы от теневой экономики составляют 66-146 млрд. руб. 175 млрд. руб. — одна оценка этих доходов, рассчитанная исходя из сравнения международного стандарта доли личного потребления и фонда заработной платы в

национальном доходе и отечественного уровня этого показателя, что позволяет оценить теневые доходы в 20 процентов валового национального продукта. В теневой экономике также задействованы материальные ресурсы на сумму в несколько десятков миллиардов рублей.

Главной причиной существования в таких масштабах теневой экономики в нашей стране является отсутствие частной собственности на средства производства и преобладание до настоящего времени командно-административных методов управления деятельности экономических субъектов. Один из главных факторов, создающих благоприятную почву для теневой экономики, это различие между ценами спроса, по которым готов платить потребитель, и административно-устанавливаемыми ценами, с которыми неразрывно связаны дефицит и финансовое распределение товарных ресурсов. Твердые цены в обстановке дефицита выгодны тем, кто имеет привилегированный доступ к товарам, тогда как остальное население вынуждено платить за них либо по повышенным рыночным ценам, либо временем поиска товаров и стояния в очередях. Более того, выгодным становится увеличение искусственного дефицита.

По существу возникновение и развитие теневой экономики в значительной степени выступает адекватной реакцией на чрезмерную зарегламентированность хозяйственной деятельности, сковывание инициативы отдельных работников и самостоятельности хозяйственных организаций.

Соответственно, основные меры по ликвидации теневой экономики совпадают с важнейшими направлениями реформы. Как показывает мировой опыт, в том числе стран Восточной Европы, свыше 90 процентов объема операций теневой экономики можно довольно быстро устранить с помощью мероприятий по формированию рынка. При этом ликвидировать громадный массив несанкционированных операций государственных хозяйственников можно практически в одночасье, покончив с централизованным директивным планированием и монополией государственной собственности.

Программа предлагает принять на республиканском и общесоюзном уровне решения, безусловно обеспечивающие:

- формирование «среднего» класса в процессе приватизации, проводимой в условиях максимальной гласности и под контролем Советов всех уровней по специальным процедурам;
- создание сильной налоговой инспекции с подключением к налоговому контролю в широких масштабах соответствующих служб КГБ и МВД. Кроме существенного укрепления налоговых инспекций, эта мера позволит начать «конверсию» КГБ и МВД, что будет, безусловно, иметь положительный социальный резонанс;
- правовую и практическую защиту собственности граждан и коллективов на средства производства и доходов от них. С этой целью необходимо формирование специальных правоохранительных профессиональных формирований по типу национальной гвардии с четко определенными функциями;
- преодоление монополизма в экономике, в частности, путем установления повышенных налоговых ставок, ограничения цен на продукцию монополистов и других методов, определяемых антимонопольным законодательством;
- постепенное введение в практику ежегодного представления гражданами деклараций о доходах в налоговую инспекцию. Производить перерасчет размеров уплаченных налогов в течение года (с учетом прогрессивного налогообложения по месяцам) по данным годовой декларации, что нейтрализует желание граждан скрыть свои разовые крупные доходы от правомерной деятельности, от учета из-за высоких ежемесячных налоговых ставок;
- максимальное сокращение различного рода распределения по специальным системам (талоны, заказы, распродажи и т. п.), обеспечив полную гласность и подконтрольность в тех случаях, когда такие системы жизненно необходимы (для грудных детей, отдельных

категорий больных), что само по себе сократит размеры теневого (неконтролируемого) распределения, а также устранил возможность паразитирования на официально одобренных закрытых системах распределения тем лицам, которые занимаются таким распределением;

— ликвидацию таких организационных монополий как отраслевые министерства, и в первую очередь лишение их властных распределительных и перераспределительных функций, роспуск большинства органов управления среднего звена;

— переработку и принятие уголовного и уголовно-процессуального, гражданского и гражданско-процессуального, административного законодательства, предусмотрев в них научно обоснованные критерии криминализации и декриминализации правонарушений в сфере экономики, повышенную уголовную ответственность за наиболее опасные виды экономических преступлений (организованная преступная деятельность, сокрытие доходов от налогообложения, легализация полученных преступным путем доходов), разработку закона о профилактике правонарушений в экономике.

При детальной разработке Программы могут быть получены расчеты по конкретным размерам конверсии теневых капиталов и доходов в народное хозяйство и на потребление населению.

Раздел III.

СТРУКТУРНАЯ ПОЛИТИКА И КОНВЕРСИЯ

1. СТРУКТУРНЫЙ МАНЕВР В ИНВЕСТИЦИОННОЙ СФЕРЕ

Оценка современного состояния структуры народного хозяйства сводится к следующему:

— структура экономики крайне деформирована: гипертрофия оборонной и добывающей промышленности, инвестиционной сферы

сочетается с неразвитостью производства потребительских товаров и сферы услуг; избыточные мощности, по разным оценкам, составляют от четверти до трети объема промышленного производства;

— затратный характер экономики, низкий уровень технологий и прямые потери ресурсов обусловили чрезмерную нагрузку на окружающую среду; экономика в значительной мере зависит от импорта, а ее экспортный потенциал слабо диверсифицирован.

Поэтому главными задачами структурной политики сегодня являются: перераспределение ресурсов в пользу потребительского сектора экономики, качественное обновление технологий и создание источников долговременного роста.

Мы считаем неприемлемыми предложения, согласно которым структурный маневр должен предшествовать введению рыночных институтов и обеспечиваться в рамках традиционных (административных) структур управления — бесперспективность такого пути доказана всем опытом развития советской экономики. С другой стороны, глубина деформаций не позволяет предоставить решение задач структурной перестройки только механизмам рынка и отказаться от проведения государственной структурно-инвестиционной политики.

Цели и механизмы структурного маневра на ближайшую (год-полтора), среднесрочную (3-5 лет) и долгосрочную перспективу во многом различны.

В ближайшие 1,5 года, т. е. в переходный период, можно рассчитывать в основном на сброс избыточных мощностей и вовлечение в производство высвобождаемых и не используемых в настоящее время ресурсов.

К концу среднесрочного периода необходимо завершить формирование институтов рынка и иметь сбалансированную в основных пропорциях структуру экономики.

Коренное обновление технологий и переход на наукоемкий, экологозащитный тип роста — задачи долгосрочной перспективы.

В рамках программы перехода к рыночным отношениям рассматриваются особенности структурной политики ближайших полутора лет. Центральная проблема краткосрочного периода, связанная с курсом на экономическую стабилизацию и ужесточение кредитно-денежной политики,— обеспечение оперативного отклика «натуральных потоков» в народном хозяйстве на маневр в денежно-финансовой сфере.

За 1,5 года невозможно создать новые крупные источники товарного предложения, необходимо воздействовать на спрос, резко его ограничить и параллельно активизировать использование высвобождаемых ресурсов, имеющихся резервов и отходов.

Сокращение платежеспособного спроса будет происходить за счет чрезмерных государственных расходов, неэффективных производств, гипертрофированно развитых отраслей экономики. Это сокращение будет осуществляться с первого дня реформы, сначала с помощью административно-управленческих решений, и прежде всего коснется следующих сфер народного хозяйства:

1. Военно-промышленного комплекса.
2. Инвестиционной сферы.
3. Водохозяйственного строительства, традиционных видов геологоразведочных работ, текущего и капитального ремонта устаревших основных фондов и других сфер неэффективного расходования ресурсов.
4. Экологически опасных производств и базовых отраслей экономики — в меру сокращения спроса на их продукцию.

Для ликвидации фиктивного спроса и части избыточных производственных мощностей используется сокращение государственных закупок некоторых видов техники (прежде всего военной), снижение объемов централизованных капитальных вложений и общий «инвестиционный сброс», а также постепенное снятие бюджетных дотаций нерентабельным предприятиям параллельно с развитием рыночных институтов. Тем самым бюджет освободится от существенной части расходов, будут созданы условия для

нормализации денежного обращения, и произойдет значительное высвобождение сырьевых, энергетических и других ресурсов за счет уменьшения спроса их традиционных потребителей.

Сокращение закупок вооружений и военного имущества, переориентация оборонных предприятий на выпуск гражданской продукции будут проходить в рамках новой программы конверсии оборонной промышленности.

Не меньшее значение для достижения ближайших и долгосрочных целей структурной политики имеет сбалансирование инвестиционного спроса со стороны государства и предприятий; приведение его в соответствие с ресурсными возможностями инвестиционного комплекса.

В основе новой инвестиционной политики должно лежать признание того факта, что подавляющая часть осуществляемого в настоящее время производственного строительства совершенно не оправдана как с точки зрения конечных народнохозяйственных потребностей, так и с точки зрения эффективности использования ресурсов. Огромный фронт строительства объектов производственного назначения не обеспечен ресурсами и строительными мощностями, что приводит к завышению в 2-3 раза сроков строительства. Необеспеченность создаваемых мощностей рабочей силой и сырьем означает прямую многомиллиардную растрату народнохозяйственных ресурсов. Сама структура вводимых и задельных мощностей по-прежнему ориентирована на расширение производства сырья, материалов и продукции производственно-технического назначения.

В этих условиях резкое сокращение количества одновременно ведущихся строек и производственных капитальных вложений является безусловным благом с точки зрения перераспределения части ресурсов на реализацию социальных программ.

Такое сокращение должно учитывать, что различные отрасли имеют разные адаптационные возможности развития в условиях сокращения инвестиционных программ. Кроме того, необходимо учитывать

существенную дифференциацию в техническом уровне инвестиций, реализуемых по различным направлениям деятельности.

Речь идет о том, чтобы, решительно сокращая неэффективные направления капитального строительства, одновременно концентрировать усилия и ресурсы в тех сферах, которые дают максимальную отдачу, в наибольшей степени отвечают задаче социальной переориентации экономики. Анализ показывает наличие возможностей в части сокращения, либо стабилизации величины производственных капитальных вложений:

а) в металлургическом комплексе— за счет снижения спроса на массовые виды металлопродукции в связи с сокращением производственных инвестиций, перемещения качественного металла из оборонного сектора экономики в гражданский сектор, а так же расширения масштабов использования ресурсов амортизационного лома из-за увеличения норм выбытия основных фондов инвестиции могут быть сокращены на 15-20 процентов к уровню 1986-1990 годов;

б) в агропромышленном комплексе— за счет выбытия без компенсации значительного объема площадей животноводческих комплексов, сокращения поставок низкокачественной и дорогостоящей сельскохозяйственной техники, резкого сокращения капитальных вложений в водную мелиорацию объем производственных капитальных вложений в сельское хозяйство может быть ограничен при увеличении вложений в легкую и пищевую промышленность более чем на 30 процентов;

в) в машиностроительном комплексе— за счет структурных сдвигов в конечной продукции гражданского машиностроения в пользу изделий потребительского назначения на базе его кооперации с отраслями оборонного комплекса, прямого перераспределения основных фондов оборонных отраслей на производство гражданской продукции и прекращения нового строительства объектов общемашиностроительного профиля объем вложений может быть сокращен до 75-85 процентов от уровня 1986-1990 годов;

г) в строительном комплексе — в результате резкого сдвига в пользу малоэтажного жилищного и в целом непроизводственного строительства, расширения использования местных строительных материалов, снижения потребности в традиционной строительной технике с увеличением использования современных конструкционных материалов и совершенствованием проектирования, осуществлением все большей части производственного строительства в форме реконструкции и технического перевооружения выполнение намечаемой строительной программы может быть обеспечено при сохранении сложившихся масштабов инвестирования;

д) в комплексе «Транспорт и связь» — за счет отказа от нового межрегионального железнодорожного строительства, расширения строительства подъездных путей, транспортных развязок и узлов и увеличения мощностей вторых путей, ориентации на решение проблемы подвижного состава, при одновременном резком сокращении строительства магистральных трубопроводов и сохранения в целом сложившихся масштабов капитальных вложений в комплексе реально на 20-30 процентов увеличить вложения в развитие местных автодорог, авиационного и морского транспорта, на 60-80 процентов в развитии связи, а также в торговлю и материально-техническое снабжение.

Ситуация предъявляет жесткие требования к скорости структурных преобразований. Сокращение неэффективных производственных капитальных вложений должно осуществляться не постепенно, а сразу, в течение года. Рациональный уровень годового сброса общего объема производственных капитальных вложений; учитывающий качественный уровень инвестиций и действительную потребность в них, оценивается в 20-30 процентов.

Одновременно в результате такой политики на 15-20 процентов снизится потребность в производстве оборудования. В той же степени снизятся производственная нагрузка на отрасли инвестиционного машиностроения, объемы выпускаемой ими продукции.

Снижение производственной нагрузки будет означать, во-первых, образование резерва мощностей в машиностроении, во-вторых, создание условий для технологической перестройки и обновления продукции в самом машиностроении, в-третьих, создаст возможность для перепрофилирования значительной части неэффективных производств для выпуска нужной народному хозяйству и населению продукции.

Первоначальный импульс, обеспечивающий сокращение производственных капитальных вложений, должен состоять в принятии, начиная с 1 октября 1990 г., целого ряда жестких административных решений. Они заключаются в следующем:

- 1.Отменить все сформированные к настоящему времени целевые инвестиционные программы как не отвечающие действительным народнохозяйственным потребностям. Сократить централизованные инвестиции в производственную сферу и военное строительство не менее чем на 30 процентов.

- 2.Провести инвентаризацию на основе независимой экспертизы уже строящихся государственных предприятий на предмет целесообразности продолжения строительства, исходя из критериев социальной направленности, технического уровня и нормативных сроков строительства (предварительно эти сроки должны быть сокращены).

По результатам инвентаризации законсервировать не менее 60 процентов ведущихся в настоящее время строек производственного назначения и параллельно с октября 1990 г. приступить к продаже объектов незавершенного строительства, неустановленного оборудования и материальных запасов, в т. ч. иностранным инвесторам. Для ускорения экспертизы использовать результаты инвентаризации незавершенного строительства, проведенной Госстроем СССР в 1990 году.

- 3.Ограничить спрос на нецентрализованные инвестиции, повысив с октября 1990 г. ставки процента за кредит с учетом перехода к свободным (договорным) ценам на строительную продукцию. На период стабилизации

экономики возможно установление предельного срока строительства объектов — 2 года. Налоговые и кредитные льготы предоставляются негосударственным инвесторам, а также самим подрядным организациям при строительстве объектов социально-культурной сферы.

4. Демонополизация строительства: в ноябре 1990 г. ликвидируются все общестроительные министерства и разукрупняются территориальные объединения и тресты, контролирующие ныне до 60—70 процентов подрядного рынка и ресурсов строительных материалов. Строительным организациям предоставляется экстерриториальность и независимость от местной власти. Демонополизируется и банковская система предоставления инвестиционного кредита; ликвидируются директивные права головных проектных институтов.

Радикальные изменения должны затрагивать не только процессы создания новых фондов и мощностей (инвестиционная политика), но и, может быть, в еще большей степени, функционирование и воспроизводство уже созданного производственного потенциала народного хозяйства (политика обновления основных фондов).

Ликвидация централизованных фондов министерств, сокращение дотаций убыточным предприятиям и повышение ставок процента за кредит поставят многие предприятия в сложное финансовое положение. Сократится спрос на ряд видов продукции со стороны государства. Сброс избыточных мощностей в этих условиях выбытия фондов (до 5 процентов в год в 1991-1995 годах) и ликвидация значительной (до 20 процентов), наименее эффективной части производственного аппарата без возмещения.

Вместе с тем, глубокий структурный маневр, проводимый в столь сжатые сроки, может повлечь за собой серьезные негативные последствия, а именно:

- «узкие места» в структуре производства ограничат возможности перераспределения ресурсов;
- остановка некоторых производств приведет к сбоям в технологических цепочках;

- значительная часть высвобожденных в результате структурного маневра ресурсов не найдет применения;
- часть научно-технического и кадрового потенциала экономики окажется утраченной.

Для того, чтобы не допустить развития этих и других негативных процессов, необходимо направлять и контролировать ход структурных преобразований, а также осуществить ряд специальных мер.

Во-первых, опережающим темпом будут развиваться рыночные институты, и особенно инфраструктура перераспределения трудовых и материальных ресурсов. Уже в сентябре 1990 г. начнется реорганизация системы трудоустройства и переподготовки кадров, переобучение ее работников, оснащение их оргтехникой. Специальные программы будут разработаны для тех регионов, где прогнозируется повышенный уровень безработицы. В особых случаях работающим выплачивается полная заработная плата и при остановке производств. Информация о высвобождающихся материальных ресурсах будет собираться в специальные банки данных коммерческих центров, через которые будет осуществляться реализация излишнего оборудования, материальных запасов и отходов.

Во-вторых, часть высвобождаемых финансовых средств и материальных ресурсов пойдет на ликвидацию «узких мест» в структуре экономики (производство строительных материалов, новых моделей сельхозтехники; развитие социальной и производственной инфраструктуры) и на поддержание перепрофилируемых предприятий (Фонд конверсии, программы помощи отдельным регионам).

В-третьих, ослабление негативных последствий структурного маневра будет происходить с помощью резервов мощностей, сырья и энергии — как имеющихся, так и вновь создаваемых, за счет самого сброса избыточных мощностей. Особое значение в переходный период приобретают поставки по импорту как наиболее оперативное средство устранения сбоев в технологических цепочках.

Решая задачи краткосрочного структурного маневра, мы не вправе забывать о долговременной перспективе экономического роста. Поэтому, начав осуществление реформы и получив достоверную информацию о состоянии экономики, необходимо в течение полугода разработать концепцию, а затем программу долгосрочных структурных преобразований.

При проведении сброса избыточных мощностей особое внимание будет уделено сохранению потенциала долговременного экономического роста, и в первую очередь:

экспортных производств;

научно-технического потенциала оборонного комплекса;

интеллектуального потенциала страны;

природных богатств и рекреационного потенциала.

2.КОНВЕРСИЯ

Демилитаризация народного хозяйства, использование накопленного производственного и мобилизационного военно-промышленного потенциала, охватывающего как сами отрасли оборонного комплекса, так и гражданские производства, выполняющие военные заказы,— важнейшее направление структурной перестройки экономики.

Конверсия оборонной промышленности преследует следующие цели:

- снижение государственных расходов за счет сокращения военных программ;
- повышение технического уровня гражданского производства путем передачи передовых технологий, «ноу хау», а также более качественных видов сырья и материалов; перераспределение материальных и трудовых ресурсов из военного в гражданский сектор экономики;
- увеличение объемов производства гражданской продукции предприятиями оборонной промышленности;
- активизация новых, наукоемких источников экспорта.

В условиях жестких финансовых ограничений программа полномасштабной конверсии оборонной промышленности имеет неудовлетворительные перспективы, если иметь в виду ожидания быстрой отдачи от альтернативного использования индустриальной и научно-исследовательской базы оборонного сектора экономики.

В ситуации, неблагоприятной для осуществления крупных инвестиционных программ, в течение ближайших полутора-двух лет можно рассчитывать на использование малоинерционных некапиталоемких вариантов передачи ресурсов из военного в гражданское производство.

Более капиталоемкие варианты предстоит обеспечить на последующих этапах реформы, последовательно проводя курс на широкую коммерциализацию предприятий оборонного комплекса и на подключение иностранных инвестиций. Промежуточной задачей на ближайший период становится выявление и сохранение потенциальных источников долговременного роста. Конечным итогом конверсии должно стать создание современных производств с новой технологией, мощной конструкторской и экспериментальной базой, занятых проектированием и тиражированием военной техники, потребительских товаров длительного пользования и массовой инвестиционной продукции. Сохранив специфику военной части своего производства, эти предприятия должны стать экономически независимыми и сформировать основу долговременного роста строящейся рыночной экономики.

В течение предстоящих 1-2 лет значительный экономический эффект может быть получен за счет:

1. Передачи имеющихся в наличии запасов сырья, топлива и материалов из оборонного в гражданский сектор, переключения на выполнение невоенных заказов части производителей этих, наиболее мобильных, ресурсов;
2. Перераспределения производственных мощностей, способных без значительных затрат средств и времени переключиться на выполнение гражданских заказов;

3. Перевода части высвобождаемой рабочей силы на вакантные рабочие места в гражданской экономике, организуемые оборонным комплексом, если это допускается системой расселения и профессиональной подготовленностью к выполнению новой работы;
4. Переключения на гражданские заказы наиболее гибких структур из сферы научно-исследовательских работ и опытно-конструкторских разработок.

Формы конверсии оборонных предприятий

1. Поиск нового рынка сбыта (в том числе экспорт) целесообразен прежде всего в том случае, если в отрасли применяется уникальное, дорогостоящее оборудование, которое нельзя использовать для производства других технологических операций. Технологическая жесткость и отсутствие готовых альтернативных источников заказов при этом может дополняться отсутствием надежных перспектив на внутреннем рынке в силу высокой цены на выпускаемую продукцию. Данные моменты нейтрализуются модернизацией технологий, направленной на уменьшение издержек производства и снижение цены продукции, либо нахождением рынков, ориентированных на дорогостоящую, высококачественную продукцию, однако это достаточно капиталоемкий вариант.

2. Консервация высвобождаемых мощностей целесообразна в том случае, если для проведения глубокой модернизации или перепрофилирования предприятия (объекта) нет достаточных средств, а их необходимо сохранить. Своеобразной формой «активной консервации» является сброс финишных этапов технологических цепочек, ответственных за тиражирование массовой продукции, при сохранении финансирования объектов сферы научных исследований и опытно-конструкторских разработок (возможно, при сохранении их оборонной специализации).

Существенным недостатком этой формы является невозможность уже сегодня получать полезную отдачу от свернутого производства военной продукции.

3.Формой пассивной конверсии является передача наличных запасов материалов и техники, отработавшей свой ресурс или ставшей избыточной (например, судов ВМФ).

Трудности использования вторичных материалов внутри страны сегодня могут быть компенсированы их продажей за рубеж.

Часть высвобождаемых запасов, в частности запасы химического оружия, подлежат уничтожению, для которого необходимы значительные капиталовложения в создание соответствующих производственных мощностей.

4.Вновь создаваемые и реконструируемые производства в период острой материально-финансовой несбалансированности и общего спада производства оказываются в крайне неблагоприятных условиях и прежде всего из-за отсутствия средств на инвестиции.

Среди отраслей оборонной промышленности лишь некоторые (средства радио- и телесвязи, производство электронно-вычислительной техники, создание электроизмерительной аппаратуры, гражданская авиационная техника, гражданское судостроение) имеют реальные возможности в короткие сроки (1-2 года) освоить гражданские рынки сбыта.

Другие отрасли и по другим видам техники могут перейти на выпуск гражданской продукции по своему профилю либо через значительный отрезок времени (5-7 лет) и (или) при существенных дополнительных капиталовложениях, либо будут вынуждены искать возможности развития в других сферах деятельности. Следовательно, основные усилия в настоящее время необходимо сосредоточить не только на передаче в гражданский сектор экономики наиболее гибких видов ресурсного потенциала военной промышленности, но и на консервации части мощностей, на создании условий для реализации имеющихся научно-технических достижений.

Основные предпосылки реализации научно-технического потенциала оборонного комплекса

Необходимость инвентаризации и правовой защиты инновационных заделов, установление нового режима рассекречивания информации диктуется несоответствием советского законодательства ряду международных актов по авторским правам; незарегистрированностью большого числа разработок, имеющих значительный коммерческий потенциал; незаконностью ряда заимствований, что лишает используемые технологии и производимую продукцию патентной чистоты; необоснованной закрытостью многих разработок, нужных в гражданском производстве.

Функции проверки патентной чистоты изделий (технологий) при их использовании вне оборонного сектора, инженерно-экономической оценки состояния производственных мощностей конверсируемых предприятий должна взять на себя служба межведомственной экспертизы оборонной промышленности.

Использование инновационного потенциала оборонного комплекса создаст наиболее реальные возможности для преодоления структурного кризиса в гражданском машиностроении страны. Речь идет о проектном и конструкторском потенциале, мощностях экспериментальных услуг, связанных с подготовкой нового производства, инструменте, оснастке, комплектующих изделиях, наукоемких финишных операциях, средствах технологического контроля и т. д.

Для вовлечения иностранного капитала наиболее перспективны следующие направления:

- использование мощного потенциала изотопной промышленности Минатомэнергопрома для получения высокочистых материалов, прежде всего для электроники (кремний, арсенид галлия), оптоэлектроники, а также для электротехнической промышленности;

- переориентация технологического потенциала ракетостроения и радиохимии на развитие наукоемкой малотоннажной химии (катализаторы, активаторы, пластификаторы и пр.);
- использование машиностроительного потенциала атомной и космической промышленности для производства широкого спектра диагностических приборов и технологического оборудования для химической промышленности;
- широкая кооперация в сфере производства гражданских самолетов на основе отечественных конструкций планеров с комплектацией их двигателями и системами управления и навигации, отвечающими международным требованиям;
- использование композитов и широкого' спектра упрочняющих и защитных покрытий для производства важнейших деталей машин (прежде всего двигателей), обеспечивающих многократное повышение надежности конструкций в целом;
- разработки по использованию лазеров в системах гражданского назначения;
- нетрадиционные источники энергии.

Для уточнения перечня перспективных направлений использования иностранного капитала необходимо проведение вневедомственной экспертизы с привлечением зарубежных консультационных фирм.

Вывод части мощностей оборонного комплекса за его рамки позволит создать на добровольной основе ряд хозяйственно независимых концернов или иных видов объединений. Они могут быть, например, следующего профиля:

- металлургического концерна, специализирующегося на производстве высококачественных сталей, сплавов и машиностроительных технологий их обработки на базе некоторых предприятий Министерства оборонной промышленности;

- концерна, специализирующегося на услугах по технологической подготовке производства широкой номенклатуры тяжелого машиностроения (буровое и горное оборудование), осей для железнодорожных платформ, тяжелых штампов и т. д. на базе предприятий по выпуску артиллерийского оружия;
- разветвленной сети малых предприятий и фирм на базе заводов, производящих стрелковое оружие, сферой специализации которых может стать широкая номенклатура высокопроизводительных штамповочных автоматов и полуавтоматов, мелкого массового оборудования и инструмента, оказание технологических услуг (точное литье для массового производства запчастей, изготовление спецоснастки по заказам, комплектация для технически сложных товаров народного потребления);
- несколько крупных концернов и сопряженной с ними разветвленной сети малых предприятий по производству широкого спектра приборов для производственных, экологических целей, для комплектации товаров народного потребления и т. д., а также станкостроительных концернов, концернов по производству электротехнического оборудования и комплектующих изделий.

НПО и КБ наукоемких отраслей оборонной промышленности, способные к выпуску продукции двойного назначения (радиоэлектроника, авиастроение, производство средств связи, ЭВМ, лазерной техники), могут быть сразу переведены на выпуск гражданской продукции по своему основному производственному профилю.

Мероприятия по конверсии предприятий Минатомэнергопрома СССР, разработанные в рамках проекта Программы конверсии, предусматривают приоритетное осуществление научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по разработке перспективных наукоёмких технологий производства особочистых материалов, специальной элементной базы и создание на этой основе производства изделий электронной техники и

волоконной оптики, а также развития производств редких, редкоземельных и драгоценных материалов и непродовольственных товаров народного потребления.

Программы разработаны, исходя из накопленного в отрасли научно-технического потенциала и заделов в области физики твердого тела, химии и технологии получения редкоземельных металлов и материалов особой чистоты, обладающих уникальными свойствами, методов разделения изотопов, в том числе с использованием газовых центрифуг, лазерных и диффузионных методов, а также наличия высококвалифицированных кадров и собственной базы стройиндустрии.

Особое место занимает разработанная программа создания в Минатомэнергопроме СССР индустрии микроэлектроники, средств вычислительной техники и автоматизации, реализация которой позволит не только эффективно использовать потенциал министерства, но за счет «параллельного» производства с уже имеющейся индустрией создаст обстановку соревнования и конкурентноспособности в этой стратегически важной области, обеспечивающей научно-технический прогресс.

Проблему создания указанной подотрасли предполагается решать комплексно: от получения особо чистых материалов (кремний, арсенид галлия и др.), проектирования и изготовления специального технологического оборудования для производства элементарной базы, самой элементной базы, создания индустрии чистых производственных помещений, без чего не достичь успехов в микроэлектронике, до выпуска функциональных устройств микроэлектроники, коммуникационных средств, периферийных устройств и собственно средств вычислительной техники. На этой же базе предусматривается также и создание мощностей по выпуску кинескопов цветного изображения и сложных электронных товаров народного потребления.

Программой предусмотрено создание совместных предприятий как с другими министерствами СССР, так и с зарубежными партнерами.

Создается совместное производство по выпуску твердых дисков типа «винчестер» с американской фирмой, заключен контракт с фирмой «Филипс» по организации производства видеотехники, с этой же фирмой прорабатывается вопрос закупки лицензии на производство кинескопов.

Вопросам расширения сотрудничества конверсируемых предприятий страны с зарубежными фирмами была посвящена выставка «Конверсия-90», состоявшаяся в апреле с. г. в г. Мюнхене (ФРГ), которая вызвала большой интерес. Был заключен ряд контрактов, в том числе предприятиями Минавиапрома СССР, Минобщемаша СССР, Минсудпрома СССР, Минатомэнергопрома СССР.

Подготовка рынка сбыта наукоемкой продукции внутри страны имеет ключевое значение для раскрытия научно-технического потенциала оборонных отраслей. Без существенного расширения и модернизации надежных служб приема, ретрансляции, а также сети терминальных устройств (радиотелефонов и пр.) нельзя представить использование уже имеющейся в стране спутниковой системы связи. Будучи достаточно капиталоемким вариантом коммерциализации научно-технического потенциала оборонного сектора, подготовка рынка сбыта в стране должна исходить из возможности привлечения иностранного капитала, а в отдельных случаях приоритет должен отдаваться первоочередной ориентации на подготовленные рынки в странах Запада.

4)Принятие новой оборонной доктрины СССР меняет содержание понятия «мобилизационной готовности оборонной промышленности». Существующий мобилизационный потенциал технологически жестко детерминирован ориентирован на тиражирование уже разработанных и принятых на вооружение видов оружия и военной техники. Наряду с отраслями оборонного комплекса он охватывает широкий круг гражданских отраслей, которые включают резервные мощности специального назначения. Важнейшим, но неявным элементом мобилизационного потенциала всех отраслей народного хозяйства является специальная модификация их

технологической структуры, ориентированная на резкое увеличение производства продукции военного назначения в особых условиях.

В настоящее время из-за жесткого программно-целевого принципа разработки и производства вооружений и военной техники, во-первых, не возникает необходимых заделов в использовании результатов завершенных работ по альтернативным направлениям, и, во-вторых, создание узкоспециализированного потенциала требует избыточных затрат, еще больше ограничивающих развитие гражданских отраслей. Таким образом (а также из-за жестких режимных ограничений), разработка новых образцов наукоемкого оружия не сопровождается повышением общего технологического уровня гражданских отраслей.

Экстраполяция устаревшей концепции формирования мобилизационного потенциала ведет к потере возможности приведения его в соответствие с актуальными задачами обороны. Темпы технического совершенствования оружия в настоящее время таковы, что количественное увеличение старой боевой техникой не может полностью компенсировать применение противником нового оружия.

Суть современного мобилизационного потенциала состоит в способности гражданской экономики в случае необходимости развернуть на базе технологии двойного назначения массовое производство разнообразной военной техники, не стоящей в настоящее время на вооружении.

Такая доктрина не требует мобилизационного потенциала в традиционном понимании — как резерва производственных и энергетических мощностей, законсервированного спецоборудования, спецзапасов сырья и пр., — готового к масштабному тиражированию оружия. Поддержание такого мобилизационного потенциала, не интегрированного в рыночную экономику, и в дальнейшем потребовало бы чрезмерных госбюджетных затрат. Существование этого потенциала невыгодно ни с военной, ни с экономической точки зрения.

Организационное, правовое и социально-экономическое обеспечение конверсии

В условиях создания необходимой законодательной и экономической среды принимаются законодательные и нормативные акты, регулирующие процесс сокращения военных заказов, перепрофилирование и консервацию оборонных производств, помощь территориям, наиболее затронутым свертыванием военных предприятий и объектов, трудовым коллективам конверсируемых предприятий.

Предусматривается установление определенного срока уведомления об аннулировании заказа, срока и условий обращения за соответствующей помощью. Пересматривается режим секретности в оборонном секторе экономики на основании соответствующего законодательного акта о государственной тайне. Создается фонд содействия конверсии, в которой перечисляется часть средств, полученных от сокращения военных заказов. Предусматриваются косвенные стимулы, поощряющие деятельность по альтернативному использованию военных объектов и предприятий, особенно — негосударственные инвестиции.

Применяются такие методы косвенного регулирования процесса перепрофилирования производства, как:

- льготное налогообложение прибыли оборонных предприятий, полученной от производства гражданской продукции;
- льготы при долгосрочном кредитовании конверсируемых предприятий;
- предоставление права на ускоренную амортизацию основных производственных фондов;
- льготное налогообложение прибыли, полученной от реализации готовой продукции на экспорт, а также доходов коллективов и организаций сферы НИР и ОКР оборонного сектора при тиражировании их разработок в производстве гражданской продукции.

Реорганизация и перепрофилирование конверсируемых оборонных предприятий проводится за счет средств государственного бюджета, в том числе фонда содействия конверсии и под его контролем. При этом как правило, не допускается разукрупнение участков и цехов с уникальным оборудованием - по заключению межведомственной экспертизы они подлежат консервации.

Особое внимание должно уделяться вопросам социальной защищенности работников, высвобождаемых в ходе конверсии или остановки оборонных производств, в частности их трудоустройству, переквалификации, сохранению уровня оплаты труда на весь период переобучения в ряде случаев, выплаты необходимых пособий и компенсаций. Реализуются программы помощи населению регионов, наиболее затронутых сокращением военных заказов.

3. СТРОИТЕЛЬНЫЙ КОМПЛЕКС В УСЛОВИЯХ ПЕРЕХОДА К РЫНОЧНЫМ ОТНОШЕНИЯМ

Переход к рыночным отношениям в инвестиционном комплексе приходится вести опережающими темпами, с тем чтобы использовать преимущества меньшей, чем в промышленности, технологической монополизации строительного производства и возможности быстрой ликвидации организационных монополий, большую структурную подвижность, восприимчивость к экономическим методам управления. Активизация рынка призвана переломить кризисную ситуацию в капитальном строительстве, усилить его роль в структурной перестройке народного хозяйства.

Высокая степень готовности строительного комплекса к рыночным отношениям характеризуется:

а) наличием альтернативных структур строительных организаций.

В строительстве на 1 января 1990 г. численность работающих в кооперативах составляла 16 процентов от числа всех работающих. В арендных коллективах работало 5,7 процента работающих;

б) наличием значительного по объемам искаженного рынка в виде бартерных операций на материалы и объемы подрядных работ с довольно широкой сетью посредников;

в) постоянной криминогенностью отрасли и как следствие — выработкой линейными руководителями «около рыночных» навыков управления производством.

Важнейшая предпосылка развития рынков оборудования, строительных материалов, проектов и подрядных работ — значительное сокращение спроса на инвестиции вследствие резкого снижения расходов государственного бюджета и «замораживания» большей части незавершенного строительства. Падение объемов финансирования капитальных вложений произойдет уже в IV квартале 1990 г., и инвестиционный спрос будет оставаться подавленным на протяжении 10-12 месяцев в силу жесткой кредитной и финансовой политики.

Формирование рыночных отношений в инвестиционном комплексе будет идти по трем главным направлениям.

Первое — децентрализация источников финансирования капитального строительства, отход от сосредоточения всех инвестиционных ресурсов в руках государства и от их административного распределения по отраслям и регионам. Процесс, который начался в 1987-1989 годах, вступит в качественно новую фазу.

В 1991 году в стране будут существовать следующие источники финансирования капитального строительства:

- средства союзного бюджета;
- средства республиканских бюджетов;
- средства местных бюджетов;
- средства предприятий и организаций;
- средства населения;
- средства иностранного капитала.

Общее падение инвестиционного спроса будет сопровождаться его перераспределением в пользу отдельных сфер экономики и негосударственных источников финансирования капитальных вложений.

По группам инвесторов положение изменится следующим образом:

1. Союзный бюджет. Централизованные вложения реально составят не более 15 процентов от общего объема спроса. Бюджет будет сокращать большинство расходных статей при нестабильности доходной части и нарастании социальных расходов. Роль союзного бюджета как инвестора будет падать. Возможности открытия новых строек в основном ограничатся ликвидацией технологических катастроф (в условиях кризиса их число может возрасти). К этому же следует добавить устранение последствий экологических катастроф (Чернобыль, Арал и т. д.).

2. Республиканские бюджеты. По разным республикам их доля в инвестиционном спросе будет колебаться от 15 до 35 процентов. Экономический суверенитет, взаиморасчеты, изменение цен — все это уменьшит возможности для накопления в республиканских бюджетах. Дополнительной нагрузкой может явиться нетерпение населения к экологическому положению в регионах, но исправление ситуации будет требовать строительно-монтажных работ и значительных инвестиций.

3. Средства предприятий и организаций:

а) большую группу инвесторов представляют собой промышленные предприятия, объединения, хозяйственные организации. Несмотря на то что их доля в структуре инвестиционного спроса в последние годы быстро росла, вряд ли следует рассчитывать на продолжение этой тенденции в рыночных условиях по нескольким причинам. Во-первых, в отсутствие оптовой торговли часть безналичных средств, имеющихся в фондах развития производства предприятий-заказчиков, искусственно переключалась на подрядные работы. Рынок средств производства может вернуть себе эти средства и даже (с учетом роста цен на продукцию производственно-технического назначения) с лихвой. Во-вторых, сокращение госсектора в

процессе разгосударствления экономики будет означать и изменение в отношении инвесторов к своим расходам. Падающий инвестиционный спрос они будут использовать для оказания давления на уровень сметной стоимости в сторону его снижения. Иным будет и отбор проектов, и отношение к покрытию ущерба при отступлении от договорных сроков и качества строительства;

б) что касается аграрного сектора, то его растущая роль, как инвестора,, будет связана не с его сегодняшним неудовлетворенным инвестиционным спросом, а с завтрашним положением, когда сочетание структурного кризиса с переходом к рыночной экономике объективно будет создавать условия для реального перераспределения трудовых, материальных и финансовых ресурсов. Причина такой тенденции заключается в том, что структурный кризис является формой стихийного восстановления нарушенных пропорций в нижней точке падения. Перемещение ресурсов в аграрный сектор может послужить толчком к инвестиционному «буму» на селе как в производственном, так и в непроизводственном строительстве. Таким образом, аграрный сектор в любом случае будет обладать высоким инвестиционным потенциалом.

4. Местные бюджеты. В условиях децентрализации управления роль исполкомов местных Советов объективно возрастает. Законодательные акты, принятые в последнее время, укрепляют финансовую базу местных Советов. Следует учитывать и то, что с ростом реальной власти исполкомов усиливаются и возможности их влияния на социально-экономическую политику хозяйственных организаций, активизируется их участие в развитии региональной социальной инфраструктуры. По мере ликвидации отраслевых министерств у предприятий будет расти необходимость в разнообразных формах поддержки со стороны местных органов власти. Наконец, вызванный экономическим кризисом рост социальной напряженности будет дополнительно активизировать местные Советы в поисках самостоятельного решения различных социально-экономических проблем в регионе. Все это

позволяет рассчитывать на то, что исполкомы местных Советов будут активно выступать на рынке подряда в роли заказчиков жилья, объектов соцкультбыта и коммунального хозяйства, иных объектов в рамках программ создания рабочих мест.

5.Население. В условиях административной системы управления эта инвестиционная группа была постоянно дискриминируемой, если не считать жилищно-строительной кооперации, развивавшейся совершенно недостаточно, и «теневого перераспределения» ресурсов на индивидуальное строительство. Переход к рыночной экономике существенно повысит роль инвестиций населения. С одной стороны, развитие предпринимательства, возможности реализации потенциала людей приведут к росту их доходов, которые частично будут направляться на производственные инвестиции, а частично — на жилищное строительство. Последнему должно способствовать проведение жилищной реформы. С другой стороны, прогнозируемое перемещение трудовых, материальных и финансовых ресурсов в аграрный сектор создаст предпосылки для ускоренного развития на селе социально-культурного индивидуального жилищного строительства. Кроме этого, необходимость переселения людей из зоны Чернобыля, массовая миграция из районов межнациональных конфликтов тоже отразится на объеме инвестиций населения.

6.Иностранный капитал. Существенное влияние на инвестиционную деятельность иностранных фирм оказывает отсутствие законодательства, стабильной обстановки в стране. Но уже сегодня через совместные предприятия появляются заказы на строительство и реконструкцию предоставляемых помещений офисов, гостиниц, разворачивание малых производств.

Переход на рыночные формы хозяйствования породит и новые группы инвесторов, отсутствующие сейчас. Так, можно представить себе в этой роли инвестиционные банки и компании, международные консорциумы. Будут создаваться на акционерной или паевой основе организации, заказывающие

строительства жилья с целью последующей его распродажи или сдачи в аренду жильцам. И сами строительные организации при существенном увеличении их оборотных средств могут осуществлять строительство объектов, не имея первоначально конкретных заказчиков и рассчитывая самостоятельно реализовать уже готовые объекты. Но все же не следует рассчитывать на то, что весь этот инвестиционный спрос проявит себя в ближайшем будущем. Такие формы и направления инвестиционной деятельности представят собой сколько-нибудь значимое явление в лучшем случае в 1993—1994 годах.

Подавление излишнего инвестиционного спроса в 1990—1991 годах будет осуществляться не только через жесткую бюджетную и кредитную политику, но и путем освобождения цен на строительную продукцию. В этом случае необходимость налога на инвестиции отпадет сама собой, а возможный индекс роста цен в строительстве по прогнозу ГВЦ Госплана СССР составит в 1991 году — 1,3 и в 1992 году — 1,95. Регулировать распределение инвестиций можно с помощью кредитных ставок.

Система регулируемых и прейскурантных цен на строительную продукцию в любом случае будет недейственной в силу механизма бартерных операций, широко распространенного уже сегодня.

Изменение соотношения между различными источниками финансирования капиталовложений, структурный сдвиг в пользу строительства объектов непроизводственного назначения вызовет и сдвиг в структуре подрядных работ, в номенклатуре выпуска строительных материалов, конструкций, изделий, а также поставляемого на стройки оборудования. Увеличится потребность в пиломатериалах и столярных изделиях, сантехнике, стекле, утеплителях, керамической плитке, обоях, линолеуме, лакокрасочных изделиях, в трубной продукции, газо- и электроплитах, лифтовом оборудовании, низковольтной аппаратуре, кабельной и светотехнической продукции. Могут вырасти заявки на холодильное, кислородное и специальное медицинское оборудование для строительства объектов

здравоохранения, торговли и общественного питания. Одновременно произойдет падение спроса по номенклатуре продукции, применяемой для производственного строительства. Крупномасштабный сдвиг в номенклатуре выпуска требует времени, больших капитальных вложений на реконструкцию предприятий промышленности строительных материалов, существенных изменений в структуре хозяйственных связей и ресурсопотоков. Осуществить этот маневр в условиях перехода к рыночным отношениям очень трудно, но без этого перехода — невозможно.

Республикам и местным Советам следует рассмотреть вопрос о предоставлении финансовых и кредитных льгот по:

- расширению производства строительных материалов и необходимого оборудования в стране;
- закупке данных материалов за рубежом за счет предприятий; закупке заводов по производству этой продукции за рубежом за счет средств организаций и местных Советов.

Проблемы адаптации коснутся организации производства и управления, системы производственно-технической комплектации, структуры парка машин и механизмов, профессиональной структуры строительных организаций, отношений с субподрядчиками и многих других вопросов. Сам процесс адаптации строительных организаций, специализированных в настоящее время на сооружении промышленных объектов потребует от них серьезной внутренней реформации и сопряжен с решением крупных проблем материального, финансового, организационного, социального и социально-психологического характера. При этом они должны практически сразу же начать конкурировать за место на изменившемся и сократившемся рынке подряда со строительными организациями, которые уже давно работают на объектах непроизводственной сферы.

Вторым направлением формирования рыночных отношений в строительстве является отход от административного, вертикального прикрепления

заказчиков и подрядчиков и развитие рынка подрядных работ, переход к системе «подрядного торга».

При этом снимаются ограничения по заключению договоров подряда, государственное регулирование сосредоточивается на:

- организации подрядных торгов, проведение которых по объектам госзаказа союзного и республиканского значения поручается Госстроям СССР и союзных республик (или их аналогам);
- организации государственных независимых экспертных фирм для экспертизы качества проектов и строительства при заключении договоров подряда и страхования готовых объектов, риска и осуществления других страховых операций;
- организации государственной и независимой службы лицензирования строительных организаций и проведения торгов подряда;
- переориентации Госстроев СССР и союзных республик на выработку единых стандартов, приближенных к стандартам европейских стран, в строительстве, архитектуре и градостроении, рекомендуемых нормативов, цен и т. д., прогнозов развития строительства.

Торги подряда могут устраиваться в публичном или закрытом порядке. Публичные торги по сути равнозначны бирже, на которой уравниваются спрос заказчиков и предложение подрядчиков. При строительстве достаточно сложных в инженерном отношении объектов более предпочтительной формой являются закрытые торги. В этом случае заказчик высылает персональные предложения на участие в торгах интересующим его строительным фирмам, сообщая им наиболее важные характеристики подряда (тип, масштабы объекта, требуемые сроки и условия строительства). При наличии готового проекта фирмы, заинтересовавшиеся предложением, имеют возможность с ним познакомиться, после чего в установленный срок они представляют свои предложения по условиям договора заказчику.

Заказчик рассматривает их, сравнивает их с предложениями потенциальных подрядчиков по стоимости и срокам исполнения контракта, возможным улучшениям проекта, дополнительным условиям и гарантиям. Итогом становится заключение контракта.

Введение госзаказа на строительство объектов используется только в переходный период и обеспечивается налоговыми льготами, либо дотацией заказчику (генподрядчику) из союзного, республиканского или местного бюджета.

Третьим направлением, способствующим развитию рыночных отношений, явится процесс децентрализации управления, создания многообразных форм собственности, демонополизации хозяйственной деятельности в строительстве.

Взятый в начале этой пятилетки курс на создание крупных структур (проектно-строительных, проектно-промышленно-строительных и других видов объединений), в дальнейшем по логике изменений в хозяйственном механизме стал вытесняться тенденцией «измельчения» структур.

Многие строительные управления ставят вопрос о выходе из трестов и объединений, считая их излишней надстройкой.

Предоставляя возможность управлению выйти из своего состава, трест может трансформироваться в инженерно-управленческую фирму, укрепить свою инженерную службу и самостоятельно выступить на рынке подряда. В этом случае он мог бы на основе субподрядных договоров работать со своими бывшими СУ без сегодняшних экономических конфликтов, более того, трест стал бы организовывать торги субподряда, приглашая участвовать в них как свои бывшие СУ, так и СУ других трестов, кооперативы, арендные и иные строительные организации.

Когда резко упадет конъюнктура строительного рынка, тресты сами станут заинтересованы в таком направлении своей эволюции, поскольку окажутся не в состоянии обеспечивать работой все свои СУ и содержать на дотациях слабейшие из них. С другой стороны, при низкой конъюнктуре уже СУ могут

оказаться заинтересованными в сохранении трестовских структур, как гарантов их экономической безопасности.

Серьезная эволюция предстоит и территориальным строительным объединениям. Большая часть аппарата ТСО вместе со всеми непосредственно подчиненными ему непроизводственными организациями должна создать основу для становления рыночной инфраструктуры для строительных организаций региона. В состав организаций, в совокупности составляющих рыночную инфраструктуру региона, могут входить коммерческие банки, товарные биржи, оптовые фирмы, инженерные, консультативные и внедренческие формы, лизинговые конторы, аудиторские, факторинговые и сервисные организации и др.

Все они должны действовать как юридические лица, выполняя конкретные работы, заказы, предлагая свои услуги, по договорам со строительными организациями.

Еще одной функцией выделившейся из состава ТСО специализированной фирмы может стать организация торгов подряда.

Опережающим темпом, учитывая значительное падение инвестиционного спроса, должна развиваться инфраструктура рынка труда в строительстве. Процессы снижения потребности организаций строительного комплекса в кадрах могут быть смягчены путем оперативной их переориентации на объекты непроизводственного строительства, освобождения части своих объемов строительства. Часть высвобождаемых работников примут строительные кооперативы. Необходим целенаправленный поиск заказов для специализированных строительных организаций за рубежом. Особое внимание будет уделено районам недавнего массового строительства (Западная Тюмень, Ямал, БАМ и др.).

Осуществляя сброс объемов инвестиций, демонополизировав строительный комплекс, необходимо сохранить тот технический и кадровый потенциал, который через 1,5-2 года позволит начать постепенное увеличение инвестиций. В то же время существует реальная возможность и в

переходный период преодолеть тенденцию падения объемов ввода основных фондов в действие за счет концентрации всех ресурсов на ограниченном числе действительно необходимых объектов капитального строительства.

4.РАЗВИТИЕ ПРОИЗВОДСТВЕННОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

Переход на рыночные отношения предъявит повышенные требования к производственной инфраструктуре — транспорту, связи, складскому хозяйству. Если развитие этих отраслей не будет соответствовать предъявляемым требованиям хотя бы на минимальном уровне, формирование рынка может быть остановлено.

Между тем за последние годы состояние производственной инфраструктуры характеризуется нарастающим отставанием. В 1989 году грузооборот всех видов транспорта (кроме газопроводного) снизился. При этом дальность перевозок 1 тонны груза за 1 год выросла на величину, равную ее приросту за предыдущие 5 лет. Увеличиваются запасы на складах отправителей, что свидетельствует о замедлении оборота материальных ресурсов при острейшем их дефиците. Только от необеспеченности железнодорожными перевозками потери народного хозяйства оцениваются в 12 млрд. рублей в год. Потери сельхозпродукции составляют до 30-40 процентов урожая. Всего, по оценкам, потери от недоразвития транспортной системы достигают 30-40 млрд. рублей в год.

В значительной мере такое положение объясняется отсталостью материально-технической базы производственной инфраструктуры. Темпы роста основных производственных фондов в 1971-1990 годах на транспорте были в 1,4 раза, а на железнодорожном транспорте в 1,8 раза ниже, чем по народному хозяйству в целом. Но и выделявшиеся средства использовались крайне нерационально, прежде всего на проекты типа БАМа, но не на решение наиболее острых проблем.

В итоге наиболее узкими местами в развитии производственной инфраструктуры оказались:

- недостаточная протяженность автомобильных дорог с твердым покрытием, особенно в сельской местности, их неудовлетворительное техническое состояние; отставание базы обслуживания автомобилей (гаражи, стоянки, ремонтная база, сервис);
- отставание развития технических станций на железных дорогах, дефицит станционных путей, сверхнормативный износ пути,
- сооружений, подвижного состава, недостаток и несовершенство погрузочно-разгрузочных механизмов, путевых машин;
- недостаточные мощности портов, из-за чего происходит затоваривание, сдерживается развитие внешнеэкономических операций; старение флота: средний возраст судов транспортного флота в 1989 году достиг почти 15 лет;
- в гражданской авиации воздушные суда и авиадвигатели имеют износ 60 процентов. Уровень оснащенности наземной базы — 55-60 процентов; основу парка составляют самолеты и вертолеты, эксплуатация которых началась в начале 70-х годов.

Крайней отсталостью характеризуется система связи и передачи данных, что сдерживает иностранных инвесторов от вложения капиталов в СССР.

Мощности хранения различных видов продукции, особенно в сельском хозяйстве, недостаточны и нерациональны по структуре: преобладание крупных баз, складов, элеваторов, требующих дальних перевозок, при острой нехватке небольших, технически оснащенных хранилищ. Совершенно недостаточны складские мощности оптового звена, торговли и снабжения.

Вызывает тревогу состояние коммуникаций водо- и теплоснабжения, особенно в городах, где они являются важнейшими элементами жизнеобеспечения.

Ситуация усугубляется тем, что все виды производственной инфраструктуры работают на пределе возможностей, без резервов, тогда как для нормального функционирования рыночной экономики необходимы резервы пропускных мощностей на уровне 25-35 процентов. В противном случае не гарантируется

выполнение обязательств хозяйственных партнеров, причем по независящим от них причинам. Договорная дисциплина сводится на нет неподачей вагонов и другими подобными факторами.

Проблему обостряет то обстоятельство, что в условиях рыночных отношений предприятия вряд ли будут на первых порах вкладывать средства в объекты инфраструктуры, предпочитая проекты с быстрой окупаемостью. Тем более что жесткая финансово-кредитная политика, неизбежная в ближайшие 2 года, вообще обусловит сокращение капитальных вложений.

Отсюда следует, что значительную часть забот о неотложных мерах по развитию производственной инфраструктуры должны будут взять на себя республики, Союз и местные органы власти. Решить проблему необходимо, видимо, с помощью одной из специальных общесоюзных программ, для реализации которой предстоит привлечь как средства всех видов бюджетов, так и ресурсы предприятий, населения, иностранные инвестиции. Эта программа должна пользоваться высшим приоритетом.

По оценке ИЭП НТП АН СССР объем капитальных вложений в производственную инфраструктуру в ближайшие годы может сохраниться на прежнем уровне при условии значительного повышения их эффективности, в том числе за счет изменения структуры вложений по направлениям. При сокращении строительства магистральных железных дорог и трубопроводов необходимо вкладывать средства в развитие пропускной способности технических станций, обновление путей и подвижного состава. На 20-30 процентов нужно увеличить инвестиции в местные автодороги, на 60-70 процентов — в развитие связи и материально-технической базы торговли и снабжения.

В целях использования возможностей производственной инфраструктуры в ряде ее отраслей — в автомобильном, авиационном и водном транспорте целесообразно осуществить первоочередное разгосударствление и демонополизацию, разукрупнить автохозяйства, создать ряд судоходных и авиакомпаний на акционерной основе. Вместе с тем железнодорожный и

трубопроводный транспорт, основная сеть автодорог, инфраструктура водного транспорта, аэропорты в обозримом будущем останутся в собственности государства.

5.ЗЕМЕЛЬНАЯ РЕФОРМА И АГРАРНАЯ ПОЛИТИКА

Агропромышленный комплекс наиболее подготовлен к введению рыночных отношений. Мелкие и средние размеры предприятий, отзывчивость на приватизацию, на колебание цен ослабляет действие монопольных тенденций. Более трети продовольственного потребления населения уже обеспечивается в рамках действующих рыночных отношений (ЛПХ, колхозный рынок, потребкооперация). Соотношение уровней рентабельности, цен и объемов дотаций в государственном секторе таково, что введение рынка существенно не изменит устоявшихся пропорций и связей. Исключение — производство продукции, имеющей наибольшие объемы дотаций (мясо, молочные продукты — 65% всех дотаций по разнице в ценах).

Фактор дотационности, выросший в сложную социально-политическую проблему, серьезно затрудняет введение рыночных отношений в АПК в полном объеме.

Главными задачами переходного периода в аграрной сфере являются:

внедрение рыночных отношений во все звенья АПК, стабилизация натуральных объемов реализации дотируемых продовольственных товаров и продажа дополнительных объемов продукции по свободным ценам;
проведение земельной реформы, разгосударствление земли, основных фондов хозяйств и предприятий АПК;
ликвидация существующих управленческих структур, передача полномочий по регулированию аграрных отношений местным Советам;
разработка и осуществление целевых программ развития производственной и социальной инфраструктуры на селе.

Формирование рыночных отношений в АПК

Рыночные отношения в агропромышленном комплексе вводятся в полном объеме во всех его звеньях без каких-либо ограничений.

В октябре начинается формирование сети коммерческих предприятий оптовой торговли.

С января 1991 года продукция отраслей АПК реализуется путем оптовой торговли и на основе свободного ценообразования.

Вмешательство государства в обеспечение материальными ресурсами сельского хозяйства будет направлено на преодоление монополизма поставщиков (контроль за ценами, разукрупнение организационных монополий, создание параллельных структур). При переходе на оптовую торговлю продукцией сельскохозяйственного машиностроения непредвидится существенного роста цен, так как рентабельность этой отрасли достаточно высокая, а степень насыщенности сельского хозяйства массовыми видами выпускаемой техники превышает реальные потребности, соответствующие достигнутому уровню производства.

Параллельно создается рынок поддержанной сельскохозяйственной техники: специализированные предприятия (бывш. ремонтные заводы Минавтосельхозмаша СССР) ее будут отбирать, скупать, ремонтировать, а затем продавать с гарантией надежности на определенный срок.

Заметную роль в удовлетворении потребностей сельского хозяйства в технике, прежде всего малогабаритной, будут играть поставки по импорту — в том числе в виде целевой помощи, продажи поддержанных машин по льготным ценам и др.

Мы считаем возможным избежать введения натурального налога в сельском хозяйстве. Объем республиканских и союзного продовольственных фондов сокращается, а поставки в них осуществляются на основе госзаказа, размещаемого в соответствии с общими правилами контрактной системы. Ограниченный объем, договорные цены, налоговые льготы и возможные встречные поставки продукции материально-технического назначения

помогут сделать госзаказ на сельхозпродукцию выгодным для всех видов хозяйств, снять пресс административного давления. Санкции за непринятие или невыполнение госзаказа должны быть жесткими (особенно в первые 2 года), но сугубо экономическими. В сегодняшней ситуации госзаказ целесообразнее размещать среди отличающихся высокой товарностью производства.

Вне рамок госзаказа сельскохозяйственные предприятия вправе сами определять каналы и объемы реализации произведенной продукции. Ликвидируется система установления закупочных цен. Отношения между хозяйствами и закупочными, перерабатывающими предприятиями строятся на договорной основе.

Для преодоления монополизма предприятий, перерабатывающих сельскохозяйственную продукцию, стимулируется строительство небольших цехов непосредственно в хозяйствах (в том числе с использованием комплектного импортного оборудования), а также объединение хозяйств района с целью выкупа основных фондов предприятий пищевой промышленности и создания кооперативов, товариществ, акционерных обществ по закупке, транспортировке, переработке и реализации продукции сельского хозяйства.

Исходя из потребностей розничной торговли, закупочные и перерабатывающие предприятия и организации в силу материальной заинтересованности будут сами определять регионы, объемы и номенклатуру закупок сельскохозяйственной продукции. Создается сеть товарных сельскохозяйственных бирж, банков информации, в городах значительно увеличивается число рынков. Стимулируется развитие торгово-закупочной деятельности в любых ее формах. Отказ от административного установления объемов и номенклатуры производства сельхозпродукции позволит за 2—3 года значительно углубить специализацию хозяйств, снизить издержки производства.

Сбои, возникающие в переходный период в силу изменения структуры объемов посевных площадей, специализации хозяйств, устраняются как с помощью нового механизма ценообразования, так и товарными интервенциями со стороны государства.

Местные органы власти организуют работу по формированию новой инфраструктуры системы торговли, стимулируют процесс приватизации и демополизации данной сферы. Предприятия торговли формируют розничные цены на основе совокупных затрат на производство, переработку и реализацию сельхозпродукции с учетом спроса и предложения. Уже в октябре 1990 г. начинается работа по приватизации системы продовольственного снабжения городов, в этой сфере ликвидируются организационные монополии.

Механизм дотирования сельскохозяйственной продукции и его объемы

Дотирование перемещается со стадии закупки и переработки сельхозпродукции в торговлю и практически полностью возлагается на местные бюджеты, с соответствующими доходами для их покрытия. Местные Советы в зависимости от специфики своего региона самостоятельно устанавливают объемы и формы выплаты дотаций торговым предприятиям. При этом дотируется только конечная продукция, реализуемая через систему розничной торговли по свободным рыночным ценам. На промежуточных этапах все имевшие место дотации полностью ликвидируются. Для этого в составе местных бюджетов формируется дотационный фонд на основе перераспределения государственных бюджетных дотаций и местных налоговых поступлений. В 1991 г. возможно оказание финансовой помощи местным органам власти за счет бюджетов республик на формирование дотационного фонда. Дотационный фонд местных бюджетов может среди прочего формироваться и за счет штрафов за необоснованное повышение цен, недобросовестную конкуренцию и др.

Предложенный механизм может быть реализован в большинстве регионов Союза. Исключение составляют Москва, Ленинград, Армения, Азербайджан,

Грузия и Туркмения, ряд других регионов в структуре потребления которых велика доля импортируемого продовольствия, на которое не распространяется дотационный бюджетный механизм. Поэтому на переходный период в соответствии с договоренностью всех республик предусматриваются валютные расходы на импорт продовольствия для этих потребителей и формируется фонд поддержки отдельных регионов в составе продовольственного фонда Союза.

Принципы формирования и объемы общесоюзного и республиканских фондов сельхозпродукции

Союзный фонд сельхозпродукции значительно сокращается, прежде всего на счет ликвидации государственного рыночного фонда, фондов промпереработки, комбикормов, фуража. В него включается предварительно пересмотренный фонд внерыночного потребления, экспортные поставки, госрезервы.

Закупки в централизованный союзный фонд осуществляются государственной контрактной системой в общем порядке. Объем и состав госзаказов на поставки продукции в союзный продовольственный фонд определяются на уровне Союза в результате договоренности всех республик, а затем доводятся до республиканских контрактных систем. Здесь с учетом договоров и внутренних потребностей определяется полный объем госзаказов и условия их размещения.

В дальнейшем возможно сокращение союзного фонда продовольствия до размеров его резервной части за счет введения местного снабжения ВС, МВД, КГБ, других организаций через бюджетные ассигнования, выделяемые непосредственно этим потребителям.

В республиках в переходный период необходимо создание небольших резервных фондов, имеющих сходное с союзным функциональное значение. В зависимости от ситуации республиканские фонды могут опосредовать часть внутриреспубликанских межрегиональных поставок продовольствия и сельскохозяйственной продукции. Союзный и республиканские фонды будут

использоваться для товарных интервенций на рынках и помощи отдельным регионам, оказавшимся в напряженной продовольственной ситуации.

Система мер по стабилизации продовольственного рынка

В условиях свободного ценообразования возможно нарушение сложившихся пропорций в уровнях потребления продовольственных товаров в результате несовпадения интересов местных торгово-закупочных организаций с производителями сельхозпродукции, что может привести к сокращению объемов продаж и росту цен.

Проводимая государством аграрная политика будет направлена на стабилизацию розничных цен за счет:

- устранения монополизма производителей, переработчиков и торговых предприятий; развития конкуренции;
- экономии совокупных издержек на производство продовольственных товаров;
- роста производства и резкого сокращения потерь сельхозпродукции;
- поддержания гарантированного минимума потребления основных продовольственных товаров по низким государственным ценам.

Монополизм закупочных, перерабатывающих и торговых предприятий преодолевается путем первоочередной их приватизации, всемерного поощрения торгово-закупочных кооперативов и опережающего развития инфраструктуры рынка продовольствия. В собственность граждан реализуется значительная часть парка грузовых автомобилей (в том числе военных), организуются кооперативы по их обслуживанию. По импорту закупается комплектное оборудование для небольших перерабатывающих предприятий. Развивается сеть хранилищ сельхозпродукции в самих хозяйствах. Вблизи крупных городов организуются несколько десятков фермерских хозяйств с использованием зарубежных технологий и

привлечением иностранных специалистов для обучения кадров. Принимается помощь в любых формах на государственном и частном уровнях в организации сельскохозяйственного производства.

Экономия совокупных издержек на производство продовольствия достигается через ликвидацию единовременных затрат госбюджета на водохозяйственное строительство, сооружение крупных животноводческих комплексов, предприятий-гигантов в отраслях переработки и хранения продукции. Закупка продовольствия непосредственно у фермеров и владельцев личных подсобных хозяйств позволит устранить искусственную разницу в ценах для различных категорий производителей. Прямая материальная заинтересованность собственников средств производства и продукции приведет к резкому сокращению потерь, государственные же органы будут бороться с недобросовестной конкуренцией, созданием излишних товарных запасов и др.

Рост производства некоторых видов сельхозпродукции произойдет уже в первые 1-2 года реформы за счет усиления специализации хозяйств и использования резервов лучшей организации труда. Однако для стабильного и долговременного роста объемов производства необходимы инвестиции в селекционное дело, в создание новых видов сельскохозяйственной техники и реконструкции перерабатывающей промышленности.

В переходный период важным фактором стабилизации рынка продовольствия остается его импорт.

Земельная реформа

Земельная реформа создает условия для эффективного хозяйствования в разнообразных формах, ликвидирует монополию на землевладение, вводит платность пользования землей. Конкретные формы, сроки и методы преобразования отношений собственности на землю (включая вопросы о ее продаже, о частной собственности на землю) определяются суверенными республиками, а основная организационная работа по осуществлению реформы проводится местными властями.

1 октября Президент СССР заявляет о неотъемлемом праве собственности народа на землю и подтверждает полномочия местных Советов по распоряжению ею. Земли колхозов и совхозов объявляются суммой наделов их работников, начинается перерегистрация земель.

В 1990 году завершается разработка правовых, организационных и экономических основ земельной реформы. Принимаются республиканские земельные кодексы и законодательные акты прямого действия, регулирующие порядок взимания земельного налога и арендной платы за землю, изъятие и отвод земель, введение земельного кадастра и мониторинга земель, условия купли-продажи земельных участков. Местные Советы утверждают соответствующие методические и нормативные документы. Одновременно отменяются устаревшие законодательные акты, инструкции и положения, противоречащие основам законодательства Союза ССР и союзных республик о земле.

Образуются республиканские Комитеты по земельной реформе с развитой структурой местных отделений. Разрабатываются ясные методики по проведению всех мероприятий земельной реформы и приватизации основных сельскохозяйственных фондов с учетом специфики отдельных регионов. На комитеты по земельной реформе возлагается землеустроительная, консультативная, контрольная, арбитражная функции для реализации принятого в республиках законодательства по земельной реформе. В целях нейтрализации его саботирования на местах, вносятся изменения в гражданское и уголовное право.

Перерегистрация проводится местными Советами во взаимодействии с Комитетами по земельной реформе с учетом фактического использования земли. Местные Советы предоставляют земельные участки во владение и пользование (включая аренду) сельскохозяйственным предприятиям, в пожизненное наследуемое владение и собственность — гражданам.

Крестьянам предоставляется право на земельный надел.

Земля, входящая в личное подсобное хозяйство, объявляется личной собственностью крестьянской семьи либо передается ей за небольшую плату. В колхозах и совхозах происходит условная приватизация земли и основных производственных фондов — оформление пая, акций и др. с учетом местных условий. Крестьяне, пожелавшие совместно вести хозяйство в рамках единого крупного формирования, образуют кооператив с полной ответственностью либо кооператив, артель, предприятие с ограниченной ответственностью. Такой же порядок распространяется на совхозы, межхозяйственные сельскохозяйственные предприятия. После подписания соответствующих уставов и договоров новые формирования регистрируются Советом.

Законодательно закрепляется право свободного выхода работника из колхоза с переходящими в его собственность земельным наделом и долей накопленного имущества в натуральной форме либо в виде приносящих дивиденды ценных бумаг. Порядок перерасчетов и механизма выхода из хозяйства регламентируется его Уставом и Договором.

Механизм наделения земельными участками может предусматривать подачу гражданами заявления в сельский (поселковый) Совет народных депутатов с указанием цели их использования, размера и желательно местоположения. Если этот земельный участок находился вне землепользования колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий или в случаях их согласия на его предоставление, решения об этом принимаются после рассмотрения соответствующей депутатской комиссией районного Совета народных депутатов.

В тех случаях, когда не достигнуто согласие между хозяйством и выходящим из него работником относительно конкретного земельного надела для организации крестьянского хозяйства, назначается согласительная комиссия из представителей депутатской комиссии Совета народных депутатов, сельского (поселкового) Совета, этого хозяйства и комитета по земельной реформе.

Рекомендация согласительной комиссии служит основанием для принятия окончательного решения районным Советом народных депутатов, которое, однако, может быть обжаловано в суде, если, по мнению одной из сторон, допущено нарушение закона.

Другим гражданам, не являющимся работниками данного предприятия, земельные участки для ведения крестьянского хозяйства предоставляются из земель запаса районным Советом народных депутатов. При этом может быть установлен испытательный срок (до 3-х лет), в течение которого земля используется на условии аренды с последующей передачей во владение.

Земли запаса для формирования на них крестьянских хозяйств и малых кооперативов пополняются за счет изымаемых земель убыточных и низкорентабельных хозяйств, не способных обеспечить их эффективное использование. Только в Нечерноземной зоне сейчас около 6 млн. га неиспользуемых земель.

На основе их выявления предстоит разработать схемы землеустройства, в которых предусмотреть мероприятия по оформлению землевладений крестьянских хозяйств, а также колхозов, совхозов, лесхозов и других землепользователей.

Преобразование колхозов и совхозов, естественно, по решению их трудовых коллективов, в кооперативы крестьянских хозяйств в различных республиках и регионах будет происходить по-разному. Это может быть осуществлено и поэтапно. На первом этапе разрабатывается и осваивается система участия членов колхозов и работников совхозов в прибылях предприятий, поощряется система арендных отношений и других форм сельскохозяйственного производства. На втором этапе колхоз или совхоз преобразуется в кооператив, объединяющий производителей и выполняющий функции по их комплексному обслуживанию.

В республиках осуществляются программы поддержки товарных крестьянских хозяйств фермерского типа.

По предварительным оценкам с учетом ресурсных возможностей можно ориентироваться на создание в ближайшие годы 150-180 тыс. крестьянских хозяйств. Процесс их организации более активно пойдет в Нечерноземной зоне, отдельных регионах Сибири, республиках Прибалтики, горных и предгорных районах Закавказья, на западе Украинской ССР. По прогнозам, они будут специализироваться в производстве молока и мяса крупного рогатого скота, в овцеводстве, свиноводстве, а также в отдельных отраслях растениеводства и, в первую очередь, в производстве картофеля, овощей в открытом и закрытом грунте, плодов, а в ряде зон зерновых и технических культур, экологически чистой продукции.

Ориентировочные оценки потребных вложений для создания прогнозируемого числа крестьянских хозяйств составит 13-30 млрд. рублей (150-200 тыс. на одно хозяйство). Источниками финансирования будут государственные ассигнования, кредиты и денежные накопления населения.

По предварительным оценкам при среднем размере крестьянского хозяйства около 100 га сельскохозяйственных и иных угодий общий размер земельных ресурсов занимаемых крестьянскими хозяйствами составит 15-18 млн. га.

Начиная с 1990 года в республиках учреждаются Земельные банки, уставный капитал которых образуется за счет бюджетных средств (банки могут быть созданы на базе отделений Агропромбанка). В функции земельных банков входит долгосрочное, краткосрочное кредитование, приобретение земли в собственность, ипотечный кредит, распространение и покупка акций, паевых взносов в кооперативах и т. д. Банк должен действовать строго на коммерческой основе во взаимодействии с государственными органами. При получении целевых субсидий и установлении льготного налогообложения он проводит государственную аграрную политику.

Наиболее действенным рычагом земельной реформы является платность земли. В ходе инвентаризации земельного фонда условно исчисляется предварительная стоимость земли, вводится земельный налог, побуждающий к эффективному ее использованию.

Выявление наиболее эффективных форм хозяйствования, высвобождение земельных и других сельскохозяйственных фондов происходит в процессе банкротства и ликвидации нерентабельных колхозов и совхозов. На 1 января 1990 г. каждое шестое хозяйство отнесено к категориям экономически слабого, 65% краткосрочных кредитов не имеют своего материального обеспечения, недостаток собственных оборотных средств составил 38,4 млрд. рублей. Учитывая, что финансы колхозов и совхозов на 70% состоят из кредитов, увеличение банковского процента до 6-8% уже к 1 января 1991 года может привести к банкротству до 25% хозяйств, занимающих около 30% сельскохозяйственных земель.

Механизм банкротства предусматривает: объявление о неплатежеспособности, опись производственных фондов и организацию открытых торгов-аукционов. Нереализованные производственные фонды консервируются, по остаточной стоимости переходят на баланс земельного банка — кредитора ликвидируемых хозяйств.

Банк при участии местного Совета объявляет конкурс-торги на приобретение или аренду высвободившихся сельскохозяйственных земельных угодий. Преимущественным правом приобретения земли наделяется население, проживающее на данной территории. Банк, после изучения представленных документов, может предоставлять ссуды, льготные кредиты под приобретение (аренду) земли, основных и оборотных средств.

Новый собственник земли, используя свои и заемные средства, приобретает, арендует технику, строительные материалы, удобрения и т. д., заключает контракты на реализацию будущего урожая.

После реализации основных мероприятий реформы местные Советы лишаются права владения и распоряжения землей, за исключением земель госрезерва. За ними сохраняются функции по контролю за использованием земли, заключением торговых сделок по поводу земли и т. д., закрепленные в законодательстве.

В рамках земельной реформы и по решению местных органов власти в личную собственность городского населения за небольшую плату отводятся садово-огородные участки размером до 6 соток. Изменяется принцип выделения земли садово-огородным товариществам. Им могут предоставляться освоенные земли убыточных хозяйств в радиусе 30-50 км от городской черты. Это даст возможность получить быструю отдачу в виде роста производства картофеля, овощей, фруктов и ягод для собственного потребления и на продажу. Данная мера рассматривается как часть социальной программы государства и позволяет ослабить трудности переходного периода для миллионов семей. Приобретение же гражданами больших участков земли, переселение с целью создания крестьянского хозяйства регулируются местными Советами в соответствии с земельным законодательством.

Темпы проведения земельной реформы, конкретные формы ее реализации выбираются с учетом специфики местных условий и будут значительно различаться в разных регионах Союза.

Новый механизм реализации программы социально-экономической помощи селу

Помощь селу должна рассматриваться как важнейший действенный рычаг косвенного управления эффективностью агропромышленного комплекса. Однако объект и формы помощи решительно изменяются.

Она больше не может оказываться вне рамок ограниченных программ, необходимо отказаться и от практики периодического списания задолженности хозяйств банку.

Помощь должна быть в платной форме и будет адресоваться тем хозяйствам, от которых можно ожидать соответствующего роста эффективности производства.

Для финансирования целевых программ развития социальной и производственной инфраструктуры села используется часть средств, высвобождающихся в ходе сокращения централизованных инвестиций в

мелиорацию, строительство животноводческих комплексов, крупных заводов и хранилищ. Инвестиционные программы финансируются через земельные банки за счет средств союзного, республиканских и местных бюджетов, ассоциаций производителей, самих хозяйств.

Республики могут ввести на ближайшие годы режим наибольшего экономического благоприятствования для обустройства крестьянских хозяйств, и в частности:

- ввести льготное налогообложение крестьянских хозяйств в период их становления; освободить от налогообложения часть доходов крестьянских хозяйств, направляемую на развитие производства;
- содействовать созданию специальной системы учреждений мелкого кредита в сельской местности на коммерческой и кооперативной основе, установить льготный режим кредитования крестьянских хозяйств в период их становления государственными банковскими учреждениями; создать льготы учреждениям коммерческого кредита, обслуживающим крестьянские хозяйства;
- разработать программы бюджетного финансирования инфраструктурного обеспечения районов, в которых организация крестьянских хозяйств принимает массовый характер.

Целевые инвестиции направляются на развитие строительной базы регионов, на создание новых видов сельскохозяйственной техники, на дорожное строительство.

В целях привлечения зарубежных партнеров для участия в создании крестьянских хозяйств необходимо разработать комплекс мер по повышению заинтересованности иностранных фирм и предпринимателей по вложению собственных капиталов в производственное строительство, техническое, технологическое, агросервисное и социальное обслуживание, поставки высококачественных семян, техники, удобрений, средств защиты растений, а также в создание системы подготовки и переподготовки кадров.

6. ЖИЛИЩНАЯ РЕФОРМА

Один из ключевых моментов перехода к рыночной экономике — жилищная реформа. Ее целью является создание рынка жилья, дающего возможность реализовать право каждой семьи и совершеннолетнего члена общества выбирать наиболее приемлемый для них способ улучшения жилищных условий.

Рынок выступает в этих условиях как гибкий инструмент, открывающий возможность улучшения жилищных условий всем группам населения, стимулирующий не только строительство нового жилья, но и улучшение использования существующего фонда.

Переход к рынку диктуется также огромными масштабами неудовлетворенного платежеспособного спроса на жилье. Он составляет, по имеющимся оценкам, 70-75 млрд. {15} рублей. Из них 7 млрд. рублей приходится на стоящих в очереди на вступление в ЖСК, еще 12 млрд. рублей на тех, кто не стоит в ней, но хотел бы приобрести кооперативное жилье. Более 25 млрд. рублей (не считая кредита) составляют средства, которые уже сегодня хотели бы ассигновать на индивидуальное строительство. Еще 3,5 млрд. рублей — спрос на ремонт и благоустройство индивидуального жилья. И, наконец, более 25 млрд. рублей готовы доплатить за улучшение жилищных условий те, кто живет в государственном фонде.

Игнорировать такой огромный платежеспособный спрос недопустимо. В настоящее время до 50 процентов спроса на жилье переключается на другие товары, существенно затрудняя сбалансированность потребительского рынка.

Предлагаются следующие основные принципы жилищной реформы:

- 1) Право каждого гражданина и семьи приобрести и иметь в личной собственности жилье, продавать и передавать его по наследству без всяких ограничений;

2)Право гражданина и семьи на свободный выбор способа удовлетворения своих потребностей в жилье: собственный дом или квартира, совместное владение в кооперативе, аренда жилья;

3)Платность жилья по полной рыночной стоимости с учетом его качества и местоположения;

4)Социальные гарантии малообеспеченным семьям в осуществлении их права на жилище путем предоставления им бесплатного и удешевленного жилья в муниципальном жилом фонде;

5)Признание прав очередников на льготные условия предоставления жилья.

Жилищная реформа будет иметь большое социальное значение. Она должна превратить большинство граждан страны в собственников жилья, усилить стимулы сбережений, инвестиций и трудовые мотивации.

Вместе с тем будет облегчена задача поддержания сбалансированности бюджета. Государство прекратит расходование значительных средств, большей частью нерациональное, на жилищное строительство и содержание жилого фонда. Расходы эти в ближайшие годы в связи с перспективами расширения жилищного строительства должны были бы еще существенно вырасти. Деньги, которые ныне не доплачиваются населению, чтобы затем дать ему через механизм распределения и очередей мнимо бесплатные квартиры, будут оставаться у граждан и свободно тратиться в соответствии с их предпочтениями.

Большинство предприятий также перестанет нести значительные и крайне неравномерно распределяемые социальные расходы, связанные прежде с жилищным строительством и покрытием убытков жилищно-коммунального хозяйства.

Жилищную реформу предлагается провести поэтапно в течение 1990-1992 годов.

На I этапе (октябрь 1990 г.—март 1991 г.) создается правовая база и социально-экономическая инфраструктура рынка жилья. Начинается

передача при продаже определенных категорий государственного жилья в собственность граждан за символическую плату.

На II этапе (до конца 1991 года) осуществляется продажа части вновь сооружаемых квартир за полную стоимость или в кредит, реорганизуется система кредитования жилищного строительства. Отлаживается новый порядок предоставления жилья очередникам и малообеспеченным семьям. Подготавливается следующий этап реформы.

На III этапе (конец 1991 года—1992 год) вводится платность жилья по полной рыночной стоимости с компенсацией расходов населения через принятую систему индексации. Развертывается широкая приватизация государственного жилого фонда. Осуществляется передача или продажа ведомственного жилого фонда в собственность местных Советов, квартиросъемщиков или специализированных коммерческих фирм.

Основная работа по проведению жилищной реформы осуществляется местными Советами. Со стороны республиканских и центральных органов обеспечивается правовая основа и финансовая поддержка осуществляемых мероприятий.

Создание правовой базы и социально-экономической инфраструктуры жилищного рынка предполагает:

- разработку и принятие правовых актов, обеспечивающих беспрепятственную покупку, продажу, сдачу в аренду и наем по договорным ценам жилого фонда, находящегося в личной собственности граждан;
- создание условий для развития коммерческих фирм по покупке и продаже жилья, сдаче его в аренду; в структуре исполкомов Советов образуются подразделения по приобретению и реализации гражданам рыночного жилого фонда; разрабатывается Положение о порядке покупки и аренды жилья у местных советов;
- формирование системы специализированного жилищного кредита; создание в банковской системе механизма предоставления

дополнительных кредитных льгот для молодых, низкооплачиваемых и многодетных семей;

— разработку и принятие правовых актов по реорганизации кооперативной жилищной собственности по двум основным направлениям:

- а) преобразование существующих ЖСК при передаче квартир в личную собственность в товарищества по совместной эксплуатации многоквартирного дома;
- б) создание новых кооперативов либо только как строительных с последующим личным владением квартир, либо с сохранением кооперативной формы собственности по желанию застройщиков (покупателей).

Передача определенных категорий государственного жилья в собственность съемщикам бесплатно или продажа его за символическую плату станет первым шагом приватизации жилого фонда.

Съемщикам бесплатно может передаваться часть жилья по норме, определяемой местными Советами с оплатой остальной части жилья сверх нормы. Возможна продажа жилья за символическую плату. Такая продажа с внесением 7% пошлины налога от остаточной стоимости квартиры, либо по 10 рублей за кв. метр, может принести потенциально 10-20 млрд. рублей, а для семьи составит 500-600 рублей за квартиру, рыночная стоимость которой составляет 10-30 тыс. рублей. Передача жилья в собственность инициирует массовые обмены, т. е. покупку и продажу уже личного жилья, с вполне официальной выплатой разницы в цене жилья теми, кто его улучшает.

Местные Советы могут установить сроки передачи или символической продажи (например, до 1 июля или до 1 декабря 1991 года). В дальнейшем выкуп квартир будет возможен только по рыночной стоимости.

Резкая интенсификация обменов произойдет по той причине, что коммерциализация смены жилья станет законной, что приведет не только к улучшению распределения жилья — за этим последуют важные результаты:

уменьшение спроса на новые квартиры, стремление обеспечить лучшую сохранность жилого фонда, ослабление нагрузки на общественный транспорт (из-за более благоприятного размещения населения по территории городов), повышение мобильности населения.

Необходимым условием интенсификации процесса передачи и выкупа жилья в личную собственность и в целом его приватизации является изменение системы текущей оплаты квартир в 180 домах государственного и общественного жилого фондов соответствии с правилами, устанавливаемыми республиками. При этом можно руководствоваться следующими принципами:

- с 1 октября 1990 г. ввести повышенную плату за излишки жилой площади;
- для граждан, проживающих в отдельных квартирах, установить в 1991 г. дифференцированный уровень квартплаты в зависимости от размера всей занимаемой общей полезной площади, качества и местоположения жилья, но не ниже эксплуатационных затрат;
- предусмотреть возможность льготной оплаты жилья семьями, проживающими в коммунальных квартирах, в помещениях, не отвечающих санитарным и техническим требованиям платы за проживание в общежитии, а также оплату квартир для семей с доходом до 80 рублей на человека, не имеющих социальной-нормы жилой площади;
- отменить принятые нормативные акты, устанавливающие право на дополнительную жилую площадь и льготы по оплате жилья для работников государственных учреждений и предприятий, профессиональных, партийных и других общественных организаций, военнослужащих начальствующего состава, а также льготы по оплате жилья для членов коллегий адвокатов и медицинских работников, занимающихся частной практикой на дому;

— разработать и внедрить в 1990 году Положение об аренде жилья во внесударственном фонде, предусматривающее установление уровня арендной платы на договорных началах с правом местных Советов ограничивать верхний предел этой платы.

Одновременно с повышением квартирной и арендной платы необходимо предусмотреть индексацию доходов населения, включая пересмотр минимума заработной платы, индексацию пенсий, пособий, стипендий.

— Необходимо решить проблемы накопленных обязательств государства, т. е. очередников, а также изменить принципы и формы бесплатного обеспечения жильем. Для этого местным Советам предлагаются следующие решения: каждому очереднику предоставляется право либо стоять в очереди, либо выйти из нее с условной денежной компенсацией (для приобретения жилья на рынке) — за счет местного Совета и в размере, зависящем от срока ожидания в очереди;

— изменяется система бесплатного предоставления жилья, имея в виду использование для этого дешевого муниципального жилья, предоставляемого по жестким нормам заселения;

— республики могут самостоятельно изменять критерии постановки в очередь: по уровню душевого дохода, по жилищной обеспеченности, либо по доходу и обеспеченности одновременно;

— приоритетным правом получения муниципального жилья пользуются наименее защищенные группы населения (пенсионеры, инвалиды, больные).

Существующих очередников можно рассматривать как людей, выплачивающих взносы за получаемую квартиру. (Каждый год пребывания в ней — $1/30$ или $1/25$ часть стоимости квартиры.) Количество лет в очереди определяет сумму компенсации. Однако она не выдается на руки, а засчитывается Советом при покупке жилья очередником на рынке. Для выдачи таких кредитов целесообразно организовать специальные

Жилищные банки или фонды. Ресурсы для них можно получить, направив часть нового жилищного строительства, включая индивидуальные дома, в свободную продажу по рыночным ценам сначала без кредита, а затем в кредит. Прибыль от операций по покупке и продаже можно направить на кредитование очередников, а также строительство и покупку дешевого муниципального жилья.

Важным принципом жилищной реформы является приобретение всего нового жилья за плату. Учитывая социальную сложность его проведения в жизнь в условиях нашей страны, предлагается постепенная реализация этого принципа.

Уже в 1991 году часть вновь сооруженных квартир и домов может быть продана по полной стоимости. Должна быть налажена система кредитования приобретения жилья, в том числе у местных Советов. Кредиты, как правило, необходимо предоставлять с небольшим первоначальным взносом и под низкий процент. Расчеты показывают, что продажа в 1991 году примерно 100 тысяч государственных квартир могла бы дать около 3 млрд. рублей.

В 1991 году начинается передача ведомственного жилого фонда местным Советам вместе с эксплуатационными службами и их материальной базой.

Часть фонда передается или продается съемщикам, жилищным товариществам и кооперативам, а также специализированным коммерческим фирмам.

Успешное развитие рынка жилья возможно только на базе резкого наращивания объемов строительства жилья. Для этого необходимо разработать специальные республиканские и общесоюзную программы, создающие условия для:

крупномасштабного перераспределения инвестиционных ресурсов в жилищное строительство и ремонт существующего фонда за счет резкого сокращения количества сооружаемых объектов производственного назначения, ограничения инвестиционного спроса отраслей материального

производства и передачи высвобождающихся строительных мощностей на строительство жилья;

демонополизации строительного комплекса; перестройки хозяйственного механизма строительства, включая преобразования государственных строительных организаций в акционерные предприятия, сдачи в аренду, создания строительных кооперативов и некоммерческих строительных фирм при местных Советах.

7. НЕРЫНОЧНЫЙ СЕКТОР

При переходе к рыночной экономике важной задачей является поддержание и упрочение нерыночного сектора, то есть тех отраслей и видов деятельности, которые в принципе не могут ориентироваться на коммерческие критерии, но существование и результаты которых жизненно важны для общества. Нерыночный сектор занимает видное место в экономике любой развитой страны и его состояние во многом характеризует уровень ее развития, степень цивилизованности. К нерыночному сектору относятся: фундаментальная наука, большая часть здравоохранения и образования, культура и искусство, охрана природы и т. п.

Основная линия связи между рыночным и нерыночными секторами состоит в том, что, опираясь на экономические стимулы, рыночный сектор, охватывающий производство продукции и платных услуг, увеличивает общественное богатство. Чем больше оно, тем большая его доля может быть выделена на развитие нерыночного сектора. Последний также влияет не только на социальную и нравственную стороны жизни общества, но и на производство. Но это влияние долгосрочное, косвенное, не поддающееся обычным измерениям и денежным оценкам.

В конечном итоге оказывается, что недостаточное развитие нерыночного сектора угнетающе действует на всю экономику.

В настоящее время проблема состоит в том, что при переходе на рыночную экономику в условиях жесткой финансовой политики отрасли нерыночного

сектора могут оказаться под угрозой, хотя большинство их и так находится в критическом состоянии. Учитывая это, нужна четкая политика по отношению к ним.

Она будет основываться на следующих принципах:

1. Неснижение уровня государственной поддержки отраслей нерыночного сектора. Средства на их финансирование выделяются с учетом возможного роста цен (индексация бюджетных ассигнований) или в постоянных долях от суммы бюджетных доходов.
2. Максимальная мобилизация негосударственных, общественных средств на содержание и развитие учреждений нерыночного сектора.
3. Коммерциализация части деятельности этих отраслей, которые без ущерба для общества могут быть тем самым переведены в рыночный сектор; четкое законодательное разграничение статуса коммерческих и некоммерческих организаций.
4. Организационная и экономическая перестройка деятельности учреждений нерыночного сектора с целью обеспечения наиболее эффективного использования выделяемых им ресурсов.

В области здравоохранения предусматривается последовательное проведение принципа общедоступности лечебно-профилактической помощи, развитие сети государственных бесплатных медицинских учреждений, берущих на себя удовлетворение прежде всего необходимых нужд населения, то есть таких неэластичных потребностей, по отношению к которым выбор потребителя либо невозможен, либо сводится к минимуму.

В отношении других медицинских услуг население должно иметь возможность выбора разных способов обращения к ним через некоммерческие учреждения или коммерческие предприятия медицинского профиля, которые будут предоставлять за плату услуги повышенного качества, заниматься всеми видами «медицины для здоровых», а также обслуживанием тех, кто нуждается не в лечении, а в уходе.

Развитие служб социальной помощи, которые взяли бы на себя заботы по уходу за людьми, неспособными обслуживать себя, является одной из наиболее актуальных задач как здравоохранения, так и местных органов власти, широкой общественности.

Государственное финансирование здравоохранения будет производиться как в форме прямых ассигнований на содержание медицинских учреждений, так и в форме оплаты счетов пациентов по установленным расценкам, что позволит им выбирать учреждение (платное или бесплатное), чьими услугами они предпочтут пользоваться с учетом размеров компенсируемой части расходов.

Важной формой должна стать страховая медицина, предполагающая финансирование расходов на лечение, профилактику и уход из специальных страховых фондов, формируемых за счет бюджетных ассигнований, взносов предприятий и граждан. Страховые фонды смогут выступать влиятельным защитником прав трудящихся в случаях, когда вред здоровью нанесен по чьей-либо вине (вредные производства, недостаточная техника безопасности), взыскивая с виновных расходы по восстановлению здоровья пострадавших. Они также будут экономическими контролерами расходов на здравоохранение, качества и уровня оплаты медицинских услуг.

В области науки государство финансирует фундаментальные исследования, а также, совместно с заинтересованными партнерами, перспективные разработки, способные революционизировать технологию в важных секторах народного хозяйства.

При этом должно измениться отношение государства к науке, которую необходимо освободить от всех форм бюрократического управления. Академия наук СССР и союзных республик, отраслевые академии будут освобождены от административных функций и превратятся в общественные организации, управляемые сообществом ученых на демократических началах, в обстановке полной гласности, публичного обсуждения

предложений и проектов, претендующих на финансирование, с исключением монополизма каких-либо отдельных научных школ.

Институты и другие научные учреждения выводятся из подчинения академии. Полная самостоятельность предоставляется вузам, университетам с упразднением управления ими со стороны Госкомобразования. В совокупности они образуют свободные организации, сочетающие научные исследования и подготовку кадров высшей квалификации, способные привлечь весь интеллектуальный потенциал страны.

Подавляющее большинство прикладных исследований и разработок ведется на коммерческих началах либо финансируется предприятиями. Формируется рынок научно-технической продукции, производится реорганизация структуры учреждений, занимающихся НИОКР, их разукрупнение с целью устранения монополизма головных институтов, развития предпринимательства и конкуренции. Поощряется создание малых научных и инженерных фирм при финансовой поддержке инновационных и рискованных фондов.

В области образования государство будет обеспечивать финансирование сети учреждений среднего и специального среднего образования, а также профессионально-технического обучения и переподготовки кадров, высших учебных заведений. Однако предстоит перестроить организацию работы последних таким образом, чтобы заинтересовать и преподавательский состав и обучающихся в резком повышении качества обучения. Местные органы получают возможность вводить целевые налоги с населения на нужды образования. Необходимо стимулировать и привлечение средств предприятий.

В развитии всех ступеней образования важную роль должны сыграть децентрализация и демократизация управления, широкое распространение общественных начал. Будет повышена самостоятельность учебных заведений, в том числе в определении содержания программ обучения, подборе кадров, в регулировании состава обучающихся.

Вопросы о том, какие органы управления создавать на местах, об их функциях и штатах, о границах и составе школьных округов, создании методических центров, о распределении ассигнований на образование, должны решаться местными Советами с участием общественности.

Важнейшая задача оздоровления системы образования — создание благоприятных условий для проявления инициативы, свободы реализации творческого потенциала людей, владеющих методами и искусством обучения, открытие возможностей для конкуренции в данной сфере.

Для решения этой задачи необходимо наряду с бесплатными государственными учреждениями расширять сеть учебных заведений коммерческого типа, платных, предоставляющих возможности образования и профессиональной подготовки на особо высоком качественном уровне.

Кроме того, возможны не зависящие от государства некоммерческие учебные заведения, финансируемые предприятиями, общественными фондами, а также получающие средства за выполнение исследовательских проектов и разработок.

В то же время мировой опыт показывает, что основное бремя расходов на образование должно брать на себя государство. При этом для достижения высоких стандартов обучения и профессиональной подготовки, концентрации в этих целях сил и средств необходимы также общесоюзные программы и центры, финансируемые из союзного бюджета. По оценкам специалистов, доля союзного бюджета в общих государственных расходах на образование должна составлять 8-10 процентов.

В целях усиления заинтересованности обучающихся в высшей школе в качестве профессиональной подготовки и улучшения их материальной обеспеченности следует, наряду с выплатой стипендий, расширять практику предоставления долгосрочных займов на время обучения с последующим их погашением.

Вместе с тем, намечаемые меры в области образования не будут проводиться по принципу «все сразу и везде». Радикальность и глубина преобразований, быстрота их осуществления в каждом звене должны сочетаться с осмотрительностью и постепенностью в выборе и подготовке каждого объекта. Расчет и в этой сфере делается не на единую программу и действия по команде, но на инициативу и предприимчивость большого числа людей, на снятие всяческих регламентаций, которые их сковывают.

В области культуры и искусства будет проводиться политика поддержки сохранения и восстановления культурно-исторического наследия, эстетического воспитания, творческих поисков, развития культурной самостоятельности населения. Развитие рыночных отношений влечет для этой сферы определенные опасности, связанные с погоней за коммерческим успехом в ущерб наиболее социально значимым, но не находящим широкого спроса результатам. При несовершенном рынке, недостаточном финансировании культуры государством, неразвитом институте меценатства остро встанет проблема снижения качества культуры, сужения круга видов деятельности, отвечающих общественным интересам.

Поэтому в ситуации быстрого перехода к рынку роль экономической поддержки со стороны общества и государства социально важных видов деятельности в сфере культуры и искусства резко усиливается.

В качестве первоочередных мер необходимо:

1. Разработать и принять программы неотложных мер по сохранению национальных культур, центров, объектов и организаций культуры национального значения, обеспечить поддержание на достойном уровне работы библиотек и музеев, выделить на это дополнительные ресурсы. Бюджет отрасли становится главным индикатором реального отношения общества и законодательной власти к сохранению культуры.
2. Всемерно поощрять расходование средств на культуру из внебюджетных источников. Необходимы налоговые льготы для меценатов: предприятий, кооперативов, организаций, граждан — перечисляющих средства на развитие

социально-культурной сферы. Необходима общественная атмосфера, система моральных стимулов, благоприятствующих меценатству. Должно всячески поощряться создание любых временных финансовых фондов для поддержки культурной деятельности.

Одновременно необходимы серьезные организационно-экономические преобразования в самой сфере культуры.

Предстоит в корне перестроить систему государственного финансирования развития сферы культуры. Речь идет об отказе от практики финансирования самого существования государственных учреждений культуры безотносительно к направлению и характеру их деятельности, соответствию ее реальным потребностям. Средства, выделяемые государством на развитие культуры, должны быть сконцентрированы в целевых централизованных и региональных фондах и выделяться под реализацию конкретных программ и проектов на конкурсной основе.

Фонды развития культуры должны формироваться как государственно-общественные. Важнейшим источником их средств останется бюджет. Принятие решений по конкретным направлениям их расходования должно быть передано Советам Фондов, формируемым из числа деятелей культуры и представителей общественности. При формировании целевых Фондов необходимо обеспечить в известной мере их дублирование и перечисления с тем, чтобы уменьшить субъективизм принимаемых решений.

В сфере культуры, как и во всем социально-культурном комплексе, целесообразно иметь организации двух типов, принципиально разных по своему статусу и условиям хозяйствования, коммерческие (хозрасчетные) и некоммерческие. Первые будут работать в условиях рынка и получать средства, включая возможные бюджетные ассигнования, в обмен на конкретные результаты работы. Вторые — под определенные параметры самого процесса деятельности. Возможное превышение этих средств над расходами не может служить источником увеличения оплаты труда их работников и доходов их собственников. Общественное начало в управлении

некоммерческими организациями должно быть представлено, в первую очередь, органами типа попечительских советов. Такая модель позволит при условии достойной оплаты труда обеспечить реализацию многих социально значимых видов деятельности. Для ее введения однако необходим специальный закон о некоммерческих организациях.

В области охраны природы и экологической безопасности перед нашей страной особенно трудные и неотложные задачи.

В процессе долгосрочного развития в стране была утрачена одна из его основных составляющих — поддержание природно-экологической сбалансированности народного хозяйства.

В итоге оказалось подорванным здоровье населения. Уже сегодня хронически болен почти каждый четвертый гражданин СССР, в том числе, как минимум, каждый шестой ребенок. Экологические перегрузки, обусловленные тяжелым фоновым состоянием окружающей среды (в местах проживания, работы и отдыха) и низким экологическим качеством микроструктуры жизнедеятельности населения (продуктов питания, питьевой воды, жилья, техники и т. п.), обесценивают усилия, направленные на повышение народного благосостояния и социальную переориентацию экономики.

Экологические ограничения в размещении производительных сил стали одним из основных сдерживающих факторов роста масштабов и повышения эффективности экономики. Это проявляется прежде всего в закрытии вредных производств и в запретах на ввод новых, на реконструкцию действующих предприятий в сложившихся промышленных центрах, в большинстве из которых уже превышены нормы экологической нагрузки. Такие запреты вынуждают вводить дополнительные мощности в новых районах, не обеспеченных инфраструктурой, с неустойчивыми природными системами и повышенными удельными затратами на все виды работ.

Неупорядоченный процесс вывода экологически опасных предприятий вызывает цепную реакцию усиления разбалансированности экономики.

Потенциальные масштабы определяются здесь практически повсеместным нарушением экологических норм. В 1989 году по экологическим причинам приостанавливалась работа свыше 1000 крупных предприятий и производств. В то же время, взятое на вооружение чисто административное противодействие этим процессам только усиливает конфронтацию центра, предприятий, местных органов управления и населения, усиливает политизацию экологического движения.

Растет число крупномасштабных аварий на производстве с наиболее опасными залповыми выбросами загрязняющих веществ. О размерах возможного экономического ущерба свидетельствуют затраты на ликвидацию последствий Чернобыльской аварии, которые достигнут к 1991 году 25 млрд. рублей.

Современные масштабы зон экологического бедствия, необходимость компенсации потерь от стихийных бедствий (тяжесть которых в значительной мере обусловлена недостаточным учетом природно-экологических ограничений) создают реальную угрозу переключения высвобождаемых народнохозяйственных ресурсов с решения стратегических задач формирования новой структуры экономики на поддержание ее нынешнего потенциала. Только стабилизация обстановки в Приаралье и Прикаспии требует, по имеющимся оценкам, в ближайшие пять лет 16,5 млрд. рублей капитальных вложений.

Названные негативные природно-экологические тенденции должны быть преодолены при любых поворотах социально-экономического курса. Ключом к формированию перспективной природно-экологической политики является осознание нынешней остроты ситуации, как результата накопленных за многие десятилетия структурных деформаций народного хозяйства — доминирования природоемких отраслей, чрезвычайно высокого удельного веса ресурсоемких устаревших технологий, сырьевой ориентации | экспорта, отсутствия гуманистических ценностей среди реальных приоритетов

социально-экономической политики, разрушения культуры труда и потребления.

Радикальное оздоровление экологической обстановки в стране может быть достигнуто только в результате успешного осуществления намеченной экономической реформы перестройки народного хозяйства и лишь в меру продвижения в решении других основных социально-экономических задач. Оно потребует фронтального обновления производственного аппарата, облагораживания внешнеэкономических связей, превращения прямых затрат на экологические нужды в одну из основных составляющих нагрузки на экономику. Только прямые капитальные вложения в охрану окружающей среды и рационализацию природопользования, необходимые для достижения к 2005-2010 годам минимальных современных стандартов, оцениваются в 260-340 млрд. рублей, т. е. сопоставимы с затратами по любым другим основным целевым социальным программам.

Учитывая ограниченность наличных ресурсов, наряду со стратегическими целями, природно-экологическая политика на ближайшую перспективу определяется необходимостью оперативного решения наиболее острых проблем, блокирующих сегодня решение других неотложных социально-экономических задач.

Высокая ресурсоемкость радикального решения природно-экологических проблем, неподготовленность к полномасштабному развертыванию крупных программ, ужесточение экономических ограничений в сочетании с реальной возможностью экологического блокирования ряда важнейших направлений народнохозяйственного развития требует выделения специального природно-экологического пакета неотложных мер для ближайшего, переходного, по сути, периода.

Своеобразие этого пакета — ограничение круга охватываемых им задач двумя основными: поддержанием минимального уровня экологической безопасности и созданием заделов для последовательного перехода к осуществлению фронтальных природно-экологических программ.

Первое направление включает прежде всего реализацию целевых программ, объединяющих усилия центра и республик для нормализации обстановки в общенациональных зонах экологического бедствия. Состав, статус, условия финансирования и ресурсобеспечения по этим зонам должны быть законодательно утверждены до конца 1990 года.

Предстоит безотлагательно разработать и реализовать комплекс мер, направленных на радикальное повышение экологической надежности, безаварийности работы хозяйственных объектов. Приоритетность этой задачи определяется высокой вероятностью дальнейшего роста аварий, во-первых, в связи с ожидаемым старением фондов и, во-вторых, вследствие усиления производственной аритмии.

В настоящее время компенсация ущерба от аварий и стихийных бедствий возлагается на государство, что приводит к практически полной экономической безответственности непосредственных виновников. Устранить это можно введением обязательных аварийно-страховых фондов на предприятиях. Их размеры должны определяться по итогам специальных инвентаризаций, оценивающих реальную — с учетом фактического состояния основных производственных фондов, а не проектную экологическую опасность аварий различного класса, а также стихийных бедствий и соответствующую оценку затрат, необходимых для компенсации потенциального ущерба. Периодичность подобных инвентаризаций с переоценкой аварийно-страховых фондов предприятий будет стимулировать их к снижению уровня аварийной опасности, позволяющему вернуть средства из этих фондов в оборот.

За счет отчисления из аварийно-страховых фондов предприятий, а также из государственного, республиканских и местных бюджетов следует создать аналогичные региональные и союзный фонды. Основные направления расходования их средств — компенсация ущербов и проведение восстановительных работ в масштабах, недоступных предприятиям; организация и содержание противоаварийных служб и резервов, систем

связи, проведение целевых НИР; кредитование мероприятий, повышающих экологическую безопасность.

Необходимо принятие дополнительных мер для поддержания нынешних фактически минимальных масштабов прямой природоохранной деятельности, сохранения хотя бы существующего технического и организационно-хозяйственного потенциала в данной области. В 1989 году по сравнению со средними показателями 1986-1988 годов сброс вводов мощностей составил по водоочистным сооружениям — 16 процентов, по системам оборотного водоснабжения — 34 процента, по установкам для очистки отходящих газов — 38 процентов. Один из путей решения — увеличение охвата природоохранных мероприятий госзаказом и налоговыми льготами. Те же льготы надо распространить на продукцию и услуги, непосредственно используемые для проведения природоохранных мероприятий. Эти меры представляются более эффективными, чем получающий сегодня распространение возврат к прямому нормированию финансовых средств, выделяемых на экологические нужды, и лимитированию потребления природных ресурсов.

Следует ускорить затянувшийся процесс реорганизации органов управления и контроля за состоянием природных ресурсов и окружающей среды.

Эффективные подходы к проблемам наиболее экологоемких производств, все чаще возникающим вокруг них острым социальным конфликтам, могут быть найдены только на основе формирования не силовых компромиссных механизмов их разрешения. Неотложной мерой здесь является установление по согласованию с заинтересованными сторонами и местными Советами сроков вывода наиболее опасных объектов, их реконструкции или дополнения очистными мощностями (определяемых с учетом реального времени, необходимого для создания компенсирующих рабочих мест, ввода новых мощностей и т. п.), выработка необходимых гарантий выполнения соглашений и подтверждения их полномочными органами власти.

Эту же цель преследует введение в обмен на отказ от немедленной ликвидации «грязных» производств, прямых экологических льгот населению, проживающему в неблагополучных районах, а также на территориях с намечаемым вводом крупных экологоемких объектов (в том числе первоочередного обеспечения неэтилированным бензином, другими «чистыми» продуктами, преимуществ в снабжении продукцией, производимой на базе экологоемких производств и т. д.).

Что же касается, по-видимому, неизбежных в обозримом будущем затяжных конфликтов вокруг наиболее экологоемких или экологопасных объектов, то должны быть приняты специальные законы, определяющие формы их разрешения (аналогично правовым нормам регулирования забастовок).

Меры второго, задельного направления ориентированы на повышение целенаправленного осуществления наиболее эффективных решений, создание материальной базы для производства необходимых объемов высококачественного очистного и контрольно-измерительного оборудования, формирование экономико-организационных механизмов, органично включающих экологические цели в число основных приоритетов регулируемой рыночной экономики.

Первичным условием решения всех названных задач является форсированное развитие сети контроля за состоянием окружающей среды. Здесь одна из ключевых мер — передача органам Госкомприроды средств и функций генерального заказчика по разработке и производству соответствующей приборной базы на перепрофилируемых предприятиях оборонной промышленности. Предстоит резко расширить выпуск простейших индивидуальных средств экологического контроля, их номенклатура и каналы распределения должны определяться при активном участии природоохранных движений.

Обеспечение необходимого многократного роста объемов и повышения качества очистного и контрольно-измерительного оборудования требует формирования специального экологического направления конверсии

оборонной промышленности, которое должно быть законодательно закреплено в ряду наиболее приоритетных. Данное направление перспективно и для оборонных предприятий, поскольку позволит им сохранить наукоемкую ориентацию и предотвратить резкое падение таких показателей, как фондоотдача, производительность труда и пр.

Важнейшую роль в условиях рынка должно сыграть установление местными Советами квот на загрязнение среды (на минимальном реально достижимом уровне выбросов от действующих предприятий), платы за квотируемые выбросы, первоначально небольшой (с учетом финансовых возможностей предприятий), но резко возрастающей от уровня фактического ущерба к моменту наступления утвержденных сроков вывода экологоемких объектов, штрафов за сверхнормативные выбросы в размере полной суммы доходов, полученных ценой нарушения установленных квот. Следует опробовать принятую за рубежом практику продажи региональными властями «прав на загрязнение» с последующим платным обращением их между предприятиями региона.

На основе указанных платежей и штрафов должна быть сформирована многоуровневая система экологических фондов со строго целевым использованием средств и конкурсной основой выбора реализуемых проектов.

В целях радикального улучшения природопользования нужны срочные меры по подготовке и введению платы (налога) на использование природных ресурсов — земли, невозобновляемых природных ресурсов, повышение до экономически обоснованного уровня платы за воду и лесозаготовку. Следует решительно ускорить проведение ресурсооценочных работ, еще в 1990 году подготовить практические предложения по перестройке экономических отношений организации управления в этой сфере.

Законодательно закреплённая доля налога на использование невозобновляемых природных ресурсов должна поступать в местные бюджеты. Тем самым будет стимулироваться активизация их деятельности

по оценке природных ресурсов и созданию организационных механизмов исчисления и взимания налога.

На смену запретам на ввод новых или расширение действующих мощностей в районах с неблагоприятной экологической обстановкой должно прийти законодательное закрепление обязательности включения в программы нового строительства и реконструкции действующих предприятий специальных пакетов экологических мероприятий, обеспечивающих сокращение суммарного загрязнения окружающей среды в пределах региона.

Следует безотлагательно ввести декларации на предельные экологоэргонометрические параметры продукции и проектов (включая импортные), предусмотреть жесткие экономические санкции за превышение объявленных показателей на практике.

В целом прямые капитальные вложения на охрану окружающей среды и рационализацию природопользования на 1991—1995 годы могут быть оценены в диапазоне от 15 млрд. рублей (что фактически означает поддержание их сложившихся масштабов и имеет под собой хотя бы минимальное материально-техническое обеспечение) до 45-48 млрд. рублей. Реальность последних оценок, которые исходят из безотлагательности радикального оздоровления природно-экологической обстановки, зависит от пересмотра программы конверсии (с доведением среднегодовых объемов производства оборудования и материалов для экологических целей на перепрофилируемых мощностях до 2 млрд. рублей), а также от общественного признания целесообразности продвижения в экологической сфере существенно быстрее в сравнительно с другими приоритетными направлениями социально-экономического развития.

РАЗДЕЛ IV.

Законодательное и организационное обеспечение экономической реформы

Успешное проведение экономической реформы возможно только при согласовании действий всех республик, выработке единых принципов, сценариев и сроков осуществления преобразований. Кроме того, в кратчайшие сроки создается законодательная основа экономической реформы и организационный механизм ее реализации. Часть необходимых законов и нормативных актов уже принята Верховными Советами СССР и союзных республик. Однако отсутствует взаимное согласование этих законов и главное не действует тот минимальный набор законодательных актов, который необходим для ускоренной реализации реформы.

Пакет необходимых законов и нормативных актов разрабатывается вместе с Программой реформы и вводится в действие одновременно на всей территории СССР. Это можно сделать через издание Указов Президента Союза. Республики могут либо ратифицировать эти законы, либо принять собственные с поправками, либо внести изменения в действующие законы. Главное условие — соблюдение основных принципов, зафиксированных при подписании Экономического Союза суверенных государств. Предлагается принять следующие основные законы:

Первая группа — денежно-финансовое регулирование экономики:

- о Союзной Резервной системе Союза как союзе центральных банков республик;
- о единой денежной системе;
- о банках и банковской деятельности;
- о бюджетном устройстве;
- о государственном долге.

Вторая группа — о предпринимательстве, конкуренции и разгосударствлении собственности:

- о свободе предпринимательства;
- о земельной реформе;
- о Фонде государственного имущества СССР;
- об обращении ценных бумаг и фондовых биржах;
- об ограничении монополистической деятельности и развитии конкуренции.

Третья группа — о внешнеэкономических отношениях:

- о внешней торговле и ее регулировании;
- об иностранных инвестициях и их защите;
- о валютном контроле и регулировании;
- о таможенной системе.-
- Четвертой группа — о социальной защите населения:
- о занятости;
- об индексации доходов населения.

Одновременно с принятием нового законодательства отменяется (приостанавливается) действие противоречащих ему законодательных актов.

Организационное обеспечение экономической реформы.

В основу практических действий по осуществлению экономической реформы должна быть положена Программа преобразований, которая получит одобрение и Верховного Совета СССР, и парламентов республик. Согласование концепции экономической реформы и ее принятие должно произойти уже в сентябре-октябре 1990 года.

Сама же Программа экономической реформы состоит из следующих блоков:

- концепция Программы;
- развернутые и детализированные программы по отдельным направлениям преобразований;
- пакеты проектов законов, нормативных и методических документов, сгруппированные по отдельным направлениям;

- сетевые планы-графики Программы и составляющие ее блоков, согласованные во времени и предусматривающие вариантность действий;
- расчетные материалы.

Одновременно с детальной проработкой отдельных направлений экономической реформы необходимо проводить полную инвентаризацию государственного имущества, валютных и финансовых активов. Только в этом случае Программа будет реалистичной и можно избежать неожиданных сбоев в ее осуществлении.

В течение подготовительного периода не следует принимать решений, меняющих экономическую ситуацию, если они никак не связаны с общим направлением и концепцией реформы (дополнительные социальные программы, новые внешние займы, ликвидация банковской задолженности части предприятий, введение суррогатов денег).

Вместе с тем, осуществление отдельных мероприятий экономической реформы, не требующих длительной подготовки, нужно начать немедленно.

Реорганизация структур управления. На период проведения реформы исполнительные органы власти, реализующие реформу, получают исключительные права в рамках своих полномочий. Проводится четкое разграничение полномочий как между законодательной и исполнительной властью, так и по уровням управления экономикой (местные Советы республики — Союз).

Суверенным республикам и местным Советам рекомендуется следующая структура исполнительных органов, непосредственно реализующих экономическую реформу:

- Комиссия по реформе либо отдел реформы в едином Министерстве экономики;
- Комитет по управлению госимуществом, непосредственно занимающийся разгосударствлением собственности;
- Антимонопольный комитет;

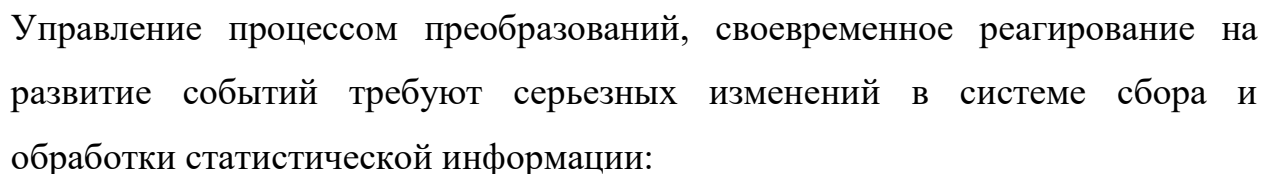
- Комитет по земельной реформе;
- Комитет по поддержке малого бизнеса и новых хозяйственных структур;
- Комитет по занятости и организации общественных работ.

Основа работы вновь создаваемых организационных структур — Программа реформы, доработанная с учетом специфики социально-экономического положения республики, а также типовые нормативные и методические документы, новое экономическое законодательство. Работники этих государственных органов должны пройти соответствующую переподготовку и иметь непосредственный доступ к статистической информации.

Одновременно с началом преобразований и в соответствии с Договором об Экономическом Союзе реорганизуются союзные органы управления. Они формируются на началах паритетного представительства республик — суверенных государств, а соответствующие полномочия союзным органам управления делегируются республиками и определяются Договором. Отраслевые министерства и Бюро Совета Министров СССР по производственным комплексам ликвидируются. С участием республик уточняются функции органов управления теми сферами деятельности, которые требуют единого руководства в масштабах Союза. Основной критерий подбора кадров в реорганизуемые структуры — профессионализм. Союзные органы управления экономикой могут быть созданы под руководством Президента СССР. На период проведения преобразований и стабилизации экономики создается межреспубликанский экономический комитет с самыми широкими полномочиями.

Информационное обеспечение. Процесс реформ тормозится бессмысленной секретностью в области экономической статистики. Невозможны научный анализ социально-экономического положения страны и корректные международные сравнения, проявляется стремление монополизировать истину и приукрасить действительность.

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ _____ ПРЕЗИДЕНТ СССР _____ ПРЕЗИДЕНТСКИЙ СОВЕТ _____



- 249

министерствами, ведомствами, органами власти в форме сборников, журналов, ежегодников.

4.Определение круга данных, подлежащих обязательной регулярной публикации в центральной печати.

5.Регулярная публикация методологии исчисления статистических данных.

6.Законодательное определение права статистических органов на получение первичной экономической информации.

7.Создание в статорганах службы социально-экономического мониторинга, задачей которой будет отслеживание, контроль и прогнозирование экономических процессов.

С началом преобразований в экономике особую важность приобретут механизмы «обратной связи» между органами управления и населением. Необходима открытость подготовки и осуществления реформы, интенсивная разъяснительная работа в средствах массовой информации. Социальную напряженность также поможет снять налаживание постоянных контактов между руководством государственных органов, занятых практическим осуществлением мероприятий реформы, с основными общественно-политическими течениями, партиями, а также профессиональными группами. Такие контакты должны стать нормой на всех уровнях государственного управления. Целесообразны встречи с представителями Вооруженных Сил, МВД, КГБ, разъяснение роли этих институтов в период социально-экономических преобразований. Использование руководителями органов исполнительной власти данных социологических опросов должно стать правилом.

Кадровое обеспечение. Работа по подготовке специалистов, способных руководить практической реализацией Программы экономической реформы на всех уровнях, должна начаться немедленно в соответствии с единым планом и одновременно по нескольким направлениям:

1.В сентябре — октябре 1990 года направить большие группы специалистов по ключевым вопросам экономической реформы на целевые стажировки за

границей на срок 3-12 месяцев. В первую очередь необходима переподготовка специалистов по финансам, банковской системе, экономической статистике, трудоустройству рабочей силы.

2. Немедленно создать сеть курсов по обучению работников государственных органов, хозяйственных руководителей, специалистов на базе существующих институтов и учреждений экономического профиля. Программы переподготовки составляются на основе вновь разрабатываемых нормативных и методических документов, цикл обучения должен быть рассчитан на 20-30 дней, используются современные методы обучения. В качестве преподавателей на эти курсы привлекаются сотрудники академических институтов, работники совместных предприятий, учебных заведений, совзагранучреждений.

3. Обратиться к правительствам и фирмам западных стран с просьбой принять в порядке помощи советских студентов, аспирантов, молодых специалистов для экономической и коммерческой подготовки на срок до 5 лет.

4. Привлечь зарубежных специалистов к работе по созданию элементов инфраструктуры рынка (товарных и фондовых бирж, инвестиционных фондов, системы трудоустройства), а также к подготовке и осуществлению отдельных направлений реформы.

5. Немедленно ввести во всех экономических вузах курсы общей экономической теории, рыночной экономики, изучения различных моделей ее функционирования. Обеспечить в короткие сроки перевод стандартных западных учебников.

Раздел V.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Об информации, не полученной Рабочей группой из министерств и ведомств

Для анализа возможных резервов в экономике и учета их в ходе проведения реформы для стабилизации уровня жизни населения и сглаживания последствий срывов хозяйственных связей в министерствах и ведомствах СССР и РСФСР была запрошена информация. Запросы в 21 адрес были отправлены за подписью Члена Президентского Совета С. С. Шаталина.

Полученная информация существенно помогла в работе группы.

Некоторые министерства и ведомства СССР не представили в группу затребованной информации, в ряде случаев — важнейшей для анализа текущего состояния экономики. Это серьезно осложнило работу и не позволило провести многие необходимые расчеты.

Ниже приводится список запрошенной, но не полученной информации по состоянию на 31 августа 1990 года. 1. ГОСПЛАН СССР

Не представлен следующий материал:

1. Сводный финансовый баланс государства за 1980, 1985-1990 годы.
 2. Межотраслевой баланс за 1985, 1987, 1988 годы. Была запрошена информация по МОБу, не представлено никакой.
 3. Балансы денежных доходов и расходов населения: плановые и отчетные по СССР и РСФСР — за 1980, 1985-1990 годы.
 4. Сводные балансы капитальных вложений: плановые и отчетные — за 1980, 1985-1990 годы.
 5. Сводные итоги инвентаризации незавершенного строительства 1990 года.
- [201]
6. Объемы и отраслевые структуры сверхлимитных капиталовложений (план, факт) за 1985-1990 годы.

Госплан СССР полностью проигнорировал информационный запрос рабочей группы. От него получен лишь старый материал расчетов ГВЦ Госплана СССР, который не имеет практической ценности для работы нашей группы.

2. МИНИСТЕРСТВО ФИНАНСОВ СССР

Не представлен следующий материал:

1. Государственный бюджет СССР в разрезе статей бюджетной классификации, в т. ч. по системе бюджетов, за 1980, 1985- 1988 и 1989-1990 годы — по кварталам.

Представленный в группу материал по госбюджету СССР недоброкачествен и немногим отличается от опубликованного.

2. Сводный валютный план (платежный баланс) СССР, в т. ч. по видам валют, за 1970, 1980, 1985-1988 гг. и 1989-1990 гг. — по кварталам.

Отсутствие этой информации не позволило целно проанализировать валютное положение СССР и учесть его в Программе реформы.

3. Золотой запас драгметаллов СССР в тоннах и млн. долл, за 1970, 1980-1989 гг.

4. Сводный финансовый баланс государства за 1980, 1985-1990 гг.

Отсутствие этих важнейших материалов в составе присланной Минфином СССР информации позволяет говорить о практическом игнорировании информационного запроса рабочей группы. Минфин представил второстепенные материалы.

3. ВНЕШЭКОНОМБАНК СССР

Внешэкономбанк полностью проигнорировал информационный запрос рабочей группы, не представив важнейшие материалы:

1. Объем и структура внешнего долга СССР 1970, 1980,
и задолженности других стран СССР 1985—1990
в том числе;
по странам;
по видам и срочности кредитов;

в свободно конвертируемой валюте
Структура расходов по обслуживанию
внешнего долга СССР

- | | |
|--|---|
| 2. Объем и структура советских депозитов за границей (валютных резервов);
по срокам;
по странам | 1980—1989,
1990— по кварта-
лам |
| 3. Аналитическая записка о сроках и объе-
мах получения долгов с других стран, воз-
можностях реализации их на мировом кре-
дитном рынке и т. п., а также о сроках и
объемах выплаты и стоимости обслужива-
ния внешнего долга СССР | в 1990, 1991,
1992, 1993, 1994,
1995, 1996—2000 |
| 4. Сводный баланс совзагранбанков | 1980, 1985—1990 |

II. Кредит

- | | |
|--|---|
| 1. Кредитные планы и отчеты об их исполне-
нии, статистика денежного оборота, ана-
литические материалы к ним. | 1980, 1985—1989,
1990— по квар-
талам |
|--|---|

4. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ СОВЕТА МИНИСТРОВ СССР

Часть запрошенной информации получена. Однако ряд важ-
нейших материалов ГВК не представила:

- | | |
|--|---|
| 1. Объем и структура внешнего долга СССР
в том числе;
по странам;
по видам и срочности кредитов;
в свободно конвертируемой валюте
Структура расходов по обслуживанию
внешнего долга СССР | 1970, 1980,
1985—1990 |
| 2. Объем и структура советских депозитов за
границей (валютных резервов)
по срокам;
по странам | 1980—1989,
1990— по кварта-
лам |
| 3. Аналитическая записка о сроках и объе-
мах получения долгов с других стран, воз-
можностях реализации их на мировом кре-
дитном рынке и т. п., а также о сроках и
объемах выплаты и стоимости обслужива-
ния внешнего долга СССР | в 1990, 1991,
1992, 1993, 1994,
1995, 1996—2000 |
| 4. Сводный баланс совзагранбанков | 1980, 1985—1990 |

Минобороны СССР не представило запрошенных материалов.6. Не представили никакой информации:

УД ЦК КПСС

УД ЦК ВЛКСМ

УД ВЦСПС

7. Госкомцен СССР не представил запрошенных материалов, прислав интересную аналитическую записку (не содержащую необходимой группе информации).* * *

В нужном объеме и в соответствии с запросом представили информацию:

Промстройбанк СССР

Сбербанк СССР

Госбанк СССР

Агропромбанк СССР

Жилсоцбанк СССР

Госкомстат СССР

Госснаб СССР

МИД СССР

Госкомиссия СМ СССР по продовольствию и закупкам.

Остальные министерства и ведомства СССР и РСФСР представили неполную или не соответствующую запросу информацию, не уложившись в сроки.

ПОТРЕБИТЕЛЬСКИЙ РЫНОК

Ситуация на потребительском рынке сложилась критическая. Она во многом определяется динамикой сельскохозяйственного производства, которая напоминает затухающую кривую, стремящуюся к нулевым темпам роста (рис. 1), не взирая на постоянно увеличивающиеся инвестиции в агропромышленный комплекс. Прирост розничного товарооборота в 80-е годы был очень неустойчивым, на него влияли изменения в импортной политике государства, которые не согласовались со складывающейся экономической ситуацией в стране и усиливали колебания вместо того, чтобы сглаживать их (рис. 3). Развал потребительского рынка был

запрограммирован в 1986-1987 годах, когда не были приняты необходимые меры по наращиванию импорта потребительских товаров или стимулированию их производства в стране.

[204]

Резкое повышение темпов роста розничного товарооборота в 1989-1990 годах (до 10-12 процентов), увеличение импортных закупок (на 19 процентов) запоздали на один-два года. Естественным следствием этого явились ускоряющаяся разбалансировка доходов и расходов населения и нарастание дефицита на потребительском рынке (рис. 4, 5). Денежная масса увеличивалась с ускорением, но подавляющая часть ее прироста оказывалась избыточной, не находила себе применения.

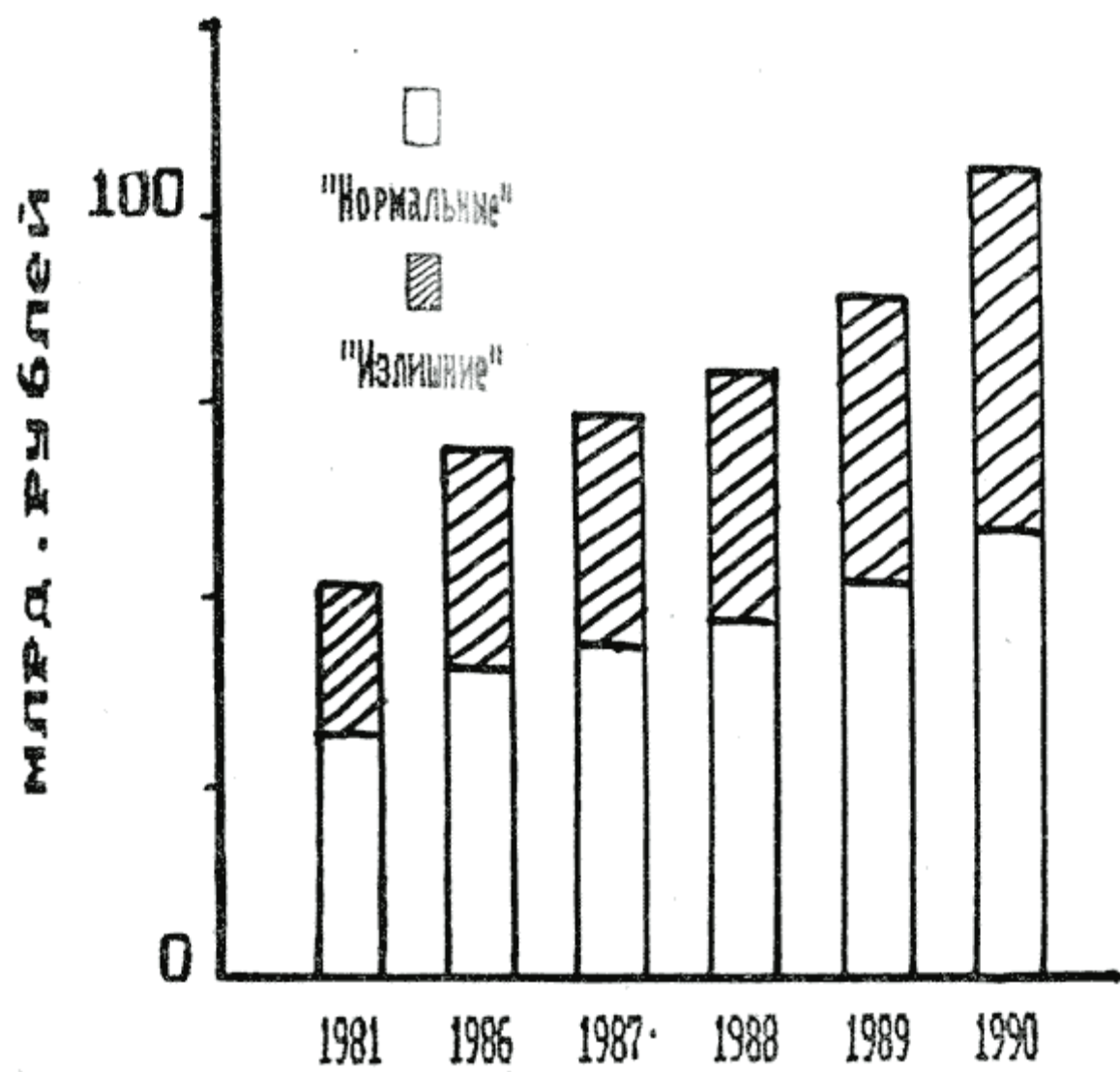
По основным продовольственным товарам их доступность для населения снизилась по данным ВНИИКСа с 90 процентов в 1983 году до 22 процентов в 1989 году и до 11 процентов к середине 1990 года. Аналогичная ситуация сложилась и с товарами легкой промышленности, с культурно-бытовыми и хозяйственными товарами.

Как результат, цены колхозного рынка на основные продукты питания превышали государственные в 80-е годы в два — два с половиной раза.

Нельзя не отметить разрушительного воздействия на состояние потребительского рынка майской правительственной программы. Объявление о намерении повысить цены в среднем в два раза начиная с первого января переполнило чашу терпения. Начался безостановочный рост цен на продукты питания на колхозном рынке и на непродовольственные товары на «черном» рынке. По итогам второго квартала 1990 г. был зафиксирован нулевой прирост вкладов в Сбербанке (при прогнозе в 5-6 млрд. рублей), т. е. эта сумма денег осталась на руках у населения, что привело к «выполнению» годового плана по наличноденежной эмиссии к середине года.







**Минимальный потребительский бюджет мужчины
в трудоспособном возрасте (по состоянию на 1988 г.)
Стоимость продуктов питания**

	Количество в год, кг	Цена руб. коп.	Стоимость в год, руб. коп.
1. Мука пшеничная	9,1	0,31	2,82
2. Хлеб пшеничный	66,7	0,28	18,68
3. Булка городская	20,0	0,35	7,00
4. Сухари ванильные	4,3	1,12	4,82
5. Хлеб ржаной	92,0	0,13	11,96
6. Рис	9,1	0,88	8,01
7. Пшено	9,0	0,28	2,52
8. Крупа гречневая	9,0	0,56	5,04
9. Бобовые	2,0	0,32	0,64
10. Макароны	4,0	0,42	1,68
11. Вермишель	3,3	0,38	1,25
12. Сахар-песок	10,4	0,90	9,36
13. Сахар-рафинад	14,4	1,00	14,40
14. Конфеты-фруктовые	5,0	1,30	6,50
15. Конфеты „Василек”	0,2	5,00	1,00
16. Печенье сливочное	3,0	0,90	2,70
17. Печенье сухое	0,3	1,40	0,42
18. Варенье из клубники	0,5	1,93	0,96
19. Повидло из яблок	2,0	0,91	1,82
20. Масло растительное	10,0	1,65	16,50
21. Маргарин	4,6	1,40	6,44
22. Говядина	20,3	2,00	40,60
23. Баранина	10,8	1,90	20,52
24. Свиная	10,9	1,90	20,71
25. Куры	1,1	2,65	2,91
26. Гуси	1,1	1,80	1,98
27. Утки	1,0	1,90	1,90
28. Колбаса чайная	1,1	1,70	1,87
29. Колбаса украинская	1,1	2,70	2,97
30. Сосиски	1,1	1,90	2,09
31. Котлеты	1,6	1,10	1,76
32. Мясные консервы	2,0	2,57	5,14
33. Сало-шпиг	3,0	2,40	7,20
34. Жир топленый	2,5	1,60	4,00
35. Сельдь т/океанская	3,5	0,85	2,97
36. Навага дальневосточная	2,0	0,80	1,60
37. Треска	4,0	0,56	2,24
38. Треска (филе)	10,0	0,77	7,70
39. Камбала	1,0	0,51	0,51
40. Лещ	3,0	0,72	2,16
41. Шпроты в масле	0,3	4,40	1,32
42. Камбала в томате	0,7	1,81	1,27

	Количество в год, кг	Цена руб. коп.	Стоимость в год, руб. коп.
43. Молоко	184,3	0,28	51,60
44. Сметана	4,2	1,50	6,30
45. Молоко сгущенное	—	—	—
46. Молоко сгущенное без сахара	—	—	—
47. Творог жирный	11,5	0,85	9,77
48. Творог обезжиренный	—	0,48	—
49. Сыр пошехонский	2,0	2,60	5,20
50. Сыр плавленый	4,0	1,50	6,00
51. Масло сливочное	3,6	3,50	12,60
52. Масло топленое	—	3,50	—
53. Яйцо — штук	183,0	0,09	16,47
54. Чай	0,5	7,60	3,80
55. Прочие	—	—	1,00
56. Картофель	146,0	0,19	27,74
57. Капуста свежая	29,8	0,19	5,66
58. Капуста квашеная	15,0	0,16	2,40
59. Свекла	13,8	0,18	2,48
60. Морковь	20,2	0,27	5,45
61. Лук репчатый	10,2	0,48	4,90
62. Помидоры свежие	18,2	2,13	38,77
63. Помидоры соленые	3,0	0,30	0,90
64. Огурцы свежие	7,4	1,78	13,17
65. Огурцы соленые	7,4	0,80	5,92
66. Икра баклажанная	1,0	0,72	0,72
67. Лук перо	3,0	0,50	1,50
68. Лимоны	0,5	3,50	1,75
69. Апельсины	1,0	2,00	2,00
70. Яблоки	11,0	0,91	10,01
71. Груши	2,0	1,10	2,20
72. Чернослив сушеный	3,0	2,00	6,00
73. Виноград	1,0	1,35	1,35
74. Консервы фруктовые	1,8	1,21	2,18
75. Арбузы	20	0,24	4,8
Итого	в год	506,26	
	в месяц	42,19	
Расходы на общественное питание, руб.	в год	101,10	
	в месяц	8,42	
Всего (включая общественное питание)	в год	607,36	
	в месяц	50,61	

**Структура минимального потребительского бюджета мужчины
трудоспособного возраста в г.
(основа минимальной заработной платы)**

Статьи расходов	Расходы, руб		%
	в год	в месяц	
1. Питание	612,0	51,0	36,9
2. Одежда, белье, обувь	409,5	34,12	24,7
3. Предметы санитарии, гигиены, лекарства	40,27	3,36	2,4
4. Мебель, посуда и культ-товары	227,76	18,98	13,7
5. Жилище и коммунальные услуги	71,7	5,98	4,3
6. Культурно-просветительные мероприятия, отдых	42,3	3,53	2,6
7. Бытовые услуги	49,03	4,09	3,0
8. Транспорт	104,0	8,67	6,3
9. Связь	36,75	3,06	2,2
10. Взносы	15,0	1,25	0,9
11. Табачные изделия	19,8	1,65	1,2
12. Прочие	30,3	2,53	1,8
Всего расходов:	1658,41	138,2	100,0

РАСЧЕТ РАСХОДОВ НА УСЛУГИ СВЯЗИ (ГОРОД)

	Количество в год	Срок эксплуатации в лет	Тариф руб.	Стоимость в год, руб
Установка радиоточки	1	10	3,5	0,35
Установка телефона	1	20	100,0	5,00
Плата за телефон			1,0	12,0
Плата за телевизионную антенну			0,15	1,8
Письма	10		0,06	0,6
Телеграмма простая, 20 слов	4		1,0	4,0
Денежный перевод простой, 50 руб.	1		1,0	1,0
Оплата междугородних переговоров				8,0
Посылка 8 кг, простая расстояние 500 км	2		2,0	4,0
Итого	в год в месяц			36,75 3,06

Расчет расходов на приобретение предметов
санитарии, гигиены и лекарств

	Запас	Срок эксплуата- ции	Годовая покупка	Цена (руб.)	Стоимость годовой покупки (руб.)
Банное мыло (кг) (50 гр. за раз х 52) 200 гр. — 1 кусок	2,6	1	2,6	0—19	2—47
Туалетное мыло (кг) (25 гр. в неделю) 100 гр. — 1 кусок	1,3	1	1,3	0—23	2—99
Мыло на прочие хозяйст- венные нужды (кг)	1,0	1	1,0	0—23	1—15
Хозяйственное мыло на стирку белья (кг) 1 кусок — 200 гр.	3,0	1	3,0	0—23	3—45
Стиральный порошок (кор.) 1 кор. — 1,5 кг	3	1	3	1—70	5—10
Зубная паста (шт.)	12	1	12	0—25	3—00
Зубная щетка (шт.)	1	1	1	0—27	0—27
Одеколон (флакон)	2	1	2	0—53	1—06
Крем питательный для бритья	3	1	3	0—40	1—20
Крем для обуви (тюбик)	6	1	6	0—17	1—02
Туалетная бумага (шт.)	5	1	5	0—32	1—60
Вата	2	1	2	0—09	0—18
Бинт	3	1	3	0—10	0—30
Лейкопластырь	3	1	3	0—07	0—21
Клизма	1	3	1/3	0—24	0—08
Грелка	1	1	1/5	0—80	0—16
Термометр (медицин.)	1	3	1/3	0—42	0—14
Горчичники	50	1	50	0—05	0—25
Зеленка	2	1	2	0—09	0—18
Йод	2	1	2	0—09	0—18
Валериана	1	1	1	0—12	0—12
Пиркафен	2	1	2	0—21	0—42
Анальгин	2	1	2	0—31	0—62
Витамины	4	1	4	0—08	0—32
Противозачаточные средства	12	1	12	1—00	12—00
Нафтизин		1	1	0—40	0—40
Средства для чистки посуды					1—00
Расческа	1	1	1	0—40	0—40
Итого: в год					40—27
в месяц					3—36

Виды услуг	Расход в рублях
Кино	12-50
Театры	-
Концерты	4-00
Парки	2-00
Музей, выставки	2-00
Парки, дискотеки	5-00
Зоопарки	-
Экскурсии	10-00
Стадионы	2-00
Отдых	4-80
Печатные издания	34-62
Итого: в год	76-92
в месяц	6-41

	Тариф, руб.	Стоимость в год руб.
1. Внутригородской транспорт		
а) поездка на работу и обратно 250 раб. дн. x 2 = 500 раз	0,10	50,0
б) культурно-бытовые поездки в театр, кино, на спортивные мероприятия, в гости 40 раз x 2 = 80 раз	0,05	4,0
2. Междугородний транспорт		
а) поездка за город 20 раз x 2 = 40 раз	0,25	10,0
б) поездка в отпуск 1 раз в год (туда – обратно)	20	40,0
Итого	в год в месяц	104,0 8,67

Расчет расходов на табачные изделия

Наименование изделия	Количество штук	Цена (руб.)	Стоимость (руб. в год)
Сигареты (пачка)	8 x 12 = 96	0,20	19,20
Спички (коробка)	5 x 12 = 60	0,01	0,80
Итого	в год в месяц		20,00 1,65

Расчет расходов на приобретение мебели

	Запас	Срок эксплуа- тации	Годовая покупка	Цена (руб.)	Стоимость годовой покупки (руб.)
Жилые комнаты					
Шкаф для платья	1	20	1/20	187	9,35
Шкаф для хранения книг	1	20	1/20	180	9
Сервант	1	20	1/20	250	12,5
Стол обеденный	1	15	1/15	55	3,7
Диван-кровать	1	15	1/15	250	16,7
Кровать одинарная	1	20	1/20	120	6,0
Стол письменный	1	20	1/20	65	3,25
Стул	6	10	3/5	18	10,8
Тумба для телевизора	1	15	1/15	46	3,06
Кресло для отдыха	2	15	2/15	46	6,1
Карниз-струна	1	10	1/10	2	0,2
Кухня					
Стол обеденный	1	15	1/15	32	2,1
Шкаф навесной	1	20	1/20	22	1,1
Табурет	4	10	2/5	4,8	1,92
Стол рабочий	1	15	1/15	56,0	3,73
Хлебница	1	5	1/5	4	0,8
Передняя					
Шкаф-вешалка	1	20	1/20	123	6,15
Зеркало	1	20	1/20	15	0,75
Ванная комната					
Зеркало	1	20	1/20	5	0,25
Полочка	1	20	1/20	7	0,35
Итого	в год				97,81
	в месяц				8,15

**Расчет расходов на приобретение предметов
хозяйственного и бытового обихода, посуды**

	Запас	Срок эксплуа- тации	Годовая покупка	Цена (руб.)	Стоимость годовой покупки (руб.)
Посуда обеденная					
Тарелки глубокие	6	7	6/7	0,72	0,62
Тарелки мелкие	6	7	6/7	0,66	0,57
Ложки столовые	6	20	3/10	0,55	0,17
Ножи столовые	6	20	3/10	1,55	0,35
Вилки	6	20	3/10	0,55	0,17
Посуда чайная					
Чайник для заварки	1	6	1/6	1,45	0,24
Чашки с блюдцем	6	6	1	1,15	1,15
Масленка	1	6	1/6	1,05	0,18
Рюмки винные	6	6	1	0,40	0,40
Ложки чайные	6	20	3/10	0,40	0,12
Бокалы	6	6	1	0,80	0,80
Селедочница	1	6	1/6	0,60	0,10
Сахарница	1	6	1/6	0,60	0,10
Посуда кухонная					
Кастрюля алюминиевая	1	10	1/10	0,85	0,085
Кастрюля эмалированная:					
на 5 литров	1	10	1/10	4,95	0,495
на 2,5 литров	1	10	1/10	3,15	0,315
на 1,6 литров	1	10	1/10	1,75	0,175
Сковорода чугунная	1	9	1/9	0,75	0,083
Чайник эмалированный	1	6	1/6	3,2	0,53
Бидон для молока	1	6	1/6	4,0	0,67
Дуршлак алюминиевый	1	8	1/8	2,0	0,25
Разливная ложка	1	15	1/15	1,7	0,11
Нож кухонный	1	20	1/20	1,0	0,05
Мясорубка	1	15	1/15	5,0	0,35
Таз для белья	1	8	1/8	2,0	0,25
Кружки эмалированные	1	6	1/6	0,65	0,108
Бак для кипячения белья	1	7	1/7	6,6	0,94
Ведро	1	6	1/6	1,7	0,28
Гусятница	1	15	1/15	2,7	0,18
Разделочная доска	2	5	2/5	0,4	0,16
Итого	в год в месяц				10,0 0,83

Система коэффициентов дифференциации бюджетов
минимума материальной обеспеченности по половозрастным
группам населения

Половозрастные группы населения	Коэффициент (единица — городской мужчина 30 — 59 лет)	
	город	село
Дети — мальчики		
0 — 2 года	0,3	0,3
3 — 6 лет	0,4	0,3
7 — 12 лет	0,5	0,4
13 — 17 лет	0,7	0,5
Дети — девочки		
0 — 2 года	0,3	0,3
3 — 6 лет	0,4	0,3
7 — 12 лет	0,5	0,4
13 — 17 лет	0,7	0,6
Мужчины		
18 — 29 лет	1,04	0,9
30 — 59 лет	1,0	0,9
60 лет и старше	0,7	0,6
Женщины		
18 — 29 лет	1,01	0,9
30 — 54 лет	0,98	0,88
55 лет и старше	0,7	0,7
Супружеская пара 18 — 29 лет	1,9	1,6
Семья: родители 18 — 29 лет, мальчик 7 лет	2,4	2,0
Семья: родители 18 — 19 лет, мальчик 2 года, девочка 6 лет	2,6	2,2
Семья: родители 30 — 54 лет, мальчик 4 года, девочка 8 лет, мальчик 14 лет	3,5	2,9
Семья: родители 30 — 54 лет, девочка 16 лет, женщина — пенсионер	3,0	2,5
Мать-одиночка с ребенком ¹⁾ (мальчик 6 лет)	1,4	1,2
Мать-одиночка с двумя ²⁾ детьми (мальчик 6 лет, девочка 10 лет)	1,9	1,6

¹⁾ женщина — 18 — 29 лет; ²⁾ женщина 30 — 54 лет

Минимальный потребительский бюджет характеризует ту структуру потребления и уровень удовлетворения потребностей, которые общество на данном этапе считает минимально допустимым. Он является расчетной величиной и существенно зависит от методологии счета. Ныне действующая методология привязана к фактическому уровню жизни беднейших семей в нашей стране, который можно охарактеризовать не как малообеспеченность,

а как нищету. Такой подход ориентирует минимальный потребительский бюджет на удовлетворение физиологических потребностей на крайне низком уровне, не оставляя возможностей для развития личности. Это четко прослеживается на примере расчета минимального потребительского бюджета мужчины в трудоспособном возрасте, представленном Госкомтрудом СССР в 1989 году.

Обещанная Союзным правительством методика привязки минимальных уровней доходов (зарботной платы, пенсий, стипендий и т. д.) к традиционно рассчитанной величине прожиточного минимума закрепит и на будущее нищету и ее расширенное воспроизводство.

Характер рабочей силы, необходимой для обеспечения поступательного развития общества, рабочей силы, ориентированной на постоянное совершенствование, требует принципиально иного подхода к определению ее стоимости. Речь идет не только о величине минимального потребительского бюджета, но и о качественно иной его структуре, ориентации на развитие не только физических, но и духовных потребностей человека. Это переход к другой системе оценок. Эволюционно в нашей стране он не осуществим, необходима кардинальная реформа отношений распределения, утверждение новых принципов формирования доходов. Механизмом реализации должна быть соответствующая государственная политика доходов.

Оценка возможных масштабов приватизации(данные на начало 1989 года)

ОЦЕНКА
возможных масштабов приватизации

(данные на начало 1989 года)

	Балансовая стоимость имущества, млрд. рублей	Доля собст- венности, подлежащая приватиза- ции, %%	Объем собст- венности, подлежащей приватиза- ции, млрд. рублей
1. Основные фонды, включая скот	2699	55,9	1509
1.1. Производственные основные фонды	1808		1011
1.1.1. промышленности	883	56,0	574
1.1.2. сельского хозяйства	354	65,0	230
1.1.3. строительства	94	75,0	70
1.1.4. транспорт, связь	378	15,0	57
1.1.5. торговля, общественное питание, заготовки, МТС, др.	99	80,0	80
1.2. Непроизводственные основные фонды	891	55,9	498
1.2.1. жилищное строительство	499	80,0	400
1.2.2. коммунальное хозяйство, бытовое обслуживание	123	80,0	98
2. Незавершенное строительство	190-200*	30,0	60
3. Материальные запасы	540-550*	50,0	270
4. Продажа земли			
Всего			1839

*Оценка на 1 июля 1990 г.

ОЦЕНКА

возможных объемов приватизации в торговле

(расчетные данные 1989 г.)

1. Продажа мелких магазинов

Характеристики магазинов с площадью, кв. м	Количество, тыс. шт.	Количество работающих в 1 маг., чел.	Стоимость осн. фондов магазинов, млн. руб.	Стоимость 1 магазина при выкупе, тыс. руб.
до 30	98,2	2	873	2-6
30-100	299,9	4	6554	9-16
100-250	127,9	11	8012	25-40
ИТОГО	526,0	-	15439	
при продаже 100%	526,0		8000-12000	
50%	263,0		4000-6000	
25%	131,5		2000-4000	
10%	52,6		1000-2000	

2. Приватизация магазинов средней величины

Торг. площадь, кв. м	Количество, шт	Колич. работ. в 1 универмаге, чел.	Стоимость осн. фондов, млн. руб.	Стоимость 1 маг. при выкупе, тыс. руб.
250-650	57800	26-30	9600	120-160
650-1500	9800	55-70	3520	250-300
при продаже 100%	57600		8000-10000	
50%	28800		4000-5000	
25%	14400		2000-3000	
10%	7700		1000-2000	

3. Акции крупнейших универмагов.

св. 1500	1700	150-200	2134	800-1000
при продаже 100%	1700		1100-1600	
50%	850		600-800	
25%	425		300-400	
10%	170		150-200	

ВСЕГО ПРИ РАЗЛИЧНЫХ ВАРИАНТАХ ПРИВАТИЗАЦИИ

Вариант	Сумма продаж	Доход государства млрд. рублей
1. 50% мелких магазинов	4–6	2–3
10% средних	1–2	0,5–1
10% крупных	0,15–0,2	0,75–0,2
ВСЕГО	5,2–8,2	2,6–4,2
2. 100% мелких	8–12	4–6
25% средних	2–3	1–2
50% крупных	0,6–0,8	0,6–0,8
ВСЕГО	10,6–15,8	5,6–8,8
3. 100% мелких	8–12	4–6
50% средних	4–5	2–3
100% крупных	1–1,5	1–1,5
ВСЕГО	13–18,5	7–10,5

Принципы сбалансирования союзного бюджета в IV квартале 1990 г.

База расчетов — план бюджета на IV квартал 1990 г., предоставленный Министерством финансов СССР: доходы — 46,9 млрд. рублей, расхода — 62,5 млрд. рублей, дефицит — 15,6 млрд. рублей.

1. Сокращение расходов:

а) Целевое сокращение: капитальных вложений — 20%; операционных расходов — 30-50%;

военных расходов (на закупку военной техники) — 50-70%; расходы на внешнеэкономическую деятельность (помощь и кредиты другим странам заморозить на квартал на уровне 0 руб.);

б) Выделение «защищенных» статей:

социально-культурные мероприятия;

содержание правоохранительных органов;

расходы по обслуживанию госдолга;

расходы на проведение выборов народных депутатов СССР;

[222]

в) Сокращение всех незащищенных статей на 10-15 процентов.

Результат: Сокращение расходов союзного бюджета на 10 млрд. руб.

2.Рост доходов:

переориентация внешнеэкономической деятельности, стимулирование производства экспортных товаров — на 10-20%, или 1,5-3 млрд. рублей;
увеличение производства на имеющихся мощностях нескольких наиболее налогообъемных видов продукции — рост поступлений налога с оборота на 10-20%, или 0,8-1,5 млрд. рублей.

Результат: Увеличение доходов на 2-4 млрд. рублей.

Возможное сокращение дефицита союзного бюджета до 1,6-3,6 млрд. рублей.

3.Варианты финансирования дефицита бюджета: выпуск целевых займов на 1-3 млрд. рублей; выпуск облигаций госзайма с выплатой процентов в валюте на сумму 1-3 млрд. рублей;

выпуск облигаций краткосрочных займов (90-180 дней) на 1-2 млрд. рублей;

прирост вкладов населения в валюте за счет легализации валютных накоплений;

прирост вкладов населения на срочных счетах за счет повышения ставки процента.

Вывод: Увеличение расходов бюджета при проведении мероприятий по переходу к рыночным отношениям может финансироваться за счет перераспределения совокупной денежной массы, без ее роста, т. е. неинфляционными методами.Прогнозные расчеты

Реализация чрезвычайных мер до конца 1990 года значительно улучшит денежно-финансовое положение в экономике.

В таблице 1 приведен прогноз баланса доходов и расходов населения на конец 1990 года в двух вариантах: экстраполяционный, продолжающий тенденции 90-го года (1 вариант),и программный, отражающий начало реализации чрезвычайных мер в денежно-финансовой сфере (2 вариант).

Различие вариантов заключается в значительных объемах продажи иностранной валюты, золота и драгоценных металлов, максимально возможной продаже квартир, земельных участков, гаражей — всего на сумму до 20 млрд. рублей. Более подробно мероприятия, связанные с понижением

ликвидности сбережений населения, приведены в таблице 5. Эти меры позволят снизить норму сбережений с 10 до 7 процентов. Повышение процентов по срочным вкладам (до 5% по годовым вкладам до конца 1990 года и до 7% с 1 января 1991 г.) повысит доходы от процентов на 3 млрд. рублей, но повысит долю срочных вкладов с 40 до 50 процентов. Все эти меры понизят ликвидную денежную массу в руках населения (наличные плюс бессрочные вклады) с 407 млрд. рублей до 360 млрд. рублей, что позволит более уверенно войти в рыночную экономику.

Таблица 1

Баланс доходов и расходов населения

(млрд. рублей)

Показатели	1989 год	1990 год (прогноз)	
		вариант 1	вариант 2
Доходы			
1. Заработная плата	408,5	455	455
2. Пенсии, пособия, стипендии	76,8	87	87
3. Проценты по вкладам	8	9	12
4. Прочие расходы	64	74	74
Итого доходов	557,3	625	628
Расходы			
1. Покупка товаров и услуг	430,4	490	490
2. Обязательные и добровольные платежи	63,8	72	72
3. Покупка валюты, драгметаллов	1	2	15
4. Покупка жилья, земельных участков, гаражей	—	—	5
5. Сбережения в наличной и безналичной форме	62,1	61	46
Итого расходов	557,3	625	628
Денежные накопления			
1. Вклады в банках	337,9	367	361
2. Наличные деньги	105,1	124	110
3. Сертификаты	2,8	4	4
4. Прочие накопления	43,3	56	55
Стоимость материальных активов			
1. Домашнее имущество населения	860	940	970
2. Стоимость жилья, земельных участков	160	166	176

Чрезвычайные меры денежно-финансовой политики наиболее благотворно должны сказаться на уменьшении бюджетного дефицита. В таблице 2 также приведены два варианта бюджета на 1990 год.

Таблица 2

Доходы и расходы государственного бюджета
(млрд. рублей)

Показатели	1989 год	1990 год (прогноз)			
		вариант 1		вариант 2	
		за год	IV квартал	за год	IV квартал
Доходы					
1. Налог с оборота	111,1	121,9	30,5	122	30,5
2. Платежи из прибыли	115,5	121,6	30,4	120	30
3. Средства социального страхования	33,1	44,8	11,2	45	11,3
4. Доходы от внешнеэкономической деятельности	67,2	59,6	14,9	60	15
5. Налоги с населения	41,7	43,5	10,9	43,5	10,9
6. Прочие	33,3	38,5	9,6	38,5	9,6
Итого доходов	401,9	429,9	107,5	430	107,3
Расходы					
1. Финансирование народного хозяйства	200,1	202,8	61,7	175	53
в том числе:					
капитальные вложения	68,0	42,2	10,6	40,0	8,8
дотации и доплаты	1,8	16,8	4,2	12,6	3,0
операционные расходы	8,0	11,8	3,0	11,2	2,4
дотации на продовольствие	97,9	110,5	38,6	91,2	35,0
прочие	24,4	21,5	5,3	20,0	3,8
2. Финансирование внешнеэкономической деятельности	28,4	26,9	8,6	25,6	5,4
3. Финансирование социально-культурных мероприятий	139,3	160,5	40,1	160,5	40,1
4. На науку	10,1	10,9	2,7	10,0	2,5
5. На военные расходы	75,2	71,0	19,0	67,5	18,0
6. Прочие расходы	29,9	41,4	19,0	31,0	14,0
Итого расходов	482,6	489,9	122,5	469,6	133
Дефицит	-80,7	-83,6	-43,6	-65,7	-25,7

Снижение расходов производится по всем несоциальным (незащищенным) статьям на 5% годового объема или 20% расходов IV квартала (так как

Программа начинает осуществляться с 1 октября). Практически полностью прекращается выплата дотаций убыточным предприятиям. Это поставит их на грань банкротства и потребует либо изменения цен на их продукцию, либо выпуск долговых обязательств или их приватизации, в случае возможности ликвидации убытков.

Дефицит госбюджета снизится к концу года с 83,6 млрд. руб. до 65,7 млрд. рублей, что составляет 6,5% к ВВП. За IV квартал дефицит госбюджета уменьшится до 25,7 млрд. руб.

Прогноз доходов и расходов отраслей представлен в таблице 3. В условиях жесткого ограничения бюджетных расходов уменьшается прибыль предприятий в части, формируемой за счет дотаций из госбюджета, уменьшатся в первую очередь инвестиционные траты предприятий и организаций.

Таблица 3

Доходы и расходы предприятий и организаций
народного хозяйства (включая колхозы)
(млрд. рублей)

Показатели	1989 год	1990 год (прогноз)	
		вариант 1	вариант 2
Доходы			
1. Прибыль	270	265	253
2. Амортизация	141	146	146
Итого	411	411	399
Расходы			
1. Платежи в бюджет	117	123,3	121,3
2. Капитальный ремонт	63	67	67
3. Финансирование капитальных вложений	144	143,5	135,7
4. Выплата премий из ФМП, социальные и другие расходы	87	77,2	75

Денежная масса (млрд. рублей) *

Показатели	31 декабря 1989 г.	31 декабря 1990 г.	
		вариант 1	вариант 2
M_0 : наличные деньги (на руках населения плюс касса предприятий)	110	130	116
M_1 : M_0 плюс средства населения на бессрочных вкладах, облигации, сертификаты, полисы страхования	357	407	360
M_2 : M_1 плюс	704	758	734
срочные счета населения,	136	158	191
средства хозрасчетных организаций,	108	110	100
средства бюджетных, общественных организаций, Госстраха	103	83	83

Одним из главных результатов рестрикционной денежной политики будет понижение ликвидной части $M1c$ 407 млрд. рублей до 360 млрд. рублей.

Средства на счетах предприятий и организаций снижаются в основном за счет ограничения выдачи кредитов.

В таблице 5 приведен перечень мероприятий, направленных на снижение дефицита госбюджета и понижение ликвидности денежной массы.

Оценка снижения дефицита приведена в сопоставимых ценах. Она означает реальное снижение дотаций (в основном поступивших в виде дифференцированных надбавок), прекращение помощи иностранным государствам, снижение военных закупок и других расходов. Снижение расходов за счет ценовых факторов означает, что доходы бюджета повышаются за счет большего роста ренты, чем увеличение расходов за счет роста цен.

Мероприятия, связанные со снижением ликвидности денежной массы, приведены в текущих ценах. При этом выручка от продажи валюты и золота, приватизации идет на аннулирование денег и частично на погашение гос долга. В первые 100 дней погашаются до 15 млрд. рублей, в 1991 году — до 89 млрд. рублей.

В 1991 году начнется либерализация розничных и оптовых цен. На этот период сделаны прогнозные оценки по трем вариантам баланса доходов и расходов населения, доходов и расходов бюджета и совокупной денежной массы. Баланс доходов и расходов населения приведен в таблице 6.

Таблица 5

**Денежно-финансовые мероприятия
стабилизационного периода (млрд. рублей)**

Наименование	100 дней 1990 г.	Январь – март 1991 г.	Апрель – июнь 1991 г.	Июль – октябрь 1991 г.	Октябрь – декабрь 1991 г.	1991 год
Снижение дефицита бюджета (в сопоставимых ценах)						
1. Сокращение финансирования капитальных вложений	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	8,8
2. Снижение дотаций	9	8	8	8	8	32
3. Снижение финансирования внешнеэкономических связей	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	5,2
4. Снижение финансирования военных расходов	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	14
5. Снижение прочих расходов	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	14
6. Снижение дефицита за счет ценовых факторов	—	5	7	7	7	26
Итого	19,5	23,5	25,5	25,5	25,5	100
Понижение ликвидности денежной массы (в текущих ценах)						
1. Продажа валюты	10	10	8	3	3	24
2. Продажа золота	2	5	2	—	—	7
3. Продажа квартир, гаражей, земельных участков	5	10	10	7	7	34
4. Продажа облигаций займа реформы	1	4	4	3	3	14
5. Продажа активов незавершенного строительства	1	5	5	3	1	14
6. Приватизация мелких предприятий	0,5	1	1	3	10	15
7. Продажа акций	0,5	1	1	3	10	15
Итого	20	36	31	22	34	123

Таблица 6

Баланс доходов и расходов населения (млрд. рублей)

Показатели	Вариант 1					Вариант 2					Вариант 3				
	1*	2	3	4	1991 год	1	2	3	4	1991 год	1	2	3	4	1991 год
Доходы	123	144	150	160	577	123	144	150	160	577	123	144	159	169	595
1. Заработная плата	25	30	31	34	120	25	30	31	34	120	25	30	35	38	128
2. Пенсии, пособия, стипендии	7	7	8	9	31	7	7	8	9	31	7	10	12	14	43
3. Проценты по вкладам	28	30	30	30	118	28	30	30	30	118	28	32	35	37	132
4. Прочие доходы	183	211	219	233	846	183	211	219	233	846	183	216	241	258	898
Итого доходов															
Расходы	133	159	173	183	638	158	178	173	183	692	158	191	213	228	790
1. Покупка товаров и услуг	20	23	24	26	93	20	23	24	26	93	20	25	28	30	103
2. Обязательные и добровольные платежи	15	10	3	3	31	2	2	3	3	10	5	0	0	0	5
3. Покупка валюты, драгоценностей	15	15	10	10	60	3	4	10	10	27	0	0	0	0	0
4. Покупка жилья, земельных участков, других активов	0	4	9	11	24	0	4	9	11	24	0	0	0	0	0
5. Сбережения в наличной и безналичной форме	183	211	219	233	846	183	211	219	233	846	183	216	241	258	898
Итого расходов	112	119	109	105	153	130	113	100	105	155	132	121	111	107	190
Рост цен в %															
Денежные накопления	361	365	373	384	384	400	404	413	424	424	422	455	440	430	430
1. Вклады в банках	110	110	110	110	110	110	110	110	110	110	110	130	145	155	155
2. Наличные деньги	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60
3. Прочие накопления															

* 1 – январь – март, 2 – апрель – июнь, 3 – июль – сентябрь, 4 – октябрь – декабрь.

Первый вариант характеризуется высокими темпами приватизации, продажи квартир, земельных участков, гаражей, валюты, золота и драгоценных металлов (в соответствии с оценками таблицы 5). В этом варианте в первый период наблюдается небольшой рост цен (12%), затем увеличение составит 19 процентов. В третьем и четвертом периодах цены растут на 9% и 5% соответственно. Всего реализуется активов в первом варианте на 91 млрд. рублей. Кроме этого продажа акций и облигаций может уменьшить величину срочных вкладов населения.

Во втором варианте в первый период меры по связыванию сбережений разворачиваются не в полном масштабе (всего лишь 5 млрд. рублей в первом периоде по сравнению с 30 млрд. рублей в первом варианте). Поэтому рост цен составит в первом периоде 32 процента. Во втором периоде меры по связыванию сбережений увеличиваются до 6 млрд. рублей, в третьем и четвертом до 13 млрд. рублей за период. Соответственно рост цен во 2-4-периодах составит 14 процентов.

В первом и втором вариантах норма сбережений повышается с 0% до 2% во втором периоде, 4% — в третьем и 5% — в четвертом периоде. Рост цен за год составляет 53-55 процентов.

Третий вариант характеризуется наихудшими условиями: предложения материальных активов нет, норма сбережений не повышается. Основным инструментом, позволяющим сбалансировать цены — политика ограничения доходов, которые индексируются с коэффициентом от 0,5 от роста цен до 1.

Рост доходов в первом и втором вариантах составляет по 15% во втором периоде и по 4—6% в следующие периоды. В прочие доходы входит выплата пособий по безработице (20-25 млрд. рублей в годовом исчислении).

В таблице 7 приведены индексы цен потребительских товаров по комплексам.

Рост цен на продукцию производственно-технического назначения будет определяться введением новых ставок тарифов на социальное страхование (38%), необходимостью повышения цен на топливно-сырьевые ресурсы. При

первоначальном повышении цен на топливо и сырье в 2 раза (в дальнейшем еще на 30-40%) рост оптовых цен составит 25-30% в первые три месяца. Защита уровней цен на потребительские товары от инфляции издержек будет обеспечена перераспределением налога с оборота из продукции обрабатывающих отраслей в цены промежуточной продукции и ренту в сырьевых отраслях, а также уменьшением прибыли в обрабатывающих отраслях.

Таблица 7

Индексы цен по группам потребительских товаров

Группы товаров	Январь – март	Апрель – июнь	Июль – сентябрь	Октябрь – декабрь	1991 год
1. Продовольствие					
1	1,25	1,25	1,0	1,0	1,56
2	1,41	1,17	1,0	1,0	1,65
3	1,41	1,18	1,08	1,06	1,76
2. Алкоголь					
1	1,0	1,1	1,08	1,0	1,18
2	1,32	1,03	1,0	1,0	1,36
3	1,32	1,12	1,04	1,03	1,58
3. Товары легкой промышленности					
1	1,0	1,13	1,08	1,05	1,22
2	1,28	1,06	1,0	1,05	1,36
3	1,28	1,13	1,06	1,04	1,59
4. Непродовольственные товары и услуги (кроме товаров легкой промышленности)					
1	1,0	1,18	1,16	1,11	1,52
2	1,28	1,16	1,0	1,11	1,65
3	1,28	1,3	1,186	1,11	2,14
Итого:					
1	1,12	1,19	1,09	1,05	1,53
2	1,3	1,13	1,0	1,05	1,55
3	1,32	1,21	1,11	1,07	1,9

В таблице 8 представлены индексы цен по комплексам по трем вариантам.

Доходы и расходы бюджета приведены в таблице 9. Как видно из таблицы после проведения чрезвычайных мер плюс за счет ценовых факторов доходы увеличиваются на 180 млрд. рублей, 186 млрд. руб. во 2-м варианте и 247 млрд. руб. в 3-м варианте), но индексация расходов бюджета, а также появление новых статей выплата пособий по безработице и значительное увеличение выплат процентов по государственному долгу также увеличивает расходы на 142 млрд. рублей (215 млрд. руб. в 3-м варианте). Однако комплекс жестких финансовых мероприятий приводит к бездефицитности бюджета в 1991 году.

Таблица 8

Индексы оптовых цен

Наименование	Вариант 1	Вариант 2	Вариант 3
1. Metallургический комплекс	1,6	1,6	1,7
2. Топливо-энергетический комплекс	2,18	2,18	2,86
3. Машиностроительный комплекс	1,12	1,12	1,25
4. Химико-лесной комплекс	1,24	1,24	1,36
5. Промышленность строительных материалов	1,3	1,3	1,45
6. Легкая	1,2	1,35	1,6
7. Пищевая	1,56	1,65	1,76
8. Сельское хозяйство	1,12	1,15	1,33
9. Строительство	1,12	1,12	1,25
10. Транспорт и связь	1,4	1,4	1,55
11. Торговля, прочие отрасли	1,3	1,3	1,44
Итого	1,3	1,3	1,45

Прибыль предприятий (200 млрд. рублей в 1-м и 2-м вариантах и 250 млрд. руб. в 3-м варианте) после уплаты налогов (80-100 млрд. рублей) используется на выплату премий (80-100 млрд. рублей в пределах общих доходов по заработной плате) и прочие социальные расходы (40-50 млрд. рублей). При установлении процентных ставок по ссудам от 10% до 25% предприятия выплачивают 30-80 млрд. рублей процентных платежей. Преобразование государственных предприятий в акционерные общества в

размере до 100 млрд. рублей в среднегодовом исчислении принесет дополнительные доходы государственному бюджету в виде дивидендов 10-15 млрд. рублей, которые должны быть направлены на уплату процентов по государственному долгу и/или индексацию вкладов населения(во 2 и 3 вариантах).

Динамика агрегатов денежной массы на 1991 год в период проведения реформы представлена в таблицах 10 и 11.

Индексация вкладов производится в случае резкого роста цен примерно на сумму 40 млрд. рублей, который погашается за счет резкого повышения процентных ставок (в случае роста цен), выплаты процентов по государственному долгу, а также доходов от приватизации (если их размер достигнет достаточного уровня).

В случае значительного роста цен (вариант 3) дважды индексируются вклады населения на сумму 61 млрд. рублей и 53 млрд. рублей. Для обслуживания налично-денежного оборота возможно увеличение наличности, которое происходит за счет уменьшения вкладов на счетах до востребования.

Таблица 9

Доходы и расходы государственного бюджета в 1991 году

Показатели	Вариант 1				Вариант 2				Вариант 3						
	1*	2	3	4	1991 год	1	2	3	4	1991 год	1	2	3	4	1991 год
Доходы															
1. Налог с оборота	34	38	39	39	150	36	40	40	40	156	36	43	48	50	177
2. Налоги с прибыли	20	20	20	20	80	20	20	20	20	80	25	25	25	25	100
3. Рента	15	15	15	15	60	15	15	15	15	60	20	20	20	20	80
4. Взносы на социальное страхова- ние	38	43	43	46	170	38	43	43	46	170	38	43	43	46	170
5. Доходы от внешнеэкономичес- кой деятельности	15	15	15	15	60	15	15	15	15	60	15	15	15	15	60
6. Налоги с населения	11	13	13	13	50	11	13	13	13	50	11	13	13	13	50
7. Прочие	10	10	10	10	40	10	10	10	10	40	10	10	10	10	40
Итого	143	154	155	158	610	145	156	156	159	616	155	169	174	179	677
Расходы															
1. Финансирование народного хо- зяйства	37	37	38	38	150	37	37	38	38	150	40	42	44	44	170
2. Расходы на социально-культур- ные мероприятия	51	56	58	61	226	51	56	58	61	226	54	59	64	67	244
3. Выплата пособий по безработице	2	4	6	8	20	2	4	6	8	20	3	5	7	10	25
4. Расходы на оборону	20	20	20	20	80	20	20	20	20	80	23	23	22	22	90
5. Расходы на внешнеэкономичес- кую деятельность	10	10	10	10	40	10	10	10	10	40	10	10	10	10	40
6. Обслуживание внутреннего го- сударственного долга	10	10	10	10	40	10	10	10	10	40	10	10	10	10	40
7. Прочие	14	14	14	14	56	14	14	14	14	56	15	15	15	15	60
Итого	144	151	156	161	612	144	151	156	161	612	159	168	176	182	685
Превышение доходов над рас- ходами	-1	+3	-1	-3	-2	+1	+5	0	-2	+4	-4	+1	-2	-3	-8

* 1 – январь – март, 2 – апрель – июнь, 3 – июль – сентябрь, 4 – октябрь – декабрь.

Денежная масса в 1991 году (млрд. рублей)
(варианты 1 и 2)

Показатели	01.01. 1991 г.	01.04. 1991 г.	01.07. 1991 г.	01.10. 1991 г.	01.01. 1992 г.
M_0 : наличные деньги (на руках населения плюс касса предприятий)	116	116	116	116	116
M_1 : M_0 плюс средст- ва населения на бессрочных вкладах, облига- ции, сертификаты, полисы страхования	360	360	360	360	360
M_2 : M_1 плюс	734	734/773	738/777	746/786	767/797
срочные счета населения,	191	191/230*	195/234	203/243	214/254
средства пред- приятий, органи- заций и прочие счета	183	183	183	183	183

* Числитель — 1 вариант, вклады не индексируются
Знаменатель — 2 вариант, вклады индексируются

Показатели	01.01. 1991 г.	01.04. 1991 г.	01.07. 1991 г.	01.10. 1991 г.	01.01. 1992 г.
M_0	116	116	136	150	160
M_1	360	360	360	360	360
M_2	734	795	848	848	848
в том числе :					
срочные счета населения	191	252	305	305	305
средства пред- приятий и орга- низаций	183	183	183	183	183

Концепция и Программа «Переход к рынку» подготовлены 2-31 августа 1990
г Рабочей группой в составе^

С. Шаталин

Н. Петраков

Г. Явлинский

С. Алексащенко

А.Вавилов
Л. Григорьев
М. Задорнов
В.Мащиц
А. Михайлов
Б. Федоров
Б. Ясин

с участием В. Мартынова и Т{18}Ярыгиной.

В работе приняли участие представители республик:

от РСФСР — Явлинский Г. А., Федоров Б. Г., Михайлов А. Ю., Задорнов М. М., Ярыгина Т. В.;

Украинской ССР — Фокин В. П., Антонов В. И.;

Белорусской ССР —Козик Л. П.;

Узбекской ССР —Чиргадзе И. В., Гафуров Ш. Р., Долгополов П. И., Зинин В. И., Сааков В. И., Бронштейн В. И.;

Казахской ССР — Абуталипов Ж., Абдыкадиров Т.;

Грузинской ССР —Гулуа Б. Д.;

Азербайджанской ССР — Султанов И. К.;

Литовской Республики — Аляшкйтис В.;

ССР Молдова — Тампиза К. П., Чебук И. К.;

Латвийской Республики — Аболтинь Я. М., Раман М. Л.;

Киргизской ССР — Бегалиев С., Кунакунов К. К., Термечиков А. Д.;

Таджикской ССР — Самадов А. А.;

Республики Армения — Багратьян Г. А., Бархударян Л. В.;

Туркменской ССР — Байрамов Д. Д.

В своей работе группа использовала:

материалы ученых и специалистов: Н. Шмелева, О. Пчелинцева, Г Ронкина, Н. Косаревой, С. Глазьева, О. Вьюгина, И. Королева, В. Мусатова, С. Дубинина, В. Усоскина, А. Ничипорука, Е. Беяновой, В. Кузнецова, А. Шохина, С. Головина, Т. Поповой, В. Кущенко, Ю. Шатыренко, Г

Меликьяна, О. Меньшиковой, С. Дона, В. Покровского, С. Скоповского, С. Кретьева, А. Аганбегяна, А. Нецадина, Л. Вальдмана, В. Кричагина, В. Цапелика, Я. Чернышовой, А. Яковлева, М. Рожкова, А. Гранберга, И. Шеймана, А. Макушкина, В. Грищенко, И. Демидова, А. Зайченко, В. Воронова, М. Марголина, Ю. Уварова, В. Орлова, В. Шишкова, Ю. Марцинкевича, И. Рубвальтера, Е. Гайдара, А. Хандруева, Т. Заславской, А. Шевлякова, Н. Кириченко, А. Шмарова, И. Бушмарина, Н. Иванова, Г. Роговой, В. Супяна, Л. Лебедевой, Л. Немовой, Л. Дегтярь, И. Масловой, Л. Чижовой;

проекты Концепций перехода к рыночной экономике союзных республик;
результаты научных исследований:

ИЭП НТП АН СССР

ИМЭМО АН СССР

МНИИПУ

ИЭМСС АН СССР

ЦЭМИ АН СССР

ВНИКИ МВЭС СССР

Комиссии по рассмотрению альтернативных вариантов экономической реформы;

Проект Закона о занятости, подготовленный ВЦСПС;

Материалы ГУБХСС МВД СССР о теневой экономике. Организационное и техническое обслуживание осуществляло Управление Делами Совета Министров РСФСР, руководитель группы — В. Н. Работяжев.

Небольшое послесловие

Авторы программы, естественно, не могли знать, каковы будут итоги преобразований, проведенных в Российской Федерации, поэтому многие исходные тезисы и посылки, положенные в основу разработки программы могут сегодня вызвать только горькую усмешку: «солидарность народа», надежда на то, что реализация программы позволит переломить готовность людей верить больше в плохое, чем в хорошее, «движение к рынку прежде

всего за счет государства, а не за счет простых людей», «собственность в руках каждого — это гарантия стабильности общества, одно из важных условий предотвращения социальных и национальных потрясений» и т.д.. Однако некоторые базовые принципы программы, например, «все, что возможно, взять у государства и отдать людям» можно считать реализованными на 100 с лишним процентом (тем более, что список этих людей выглядит вполне обозримым). Можно считать, что лозунг «отнять и поделить», который почему-то любят приписывать большевикам, это краеугольный камень реформы. Правда, в отличие от большевиков, перераспределивших национальные богатства в пользу подавляющего большинства народа, рыночная реформа и в теории, и на практике предполагает раздел и присвоение национального достояния ничтожно малой частью населения. Слова о том, что такое присвоение «собственности и ресурсов обеспечит их гораздо более эффективное хозяйское использование и позволит избежать многих негативных явлений в процессе перехода к рынку» можно, конечно, считать искренним заблуждением авторов, но с не меньшим основанием можно предположить, что они имели ввиду возможность избежать негативных последствий только для тех, кто будет присваивать отнятое у народа достояние. «Более эффективное использование» — это отдельная тема, обсуждение которой неуместно в рамках аннотации. Достаточно сказать, что тридцатилетний опыт функционирования российской экономики на основе частной собственности эффективность использования рыночных механизмов не подтверждают. Желаящие получить подтверждение этому могут обратиться к материалам и докладу Счетной палаты об итогах приватизации в России, рассматривать которые государственная дума отказалась. Тем не менее, они остаются доступными для пользователей Интернета. В них приводятся примеры уничтожения после приватизации уникальных производств и технологий, не имеющих аналогов, а следовательно — и конкурентов в мире. Аргумент, что «сегодня все не так, как было в начале 2000-х гг.» не может быть признан

достаточно обоснованным, особенно в экономике. Достаточно ознакомиться со списком «системообразующих предприятий», которым в первую очередь оказывалась помощь в период пандемии. Мы уже не говорим об узости внутреннего рынка, заставляющей ключевые отрасли промышленности работать на экспорт и, в условиях санкций, переходить под контроль иностранных компаний.

Рекомендуем также обратить внимание на еще немаловажный тезис программы: — «люди должны не ждать чьих-то разрешений или указаний, а поступать в соответствии со своими интересами. Программа же показывает, как лучше и эффективнее действовать в этом направлении. Человек, заинтересованно читающий эту программу, может определить, что выгодно для него лично, и заранее решить, когда и что следует делать, что, от кого, в каком объеме и на каких условиях требовать для реализации своих экономических прав и интересов». Этот принцип также получил полную реализацию в «лихие 90-е» и особенно — в 2000-е гг. При этом, естественно, игнорируется необходимость сочетать свои личные интересы с интересами других людей и общества в целом.

Следует также учитывать, что программа создавалась в определенной социально-политической обстановке и под влиянием определенных политических сил, наиболее известными выразителями интересов которых в РСФСР стали М.С. Горбачев и Б.Н. Ельцин, поэтому в ней присутствуют расхожие штампы, внедрившиеся в то время в сознание людей, например — характеристика советского государства как тоталитарной социально-политической системы,

Думаем, что читатель сможет сам провести необходимые сопоставления и сделать вывод о том, как следует понимать те или иные положения программы и соотнести их с реальной практикой. Думаем также, что ее следует адресовать прежде всего людям, бывшим реальными свидетелями ликвидации социализма и утверждения капитализма в стране, начиная со

второй половины 80-х гг. по настоящее время (комментарий подготовлен в 2020-2021 гг.).

400 ДНЕЙ ДОВЕРИЯ

Г.А.Явлинский, А.Ю.Михайлов, М.М.Задорнов

1990 год

ПРЕДИСЛОВИЕ

Разработка плана действий в области экономических преобразований является сейчас, пожалуй, самой актуальной задачей. Развитие политических событий в стране настолько стремительно, что заставляет постоянно корректировать пути осуществления реформы, главная цель которой определена Съездом народных депутатов СССР.

Как известно, Второй съезд народных депутатов СССР заявил о необходимости перехода к рыночной экономике. Эта задача для наших условий беспрецедентна по своей сложности, и потому вполне естественно, что существует не одна точка зрения на способ ее решения.

Один из возможных вариантов перехода к рыночной экономике в короткий срок содержится в предлагаемом читателю проекте.

Мысль о разработке данного варианта, раскрывающего основные направления экономических преобразований и определяющего временные интервалы их проведения, возникла в связи с идеей введения поста Президента СССР. Работа над материалом была закончена к середине февраля 1990 г. Предполагалось, что высокая концентрация власти и авторитет Михаила Сергеевича Горбачева в случае принятия соответствующего политического решения позволят динамично и комплексно осуществить переход к рынку в ограниченный срок, с наименьшими социальными потерями. Цель преобразований — уже в кратчайшие сроки получить существенные положительные результаты с точки зрения удовлетворения первейших жизненных потребностей населения. Критерием успеха дела было бы проявление тенденции ежедневного улучшения во многих мелочах с соответствующим кумулятивным эффектом.

Построение гипотезы экономической программы исходило из того, что в период реформ создается не новая эффективно действующая система в целом, а объективизируется генотип новой хозяйственной системы и вводятся условия, способствующие его быстрому саморазвитию. Залог

успеха реформы — ее комплексность и радикальность. Время для постепенных преобразований оказалось упущенным, неэффективность частичных реформ доказана опытом Венгрии и Югославии; только быстрота, всеохватность и радикальность изменений помогут достигнуть поставленных целей. Весной этого года такая возможность, на наш взгляд, еще была. Однако события развернулись иначе.

Важно отметить, что предлагаемый вариант возможного подхода к трансформации централизованной экономики в рыночную ни в коей мере не является в полном смысле программой. Это лишь ориентировочный эскиз того, как можно было бы построить действительно работающую модель. В этом варианте не хватает еще многого: нет конкретизации макроэкономических пропорций, темпов изменения важнейших показателей, отсутствуют подходы к структурной политике, ориентиры для принятия государственных решений в этой области. Необходимы дополнения в части внутриотраслевых сдвигов и организации деятельности предприятий.

Кроме того, и это особенно важно, четкая ориентация предлагаемой схемы реформы на общесоюзный уровень требует существенных изменений в связи с провозглашением суверенитета рядом республик и подготовкой нового союзного договора. В то же время мы убеждены, что предлагаемая общая логика преобразований экономической системы может быть сохранена, так как соответствует интересам всех союзных республик в деле создания общесоюзного рынка.

Кроме самого проекта перехода к рыночной экономике в книгу включены еще два материала. Дело в том, что сам проект сформулирован императивно, без объяснений и обоснований тех или иных тезисов. Чтобы у читателя не оставалось чувства неудовлетворенности, авторы посчитали полезным представить на его суд, во-первых, свое понимание причин тяжелейшего финансового положения, в котором находится наше государство, с анализом финансовой политики последних лет и, во-вторых, описание опыта перехода к рыночной экономике послевоенной Японии. Весьма характерно, что к

концепции ускоренного перехода к рынку (план Д. Доджа) Япония пришла после трех-четырех попыток административных реформ, ошибок и неудач, и тем не менее японские специалисты считают этот этап необходимым, а не потерей времени (см. прилож. 1, 2).

И наконец, почему “400 дней доверия”? Ответ прост: успех реформ невозможен без доверия людей к тем, кто осуществляет преобразования. Чудес не бывает — и первые шаги реформы в экономике ухудшат положение многих.

Главная задача авторов — привлечь внимание специалистов, профессионалов-экономистов, социологов, политологов и широкого круга читателей к предметному обсуждению проблем перехода к рыночной экономике.

ОСНОВНЫЕ БЛОКИ РЕФОРМЫ

Страна находится в углубляющемся экономическом кризисе: спад производства, латентные инфляция и безработица, переключение хозяйственных связей на теневые, неофициальные контакты, распад единого общесоюзного рынка и локализация хозяйственных отношений, социально-политические проблемы. Отступать дальше некуда, необходима конкретная программа выхода из кризиса.

Нарастающая неуправляемость экономики, отсутствие четких критериев ее структурной перестройки в условиях несбалансированности всех рынков и системы искаженных цен, неготовность, некомпетентность и прямое сопротивление реформам основной части организационных структур принятия и исполнения решений — все это не оставляет надежд на выход из кризиса на основе комплекса административных мер. Необходимо прямое соединение желаний и воли самых “верхов” и самых “низов” экономики в проведении реформ, синхронизация и однонаправленность их совместных действий — то, что эффективно обеспечивает регулируемая рыночная система.

Наличие в стране излишнего денежного спроса и отсутствие субъекта свободных рыночных отношений позволяют в едином процессе приватизации государственной собственности объединить достижение двух необходимых для эффективных рыночных отношений целей: восстановления сбалансированности и создания системы свободных хозяйствующих субъектов путем передачи накопленных денежных средств (прежде всего частных лиц) государству в обмен на государственную собственность, которая передается частным лицам и их объединениям.

При этом с первого же дня должен быть проведен комплекс декларативных и символических мер по завоеванию правительством кредита доверия у мелкого бизнеса, чтобы дальнейшие шаги государства по регулированию хозяйственной деятельности не воспринимались панически.

Приватизацию необходимо начинать в наименее концентрированных и монополизированных отраслях экономики, непосредственно связанных с обслуживанием населения и производством потребительских товаров. Остальные отрасли будут участвовать в этом процессе в основном путем выпуска акций; превращение крупных предприятий этих отраслей в негосударственные акционерные компании — дело далекого (5–10 лет) будущего.

Создание системы свободного предпринимательства будет сопровождаться резким изменением макроэкономической политики, имеющей целями: стимулирование процесса приватизации, максимальное ускорение структурной перестройки экономики, создание и поддержание системы минимальных социальных гарантий населению.

Реализация программы должна опираться прежде всего на собственные силы и внутренние ресурсы. Вместе с тем крайне полезна была бы помощь международных организаций и отдельных стран как материальная (создание стабилизированных валютных фондов), так и интеллектуальная (консультации по правовому регулированию системы мелкого бизнеса, организации статистики, созданию фондовых бирж и другой инфраструктуры рынка, организации работы банковской системы и др.).

Важно, что проведение реформы обусловит создание социальноориентированного механизма, направленного на удовлетворение общественных и личных потребностей за счет:

- существенного уменьшения степени субъективизма в определении приоритетов экономической политики;
- стремления к полноценной занятости и ее рациональной структуре;
- продвижения и сбалансированности рынка и относительной стабильности цен;
- все большей открытости экономики, становления конвертируемости рубля и включения в мирохозяйственные связи;
- существенного роста уровня и улучшения образа жизни населения.

Предполагается провести следующие мероприятия.

Преобразование отношений собственности и создание системы свободного предпринимательства

Правовые гарантии

Право собственности юридических и физических лиц советских и иностранных на любой вид имущества, кроме находящегося в исключительной государственной собственности, гарантируется законом.

Юридические и физические лица, советские и иностранные имеют равные права на любую хозяйственную деятельность, кроме запрещенной законом, и несут имущественную ответственность в размере стоимости принадлежащего им имущества.

Из уголовного и административного законодательства исключаются все статьи, касающиеся хозяйственных преступлений (спекуляция, коммерческое посредничество, частное предпринимательство и др.), осужденные по этим статьям амнистируются.

Органы Государственного арбитража преобразуются в систему независимых хозяйственных судов, подчиненную Верховному Совету СССР.

Различия в режиме ведения счетов в банках для юридических и физических лиц в советских денежных единицах ликвидируются. Они получают равное

право ведения валютных счетов в любых банках СССР, готовых к выполнению этой функции.

Разгосударствление

В первую очередь разгосударствлению подлежат предприятия:

- розничной и мелкооптовой торговли;
- бытового обслуживания населения и, частично, оказания иных платных услуг (гостиничное хозяйство, туризм и т.д.);
- общественного питания;
- подрядные строительные организации;
- убыточные совхозы и подсобные хозяйства государственных предприятий;
- пищевой, легкой промышленности;
- стройматериалов и деревообрабатывающей промышленности;
- других отраслей с числом работающих до 300 человек.

Стоимость основных и оборотных производственных фондов указанных предприятий, подлежащих реализации, составит до 350 млрд руб. Существует приблизительное равенство спроса и предложения госимущества. Оно может быть продано по существующим ценам и балансовой стоимости (возможно за вычетом износа).

Кроме того, в результате жилищной реформы первоначально может быть продано 10–20 % государственного жилищного фонда (оценочно около 50 млрд руб.), а также государственных незавершенных строек и неустановленного оборудования (на 20–30 млрд руб.).

Таким образом, первоначально государство может предложить имущество на сумму около 400 млрд рублей.

Излишний денежный спрос оценивается в сумму 300–350 млрд руб. (в т. ч. 200–250 млрд руб. у населения, из него только 150–200 млрд руб. в Сбербанке и около 100 млрд руб. у предприятий).

Главное в этой ситуации не допустить, особенно на начальном этапе, влияния излишних денежных средств на рост цен, направив их на выкуп государственного имущества; необходимо быстрое создание

многоканальности разгосударствления путем разовых продаж, аукционов, реализации в рассрочку, массовой передачи в аренду с последующим выкупом, распродажи акций и т.п.

Государство должно обеспечить привлекательность нового сектора экономики, с одной стороны, и проводить жесткую линию на отказ от всех видов помощи и поддержки неэффективных и малорентабельных предприятий и организаций – с другой; создать наиболее благоприятный режим хозяйствования мелкому и мельчайшему предпринимательству; льготные условия вложения средств, находящихся на счетах населения.

Учитывая, что преобразование собственности исходит от лица собственника — государства, — возможны и принудительные меры с его стороны. Например, обязательный перевод на краткосрочную аренду с высокой арендной платой.

Необходимо проводить разъяснительную кампанию в средствах массовой информации, открытое обсуждение возможностей денежной реформы и резкого роста цен, если население не воспримет политику разгосударствления.

Кроме того, крупные предприятия промышленности, строительства, транспорта получают право выпуска акций. При этом предусматриваются:

- реализация акций как юридическим, так и физическим лицам;
- поступление основной части доходов от продажи акций (80–90%) в госбюджет для покрытия государственного долга, оставшейся в распоряжение предприятий на расходы по организации льготного обслуживания акционеров;
- ввод для ряда предприятий правила сохранения 51% акций в руках государства;
- создание для управления государственной акционерной собственностью Государственного акционерного фонда (регионального? прибыльного? независимого от правительства?) либо сети банков-холдингов (государственных?).

После того, как наберет силу процесс приватизации, то есть спустя примерно полгода с учетом ситуации на рынке в разгосударственном секторе вводится свободное ценообразование, в государственном отменяется контроль за ценами. Возможен разовый пересмотр некоторых цен в госсекторе, регулирование цен на государственные заказы и ряд важнейших товаров.

Государственное регулирование экономики

Макроэкономическая политика переходного периода должна быть направлена на достижение сбалансированности через сокращение государственных расходов, управление инфляцией, перестройку финансовой и денежной систем. Ее задачи — максимальное укрепление рубля и всемерное стимулирование разгосударствления.

Бюджетная политика и антиинфляционные мероприятия

Бюджетная политика направлена на обеспечение текущей сбалансированности госбюджета. Для этого предполагается сократить расходы:

- на дотацию убыточным предприятиям;
- на дотацию сельскому хозяйству; на централизованные инвестиции;
- на операционные расходы (мелиорация, геологоразведка и др.);
- на оборону с ревизией всех оборонных расходов.

Одновременно в госбюджет мобилизуются централизованные денежные фонды министерств и проводится налоговая реформа, которая включает:

- ввод единых ставок налогообложения прибыли юридических лиц (с использованием прогрессивной шкалы или иных вариантов изъятия монопольной сверхприбыли);
- прогрессивное налогообложение доходов с более жесткой шкалой для физических лиц по сравнению с юридическими лицами в целях стимулирования производственного накопления;
- налогообложение имущества, находящегося в личной собственности; увеличение ставок земельного налога, налога на наследство и дарение и,

напротив, льготное налогообложение производственных фондов, находящихся в личной собственности;

- создание налоговой инспекции, введение (квартальных?) налоговых деклараций;
- жесткие санкции для физических и юридических лиц за уклонение от уплаты налогов (3–5-кратный штраф и тюремное заключение);
- ввод налога на новое производственное строительство в размере 20–30% его сметной стоимости (возможны льготы группе “Б” промышленности) с целью преодоления несбалансированности в инвестиционной сфере и резкого изменения структуры инвестиций в течение 1–2 лет.

Возможно также увеличение ставок косвенных налогов на потребительские товары для изъятия в бюджет сверхприбыли, получаемой при повышении цен на них до уровня, балансирующего спрос и предложение.

Бюджетный дефицит, ограниченный рамками 2–3 % ВВП, правительство должно покрывать только за счет выпуска и реализации облигаций государственного займа с высоким уровнем процентов. Доходы от продажи акций, реализации госимущества должны поступать на особый счет госбюджета и передаваться Госбанку в счет погашения внутреннего государственного долга.

Организуется рынок ценных бумаг и государственные валютные аукционы в основном для предприятий.

Реформа призвана создать условия для развития рынка денег и капитала.

Первым шагом станет подчинение Госбанка Верховному Совету СССР с правом последнего законодательно ограничивать рост денежной массы и создание двухуровневой банковской системы. Одновременно Госбанк СССР начнет выполнять функцию резервного банка, причем в начальный период (1–1,5 года) с высокой (20–40 %) нормой резервирования.

В качестве предварительной, первоочередной меры перед их преобразованием в коммерческие, необходимо проведение санаций счетов специализированных банков и передача безнадежной задолженности

Госбанку для взыскания и списания в случае ликвидации юридических лиц. Низовая сеть Госбанка и Сбербанка преобразуется в сеть коммерческих банков, которые вместе с коммерческими составят второе звено банковской системы. Предполагается политика Центрального банка, направленная на существенное (до 15–20%) повышение процентной ставки за кредит. Кредитная реформа проводится в направлении резкого ограничения кредитной экспансии.

Юридическим и физическим лицам предоставляется право открытия счетов (в т. ч. и валютных — по мере готовности банков) в любых банках.

Банки начнут выпуск акций и на них распространится общий порядок налогообложения юридических лиц.

Все более широкое распространение получают внебанковские организации, аккумулирующие денежные ресурсы, — пенсионные, страховые фонды.

Внеэкономическая политика

Для оценки финансовых резервов государства немедленно проводится полная ревизия всех финансовых депозитов и погашается часть краткосрочной задолженности.

Немедленно начинаются переговоры о получении льготных и стабилизационных кредитов, о режиме платежей, субсидиях и прямых инвестициях. Анализируются и принимаются меры в целях ускоренной реализации долговых обязательств иностранных государств перед СССР, погашения части этой задолженности потребительскими товарами.

Создаются страховые валютные фонды. Происходит девальвация рубля и переход к единому его курсу по торговым и неторговым операциям, организация валютных аукционов в широких масштабах.

Осуществляются отказ от лицензирования экспорта (вводится список запрещенных к экспорту товаров), переход к новым таможенным правилам и пошлинам, единым для физических и юридических лиц.

Организуется массовое обучение советских студентов и специалистов за рубежом, западные специалисты привлекаются на контрактной основе для консультаций по развитию новых форм управления хозяйственной

деятельностью.

Аграрная реформа

Одновременно с законодательными гарантиями равенства всех форм собственности в сельском хозяйстве осуществляется ряд мер.

1. Отказ от всех форм дотаций непосредственно предприятиям, переход к дотированию за счет местных бюджетов и по их решению конкретных продуктов на стадии конечного потребления (в объемах, предусмотренных нормируемым распределением).
2. Сведение к минимуму централизованных инвестиций в сельское хозяйство.
3. Реализация основных фондов нерентабельных совхозов (предоставление в аренду) физическим и юридическим лицам, раздел имущества колхозов-банкротов между членами хозяйства (после уплаты долгов).
4. Предоставление колхознику права свободного выхода из хозяйства с индивидуальным земельным наделом и пропорциональной частью имущества.

Реформа предусматривает создание ограниченного рынка земли за счет реализации земельных участков в собственность физическим и юридическим лицам, решение вопроса о цене земли (конкурсная продажа – ? кадастр – ?).

Первоначально право выкупа приусадебных участков за небольшую плату предоставляется колхозникам и рабочим совхозов, садоводческим товариществам и их членам; выделяются для продажи массивы неиспользуемых земель. На первом этапе возможен также вариант предоставления земли в длительную (до 50 лет) аренду с правом наследования и выкупа в рассрочку.

Одновременно повышаются ставки земельного налога; вводятся льготы переселенцам в трудодефицитные районы.

Снимаются все ограничения на реализацию произведенной продукции индивидуальными и коллективными хозяйствами, вместе с тем для крупных хозяйств в случае введения карточной системы на основные продукты

питания сохраняется на 1–2 года госзаказ на определенные виды продукции. При этом возможно либо ограничение сферы госзаказа только высокоэффективными хозяйствами (с высокими закупочными ценами), либо установление единого уровня “натурального налога” для всех колхозов и совхозов (при более низких закупочных ценах).

Государственный контроль за ценами сохраняется только на ключевые виды сельхозпродукции в объемах, необходимых для карточного распределения.

Необходим также отказ от централизованного распределения материально-технических ресурсов сельскому хозяйству, реализация их через товарные биржи (ярмарки) и сеть дилеров.

Право выбора конкретного варианта проведения аграрной реформы предоставляется союзным республикам.

Социальные гарантии

Основное направление действий – сужение сферы социальных гарантий для активной трудоспособной части населения и уменьшение объемов перераспределения чистого дохода через госбюджет. Цель – стимулирование трудовой и предпринимательской активности.

Государство отказывается от гарантий занятости на предприятиях, принимает временное положение о банкротстве, берет курс на ликвидацию неэффективных предприятий. Соответственно изменяется трудовое законодательство.

Для стабилизации уровня жизни, сдерживания социальной напряженности с учетом психологического фона и сложившихся традиций вводится специальная система социальной защиты.

1. Организуется карточная система распределения основных продовольственных и непродовольственных товаров, входящих в состав минимального потребительского бюджета (МПБ), одновременно с введением разгосударствления и свободного ценообразования МПБ официально утверждается Верховным Советом СССР в натуральной (по элементам) и стоимостной форме. Уровень и объем карточного распределения,

соответствующие прожиточному минимуму, являются расчетной основой государственного заказа, а также необходимых для его производства ресурсов, определенных по модели межотраслевого баланса.

Кроме того, МПБ на первом этапе становится основным инструментом для определения минимального размера заработной платы, пенсий, пособий по инвалидности (и безработице – ?).

2. С момента перехода к свободным ценам вводится индексация доходов. При этом:

- максимальная компенсация роста цен (до 0,7–0,8 % на 1% инфляции) распространяется только на социальные пособия и пенсии, размер которых соответствует минимальному прожиточному уровню (возможна и привязка к средней заработной плате);
- размер индексации фондов заработной платы на государственных предприятиях не должен превышать 0,3–0,5 % на 1% роста цен (для бюджетных отраслей, возможно – 0,5–0,6).

3. Создается Государственный фонд помощи безработным, формируемый за счет налогообложения фонда зарплаты (прибыли?) государственных предприятий и отчислений от предпринимательского дохода:

- вводятся пособия по безработице;
- организуются биржи труда, резко увеличиваются расходы на переподготовку кадров;
- создается система общественных работ для безработных (в жилищно-коммунальном хозяйстве; на строительстве дорог и т.д.).

4. Реализуются программы помощи конкретным социальным группам:

- одиноким престарелым и инвалидам;
- домам престарелых, детдомам и т.д.;
- субсидии беженцам и переселенцам;
- бесплатное питание; помощь бездомным-диетическое и детское питание.

Для обеспечения этих программ используются все ресурсы, в том числе и имущество крупных общественных организаций.

Важнейшим требованием к программе является ее конкретность во времени. Сроки осуществления программы должны быть достаточными для серьезных сдвигов, но, с другой стороны, вызывать понимание и доверие населения.

400 ДНЕЙ

При разработке программы была сделана попытка реализовать основные требования к ней — конкретность во времени, достижение результатов в сроки, вызывающие понимание и доверие населения. Поэтапная развернутость этой концепции позволяет сделать ее технологичной и синхронизировать мероприятия отдельных ведомств.

В результате осуществления предлагаемых мероприятий за достаточно короткий срок, например 400 дней (рис. 1,2), может быть создан генотип новой экономической системы, которая сможет в дальнейшем развиваться сама, без чрезвычайных усилий со стороны государства.

1 этап — подготовительный (50 дней)

1-й день

Выступление президента с программой реформ; начало разъяснительной кампании и проведения ряда предварительных мер:

- декларация равенства прав физических и юридических лиц (в том числе иностранных) на любую хозяйственную деятельность, кроме запрещенной законом;
- объявление порядка передачи (реализации) части жилищного и земельного фондов в собственность граждан; разъяснение форм и порядка денационализации основных фондов, и в том числе режима принудительного перевода на краткосрочную аренду;
- предоставление гарантий прав собственности юридических и физических лиц (советских и иностранных) на любой вид имущества, включая средства производства, землю, жилье, кроме оговоренного круга объектов исключительной государственной собственности;
- исключение из уголовного и административного законодательства статей,

касающихся части хозяйственных преступлений (спекуляция, коммерческое посредничество и т.д.); амнистия осужденных по этим статьям с одновременным сообщением об увеличении ассигнований на борьбу с преступностью, направленную против личной собственности и собственности граждан; о мерах по обеспечению общественной безопасности;

– предупреждение о предстоящей налоговой реформе.

Через средства массовой информации проводится разъяснение целей программы и тех выгод, которые получит население в результате ее реализации. Необходимо заявить и о временных отрицательных последствиях, которые будут на промежуточных этапах реформы (инфляция, безработица) и об их неизбежности; сослаться на опыт преodelения кризисов в США, в послевоенной Европе, в сегодняшней Польше.

С 1-го по 50-й день

Ревизия (оценка) национального богатства по основным его видам:

1. Экспертная оценка (с использованием данных незавершенной переоценки) стоимости основных производственных фондов — в отраслевом и территориальном разрезах.
2. Оценка стоимости непроизводственных основных фондов, и в первую очередь — жилищного фонда страны с дифференциацией по степени благоустроенности и уровню износа.
3. Выбор методологии определения цены земли.
4. Ревизия имущества всех общественных организаций.
5. Ревизия золотого (и драгметаллов) запаса страны.
6. Ревизия советских депозитов в зарубежных банках и государственной собственности СССР за границей (включая собственность общественных организаций и отдельных лиц).
7. Подведение итогов инвентаризации незавершенного производственного строительства.

8. Уточнение объемов и структуры стратегических запасов.

9. Выявление и оценка объемов излишков некоторых видов государственного имущества, прежде всего: легкового и грузового автотранспорта; военного имущества; части непроемких основных фондов (нежилые помещения, административные здания и т.д.).

Уточнение размеров внешнего и внутреннего государственного долга, объема и структуры денежной массы, платежных и внешнеторговых балансов; баланса денежных доходов и расходов населения; объема и структуры кредитных ресурсов.

Выбор тактики проведения радикальной экономической реформы.

С 10-го дня

Объявление о предстоящей отмене субсидий и дотаций предприятиям, разъяснение новых форм взаимоотношений последних с государством.

Начало процесса денационализации на основе символической реализации (за небольшую плату) либо безвозмездной передачи (пенсионерам, малообеспеченным семьям) части жилищного и земельного фонда страны, а именно:

- жилищного фондов ЖСК (безвозмездно с правом последующей продажи квартир);

- квартир в блочных домах постройки 1950–1960 гг. и равноценных им по уровню благоустройства и степени износа (за символическую плату от 200–300 до 1 тыс. руб.);

- предоставление в собственность колхозникам и рабочим совхозов приусадебных участков размером от 0,15 до 0,4 га в зависимости от местных условий (возможно— за небольшую плату);

- выкуп за символическую (200–300 руб.) плату членами садовых товариществ и дачных кооперативов своих участков земли размером 0,06 га с дифференциацией цены участков в зависимости от размера, расположения.

Снятие ограничения на выкуп остальной части жилищного фонда квартиросъемщиками — но уже за полную цену, с учетом износа;

предоставление права пользователям дачных участков выкупа земли по реальной цене и с ограничениями на общую площадь участка (в зависимости от местных условий).

Реализация мелких и средних предприятий следующих отраслей и сфер народного хозяйства:

- розничной и мелкооптовой торговли;
- бытового обслуживания населения и части иных платных услуг (туризм, гостиничное хозяйство и др.);
- общественного питания;
- подрядных строительных организаций;
- автомобильного транспорта;
- убыточных совхозов и подсобных хозяйств крупных промышленных предприятий;
- пищевой, легкой промышленности, промышленности стройматериалов, деревообрабатывающей;
- полиграфической промышленности;
- предприятий других отраслей промышленности с числом занятых менее 300 человек;
- большей части предприятий материально-технического снабжения.

Предоставление налоговых, кредитных и иных льгот мелким и средним денационализированным предприятиям, снятие препятствий для иностранных инвестиций в этот сектор.

Переход к свободному ценообразованию для негосударственного сектора экономики (для сдерживания роста цен использовать механизм обязательного уведомления о повышении цен за 20–40 дней; установление практики “замораживания” цен на 1–2 месяца с момента выкупа предприятия — имея в виду, что на следующих этапах реформы свободное ценообразование станет нормой для всей экономики).

Проведение налоговой реформы, предусматривающей:

- единые ставки налогообложения прибыли юридических лиц с

использованием антиинфляционных и антимонопольных вариантов формирования ставок налога;

- прогрессивную шкалу налогообложения в зависимости от уровня рентабельности (?);

- повышение цен только после предупреждения государственных органов за 1–2 месяца и уплата определенного прогрессивного налога за увеличение цен;

- введение государством предельного индекса цен на определенные виды продукции с жестким прогрессивным налогом за его превышение;

- прогрессивное налогообложение доходов физических лиц, шкала которого должна быть более жесткой в сравнении с налогообложением юридических лиц;

- налогообложение имущества, находящегося в личной собственности (сверх определенного уровня); уточнение ставок земельного налога, налога на наследство и дарение; и, напротив, льготное налогообложение производственных фондов, находящихся в частной собственности;

- жесткие санкции за уклонение от уплаты налогов; создание эффективной налоговой инспекции;

- налог на новое производственное строительство (временно);

- возможное увеличение ставок косвенных налогов на некоторые потребительские товары с целью изъятия в бюджет части денежных средств населения и предприятий путем роста цен до уровня, балансирующего спрос и предложение.

С 30-го дня

Отмена субсидий и дотаций убыточным предприятиям, в том числе колхозам и совхозам.

Реализация неустановленного оборудования со складов производственныхстроек, предназначенных к консервации.

Продажа основных и оборотных фондов, земли колхозов и совхозов – банкротов.

Свободная реализация акций крупными предприятиями ряда отраслей экономики.

На подготовительном этапе реформы случаи полного выкупа предприятий, по-видимому, будут единичными; основные усилия должны быть направлены на законодательное и организационное обеспечение широкого разгосударствления на II этапе.

Наконец, в первые 30 дней начинаются переговоры с Западом о получении льготных кредитов, субсидий, об отсрочке платежей. Для обучения за границу с конкретными задачами направляются группы специалистов. Начинается формирование материальных и финансовых резервов на государственном (республиканском) и региональном уровнях.

Законодательное обеспечение

Издание пакета президентских указов, среди них:

- о банках; о Государственном банке;
- об акционерных компаниях;
- о предпринимательстве;
- о формах и порядке разгосударствления;
- о банкротстве;
- о единой системе налогообложения.

Вносятся изменения в следующие законодательные акты:

- Закон о государственном предприятии;
- Основы законодательства СССР об аренде;
- Закон о собственности (с включением в него четкой системы гарантий собственности физических лиц);
- Закон о земле; законодательство о бюджете;
- жилищное законодательство.

Организационное обеспечение следующих этапов программы

1. Создание институциональной системы оценки и приватизации государственной собственности (особо и в первую очередь – земельный фонд

и жилищный фонд);

2. Организация фондовой биржи, оснащение ее соответствующим электронным оборудованием; единого Государственного акционерного фонда или нескольких фондов на региональной основе, либо нескольких государственных банков-холдингов;

3. Реорганизация всей системы сбора и обработки статистической информации – с созданием подсистемы для обеспечения реформы.

4. Реорганизация всей системы профессионального обучения и переподготовки – с выделением перспективных специальностей.

5. Приглашение зарубежных специалистов для экспертизы, организации рыночного регулирования и др. – по направлениям реформы.

6. Создание службы контроля и прогнозирования социально-экономических процессов.

7. Разработка гарантий минимума социальной защищенности всем гражданам по следующим направлениям (рис. 3):

– определение минимального потребительского бюджета, соответственно ему минимальной заработной платы, пенсий и пособий;

– разработка карточной системы на товары первой необходимости и системы ее обеспечения;

– создание фонда трудоустройства и помощи по безработице;

– проведение индексации доходов.

II этап реформы — разгосударствление собственности (50–180-й дни)

Основное содержание данного этапа — широкая реализация государственной собственности, создание негосударственного сектора в экономике и резкое сокращение объемов накопленного (“отложенного”) денежного спроса. При этом важно переключить этот спрос с рынка потребительских товаров на выкуп государственного имущества и земли.

Программа предусматривает многообразие форм (рис. 4, табл. 1) разгосударствления собственности: разовый выкуп, продажу в рассрочку,

аренду с последующим выкупом, акционизацию, иностранные инвестиции (см. прилож. 2).

В непосредственном подчинении органов Совета Министров СССР и союзных республик остаются предприятия следующих отраслей: электроэнергетики; железнодорожного, трубопроводного транспорта; связи; ряда подотраслей оборонного комплекса.

При этом сохраняется государственный заказ на продукцию, поставляемую на экспорт в соответствии с долгосрочными международными и двусторонними договорами СССР.

Предприятиям указанных отраслей предоставляется право выпуска акций с сохранением контрольного пакета (51%) у государства; акционерам же предоставляются льготы (ценовые скидки, льготное обслуживание и др.). Определенная часть привлеченных денежных средств (50–70%) остается в распоряжении предприятий.

Уже на данном этапе следует стремиться к максимальной глубине процесса приватизации — созданию акционерных компаний с минимально возможной долей государственного акционерного капитала; полному выкупу основных фондов мелких и средних предприятий. По возможности следует избегать промежуточных этапов, изначально менее эффективных форм хозяйственной деятельности. В частности, необходимо избавиться от иллюзий относительно различных форм коллективной собственности в промышленности и на транспорте, включая аренду предприятий трудовыми коллективами — использование таких форм организации хозяйственной деятельности, по-видимому, нужно считать вынужденной мерой, промежуточным этапом преобразования собственности.

Соответствующим образом должна строиться и политика денационализации — аренда предприятий трудовыми коллективами применяется только в случае невозможности их реализации физическим или юридическим лицам, она должна быть краткосрочной, с высокой арендной платой и предусматривать выкуп фондов (возможно — в рассрочку).

С 50-го дня

Реализация акций через банковскую систему, фондовую биржу.

Консервация до 50% всего незавершенного строительства; реализация этих объектов (в первую очередь законченных строительством отдельных объектов зданий, не установленного оборудования и запасов материальных ценностей на консервируемых стройках) в той или иной форме физическим и юридическим лицам, включая иностранных инвесторов.

Резкое увеличение объемов рыночной реализации стройматериалов за счет их переориентации с производственного строительства.

50—70-й дни. Банковская реформа

Завершение бюджетной реформы, направленной на обеспечение текущей сбалансированности госбюджета.

70—120-й дни

Развитие процессов разгосударствления, продолжение формирования материальных и финансовых резервов.

Со 120-го дня

Расширение предложения на рынке государственного имущества, если интенсивность процесса разгосударствления недостаточна, а именно:

- снижение цен на реализуемое государственное имущество, льготные условия его продажи (в рассрочку, с низким процентом и т. д.);
- введение налоговых и кредитных льгот на определенный период после приватизации;
- реализация (в том числе и на аукционах) излишков определенных видов государственного имущества, прежде всего:
 - а) легкового и грузового автотранспорта;
 - б) военного имущества;
 - в) части непроизводственных фондов — административных зданий, нежилых помещений и др.;
- увеличение доли квартир, реализуемых за плату, в общем объеме ввода нового жилья;

— реализация физическим и юридическим лицам, на селе — в первую очередь самим работникам хозяйств основных фондов государственных предприятий-банкротов (в том числе и совхозов);

— выделение земли для ее реализации крестьянским семьям, садовым и дачным кооперативам (товариществам), под гаражи и т.д.

Эти меры могут применяться в различной последовательности в зависимости от местных условий. Часть денежных накоплений можно также аккумулировать за счет реализации облигаций государственного займа и на валютных аукционах (с допуском на них физических лиц).

Законодательное обеспечение

Утверждение Верховным Советом изменений в трудовом законодательстве, форм и порядка помощи в связи с безработицей, источников финансирования Фонда трудоустройства.

Принятие временного положения о государственном заказе.

Введение антимонопольного законодательства.

Утверждение положения о министерствах, о полномочиях Совета Министров СССР, о центральных экономических органах.

Утверждение списков запрещенных к экспорту товаров, новых таможенных правил и к концу этого этапа (до 180 дней) отмена практики лицензирования экспорта.

Принятие закона об иностранных инвестициях в СССР и свободных экономических зонах.

Утверждается положение о государственных инспекциях.

Организационное обеспечение

Ликвидация (укрупнение) отраслевых министерств (50–100-й дни).

Создание государственных инспекций — экологической, по охране труда, санитарной — с подчинением их Верховному Совету СССР (на основе полной реорганизации существующих служб).

Реорганизация Государственного арбитража в систему независимых

хозяйственных судов (первоначально — подчинение Верховному Совету).

Пересмотр функций Госплана, Госкомтруда, Госснаба и других центральных экономических ведомств.

Придание системе бюро по трудоустройству населения функций биржи труда, с обеспечением соответствующих информационных каналов.

III этап реформы — запуск рыночного механизма (180–300-й дни)

Критерием перехода к III этапу реформы является достижение определенной степени готовности экономики к действию в рыночных условиях — условно можно принять сумму реализации государственного имущества в 70–100 млрд руб. (или около 1/2 излишнего денежного спроса) как достаточную для создания большого числа субъектов рыночных отношений и четкой тенденции к восстановлению сбалансированности основных рынков (прежде всего, потребительского).

Если процесс приватизации не набирает достаточных масштабов (объем реализации государственного имущества к 180 дню менее 30–40 млрд руб.), вводятся меры по резкому ограничению излишнего денежного спроса предприятий и населения:

- замораживание сбережений населения в Сбербанке на 200–300 дней с выдачей наличных средств на потребление в ограниченном масштабе (100 руб. в месяц) и в неограниченном — по специальным чековым книжкам — на производственное накопление;
- деноминация банкнот с обменом только после заполнения декларации с указанием источников доходов на суммы обмена свыше 3–5 тыс. руб.; на крупные суммы обмена (20–30 тыс. руб.) возможно введение налога;
- санация счетов предприятий и замораживание излишних денежных средств на счетах фондов стимулирования и др.;
- санация счетов кредитных учреждений (банков, оставшихся в государственной собственности, за исключением Госбанка СССР) и снятие с них на особые счета резервирования в Госбанке СССР излишних кредитных ресурсов;

– пересмотр Государственного бюджета (прежде всего, союзного) для сокращения расходов (прежде всего – в народном хозяйстве, на оборонный комплекс);

– ужесточение налоговой политики.

Проведение указанных мероприятий крайне нежелательно. Они могут вызвать социальную напряженность, снижение действенности экономических стимулов, потерю доверия правительству у населения и представителей мелкого бизнеса. Но, в случае срыва процесса разгосударствления, некоторые из этих мероприятий становятся необходимыми для перехода к III этапу реформы. В противном случае можно получить гиперинфляционные процессы, которые невозможно будет остановить без существенных социальных издержек.

Основное содержание этапа – широкое развертывание крайне болезненного процесса структурной перестройки народного хозяйства на путях действия рыночных отношений. Структурная перестройка экономики выразится прежде всего в спаде производства в базовых отраслях экономики — топливно-энергетическом, химическом, металлургическом, машиностроительном комплексах и будет сопровождаться банкротством и закрытием средних и крупных предприятий этих отраслей с наименьшей эффективностью производства. Это вызовет большую волну безработицы.

Государство должно занять по отношению к этим процессам жесткую позицию — не мешать их развертыванию, так как шире и прочнее будет база для дальнейшего экономического роста. Объемы производства и цены на продукцию этих отраслей выйдут на экономически обоснованные уровни, и дальнейший экономический рост будет происходить в условиях внедрения ресурсосберегающих технологий со значительно меньшей долей производства промежуточной продукции. После спада производство в этих отраслях, видимо, довольно надолго стабилизируется.

Высвобожденные трудовые ресурсы необходимо сразу переподготавливать для работы в других сферах экономики. Цены на продукцию угольной,

металлургической и некоторых других отраслей повысятся. Машиностроение в течение 1–2 лет резко увеличит выпуск потребительской продукции и на этой основе выйдет из кризиса.

Государство должно развивать инфраструктурные (транспорт, связь и др.) отрасли.

Структурная перестройка экономики должна произойти на основе действия рыночных методов. Это предполагает окончательную отмену государственных субсидий в отраслях материального производства (или на покупку их продукции) и отмену государственного контроля за ценами и объемами производства в них (за исключением небольшой законодательно утвержденной номенклатуры субсидируемых видов продукции).

При резком сокращении инвестиционной активности в производственной сфере заказы на продукцию базовых, топливно-сырьевых отраслей экономики также уменьшатся. Некоторое время они смогут еще работать друг на друга — за счет внутренних оборотов продукции; затем, когда эти резервы будут исчерпаны, произойдет резкий спад внутренних оборотов до уровня, обеспечивающего работу потребительского комплекса и инфраструктуры, и перестройка (насколько возможно) под их потребности.

Цены на продукцию топливно-сырьевых отраслей, видимо, несколько увеличатся на начальном этапе, затем будут снижаться на основе выведения неэффективных производственных мощностей и сокращения внутренних кругооборотов продукции.

Вместе с тем снятие контроля за ценами, во-первых, не будет тотальным: государственный контроль остается в части продукции, распределяемой по карточной системе, и некоторых других цен и тарифов. Во-вторых, для компенсации населению роста цен заблаговременно вводится комплекс социальных гарантий.

Упор должен быть сделан в основном на натуральные гарантии (бесплатные услуги, карточная система и т.п.), а не на денежные. Индексация должна быть жесткой, чтобы не допустить развития процессов гиперинфляции.

Таким образом, основная тяжесть реформы должна лечь на плечи не наименее обеспеченной части населения (как обычно предлагается в стабилизационных программах Международного валютного фонда), а в основном на средние и зажиточные слои.

IV этап — стабилизация (300-400-й дни)

Критерием перехода к этому этапу может служить:

- 1) замедление падения производства в топливно-сырьевых отраслях экономики, достижение ими точки максимального падения объемов и наибольшей глубины кризиса;
- 2) определенный фиксированный день, например 300-й, в случае, если развертывание структурного кризиса затягивается, для того чтобы успеть развернуть стабилизационные программы правительства и прийти к окончанию срока действия программы с весомыми социальными результатами: существенным ростом производства потребительских товаров, снижением цен на них, перспективами дальнейшего экономического роста, обеспечением условий эффективного действия рынка, возможностью зарабатывать соответственно результатам, а не затратам труда и др.

Конкретные направления стабилизационных программ выяснятся в основном в ходе реформы. Основные цели этих программ:

- ликвидация важных диспропорций;
- экономические методы регулирования уровней цен, главным образом, потребительских;
- коррекция целевых социальных программ и др.

Материальные, финансовые и валютные ресурсы для проведения стабилизации частично должны быть накоплены в ходе реформы, частично — высвобождены и перераспределены в ходе структурного кризиса; могут быть привлечены также высвобожденные валютные ресурсы, помощь зарубежных государств и международных организаций.

ФИНАНСЫ БЕЗ ПРИКРАС

Переход к рыночному регулированию производства провозглашен стратегической целью экономической политики.

Попытаемся проанализировать, кто и как распоряжается сегодня финансовыми ресурсами государства и каким образом общество может установить контроль над “кровеносной системой” экономики.

Прежде всего определим понятия, на которых построено изложение. Их два. Государственный долг — это сумма задолженности государства физическим и юридическим лицам внутри страны и за ее пределами. Дефицит государственного бюджета — это разница между доходами и расходами государства за финансовый год. Поскольку у нас понятия дохода и расхода казны трактуются достаточно произвольно, примем: бюджетный дефицит равен приросту государственного внешнего и внутреннего долга за год.

ЧТО МЫ ЗНАЕМ О ГОСУДАРСТВЕННОМ ДОЛГЕ?

О государственном долге США мы знаем довольно много — он достиг астрономических величин (недавно конгресс установил новый “потолок” — 3,2 трлн долл.), на каждого американца приходится по 13–14 тыс. долл. из этой суммы; экономисты связывают с неуклонным увеличением государственного долга пессимистические прогнозы развития экономики США и т. д.

За гранью нашего понимания находится удивительная политика правительства М. Тэтчер в Великобритании, которое в 1988/89 финансовом году свело бюджет с превышением доходов над расходами, сократив государственный внутренний долг, и намерено к 2000 г. погасить долги всех предшествующих правительств.

Впервые в конце 1988 г. в ходе утверждения государственного плана и бюджета на очередной год в Верховном Совете СССР было объявлено о

дефиците государственного бюджета, исчисляемом почти 100 млрд руб. Это дало обильную пищу аналитикам – как в стране, так и на Западе. Мы узнали, что и в области бюджетного дефицита мы находимся “впереди планеты всей”, наравне с Аргентиной, Бразилией и Никарагуа.

Новый импульс дискуссии вокруг финансового положения государства дала правительственная программа “оздоровления” экономики и содержащееся в ней обещание (на нем мы подробнее остановимся ниже) — сократить дефицит бюджета вдвое – со 120 до 60 млрд руб. Наконец, в статсборниках и сводках Госкомстата СССР по итогам 1988 и 1989 гг. впервые официально названа величина государственного внутреннего долга — к началу этого года она составляла 400 млрд руб.

Как оценить эту информацию? Очевидно, следует соотнести величину государственного долга с объемами национального дохода, валового национального продукта страны и сравнить полученное с аналогичными показателями у других. Но задача не так проста.

Госдолг США, других стран с конвертируемой валютой един: казначейские обязательства (облигации), выпускаемые правительством для финансирования дополнительных расходов, свободно обращаются и на внутреннем, и на международном рынках ценных бумаг. Совокупная задолженность нашего государства четко разделена на две части: внешний и внутренний долги, связаны они между собой лишь опосредованно. Сведение обеих частей воедино возможно лишь со многими оговорками и упрощениями.

Масштабы внешней задолженности СССР официально до сих пор не объявлены; правда, известно, что правительство предоставило другим странам займы на общую сумму 87,5 млрд руб., причем большая часть этих кредитов вряд ли когда-либо будет возвращена. Но о взаимоотношениях государства с иностранными кредиторами можно судить лишь по зарубежным оценкам.

Последние из таких оценок не прибавляют оптимизма — внешний долг СССР за 1989 г. вырос более чем на 4 млрд долл., валовая задолженность достигла 49, чистая — 32 млрд долл. Удручает не столько само увеличение внешнего долга, сколько

ухудшающиеся условия предоставления СССР новых кредитов и практика их использования без ясной стратегии — однако, это особая тема.

Если при анализе объемов и структуры внешнего долга можно использовать оценки западных специалистов, то информация о внутреннем государственном долге еще более скудна. Мы можем опираться лишь на данные, представленные Минфином СССР членам Верховного Совета СССР при обсуждении проектов плана и бюджета на 1990 г. (табл. 2). Итак, объем “рублевой составляющей” официального государственного долга достигнет к концу текущего года 470 млрд руб., то есть 74% произведенного в 1989 г. национального дохода (фактически больше — из-за спада объемы производства вряд ли останутся даже на уровне прошлого года). Отметим, что в 1980 г. внутренний государственный долг составлял только 22,5% произведенного НД, а в конце 1985 г. — 24,5%. Беря во внимание динамику внешнего долга СССР, мы можем сделать первый вывод — “жизнь в долг” стала характерной чертой развития страны именно в последние 5 лет.

В самом деле, если за 1981–1985 гг. внутренний государственный долг возрос на 37,8 млрд. руб., то за годы 12-й пятилетки такой прирост составит не менее 330 млрд руб. — то есть на порядок больше! Прирост чистой внешней задолженности (по западным оценкам) составил: за 4 года (1981–1984 гг.) 0,1 млрд долл., то есть долг вырос менее чем на 1% по отношению к уровню 1980 г.; за 5 последующие лет (1985–1989 гг.) — 21,3 млрд. долл., что означает увеличение чистого денежного долга по сравнению с 1984 г. почти втрое (299,1%). По любым мировым меркам происходит крах финансовой системы. Возникает естественный вопрос о причинах, его вызвавших. Их несколько.

Первая причина заключается в особенностях финансовой политики 1970-х — начала 1980-х гг. Картина в эти годы представляется на первый взгляд благоприятной: да, бюджетный дефицит существовал, но его величина была незначительна — даже в 1981–1985 гг. не более 7–8 млрд руб. в год, то есть 2–3% всех бюджетных расходов. Означает ли это, что тогда проводилась

грамотная финансовая политика?

Сначала вспомним о привлечении в казну “даровых”, по сути, незаработанных денег: объемы реализации алкогольных напитков достигли трети товарооборота продовольственных товаров, положительное сальдо торгового баланса страны обеспечивалось благоприятной конъюнктурой рынка нефти. За их счет можно было покрывать значительную величину финансовых потерь (некоторые публицисты до сих пор интересуются: куда делись 200 млрд долл., полученные от импорта нефти в 70-е — начале 80-х гг.) и довольно долго маскировать неэффективность существовавшей хозяйственной системы.

Однако главное было не в этом. Бюджет, как ни парадоксально, не испытывал особой нужды в таких поступлениях для поддержания своего баланса.

Крайне жесткая финансовая система не позволяла ни одному рублю уйти от государственного контроля и регулирования (за единственным исключением — тезаврация денег населением)*. Фактически кроме государства никто не имел собственных денег: у предприятий свободные остатки денег изымались по окончании года, средства населения поступали в государственную сеть сберкасс и использовались через нее.

В результате образовывались замкнутые кругообороты денег, не оседавших ни у каких собственников, кроме государства. О масштабах таких кругооборотов можно судить по следующим данным: к 1985 г. бюджет привлек для финансирования своих расходов средства населения общей суммой 106,7 млрд руб. В то же время доля национального дохода, перераспределяемого через госбюджет, увеличилась с 54% в 1970 г. до 68% в 1985 г., то есть только за счет увеличения степени концентрации финансовых ресурсов в руках государства бюджет в 1985 г. получил дополнительно почти 80 млрд руб. Такая политика продолжалась и в 12-й пятилетке – в 1989 г. расходы госбюджета достигли 79% используемого НД.

Система маскировала практически любые финансовые потери, но устранить их она была не способна. Иллюзия эффективности экономики покупалась

нефтедолларами — существующая хозяйственная система не могла даже прокормить страну, импорт зерна в настоящее время уже приблизился к его внутренним закупкам. Нам повезло: богатство природных ресурсов позволило СССР (в отличие от восточноевропейских стран) не увязнуть во внешних долгах. Но вместе с ростом зависимости внешнего рынка от конъюнктуры возрастал и масштаб возможного банкротства. И не только. Увеличение меры бюджетного перераспределения денежных средств вело ко все большей зависимости и людей и предприятий не от результатов труда, а от государства. Последствия этого: потеря стимулов к повышению эффективности, ухудшение качества продукции, скрытая инфляция и т.д. Возрастал и собственно инфляционный потенциал экономики, рост денежной массы в обращении в 2–3 раза обгонял увеличение объемов производства — главным образом за счет все большего втягивания кредита в финансирование производства. Быстро нарастали явления классической подавленной инфляции. В отраслях с быстрой сменой ассортимента продукции (машиностроение, легкая промышленность) инфляция развивалась за счет ассортиментных сдвигов и обновления продукции — никакой контроль за ценами не мог сдержать их рост. В отраслях с узкой номенклатурой производства (добывающая промышленность, сельское хозяйство) под давлением удорожания продукции, поставляемой из смежных отраслей, падала рентабельность и приходилось идти на дотирование, а затем и на разовые пересмотры цен. Нетрудно заметить, что сократились периоды этих пересмотров и нарастали их масштабы. Наконец, вообще не пересматривались цены на основную массу продовольствия, коммунальные услуги и т.д., — но суммы дотаций здесь угрожающе быстро возрастали. Таким образом, инфляционный потенциал к середине 1980-х гг. сформировался и приобрел тяжелую инерционность роста — даже если бы экономическая политика не претерпела радикальных изменений, финансовый кризис все равно произошел бы — в конце 80-х — начале 90-х гг. Процессы быстрого роста дотаций, увеличения доли бюджетного перераспределения

национального дохода, нарастание зависимости от неустойчивой конъюнктуры мирового рынка, накопление отложенного спроса населения и т.д. имеют свои объективные границы и к 90-м годам мы выходили на них.

Приход кризиса ускорил ряд случайных, внешних для экономики факторов – о них уже многое сказано – это и Чернобыль, и землетрясение в Армении, и изменение мировых цен на энергоносители. Отметим лишь, что здоровая экономика успешно сглаживает все внешние негативные воздействия – собственно, в этом один из признаков ее здоровья.

Наконец, третья причина развала финансовой системы – в неудачных, половинчатых и не связанных единой стратегией действиях правительства в последние 5 лет.

Серьезный удар по финансовой системе нанесла политика “ускорения”. Ее отличительными чертами стали резкое увеличение объемов государственных капиталовложений (на 22% за три года, при плане на пятилетку в 23% и фактическом приросте на 15% за 1981–1985 гг.) в основном в тяжелую промышленность; уменьшение доли потребительских товаров в производимом продукте и в импорте; осуществление массированного повышения зарплаты и крупных социальных программ при заведомой товарной необеспеченности выплачиваемых денег.

Однако политика “ускорения”, существенно ухудшившая макроэкономические пропорции в народном хозяйстве, так же как и потеря доходов бюджета в результате антиалкогольной кампании, сами по себе не могли подорвать устойчивость финансовой системы страны: неизрасходованные в магазинах деньги население несло в сберкассы (другой карман государства), остающиеся у предприятий деньги государство просто забирало. Но с 1987 г. стал набирать силу процесс, не замеченный тогда и не оцененный до сих пор, — с переходом целых отраслей на так называемый полный хозрасчет и самофинансирование государство перестало изымать “свободный остаток прибыли” и остатки денежных средств на конец года у предприятий. Между тем это было принципиальным изменением в сложившейся финансовой

системе — безналичные деньги стали выполнять функцию сбережений. С одной стороны, начали накапливаться деньги у предприятий, что вызвало рост их платежеспособного спроса и лавинообразное нарастание дефицитов в народном хозяйстве. С другой стороны, вышел из-под полного контроля дефицит бюджета — для обеспечения расходов приходилось заимствовать у банка те средства, которые ранее бюджет получал безвозвратно у предприятий. Не случайно именно с 1987 г. стал так резко расти бюджетный дефицит, что пришлось официально объявить о его существовании.

Доходы бюджета в 1986–1988 гг., если в их составе не учитывать кредиты банков, практически не росли. В то же время проводимая экономическая политика требовала крупных дополнительных расходов по трем главным направлениям: инвестиции, дотации сельскому хозяйству и убыточным предприятиям других отраслей, увеличение заработной платы и социальных выплат.

В этой ситуации возможны были два пути: отказаться от дополнительных расходов или жить в долг. Первый путь требовал крупных реформ: относительного “замораживания” номинальных доходов населения; сокращения дотаций и, значит, проведения существенных изменений аграрного строя, закрытия неэффективных производств; сокращения объема и повышения эффективности капитальных вложений, консерваций значительной части уже начатых строек и т.д. Иными словами, преодоление инерции роста государственных расходов невозможно без осуществления тех самых мер, к которым мы и сегодня боимся приступить, хотя и — увы — уже в гораздо худших условиях. В 1986 г. был выбран вариант “жизни в займы”.

Сегодня уже можно подвести некоторые итоги этого выбора. Проанализируем, на что пошли и как использовались государством дополнительные расходы (табл. 3).

Если бы все эти годы расходы государства оставались на уровне 1985 г., не потребовалось бы 252,5 млрд руб. дополнительных бюджетных ассигнований. Как видим, лишь около 12% этой суммы оправдано приростом доходов.

Более 1/4 этих средств пошло на увеличение дотаций — прежде всего на выплату разниц в ценах и дифференцированных надбавок к закупочным ценам на сельскохозяйственную продукцию. По сути, это — все увеличивающаяся плата за сохранение неизменной колхозно-совхозной системы, и взимается она со всех нас. Одно из проявлений ненормальности такого порядка — рост убытков казны вместе с увеличением производства продукции; ведь одновременно с дополнительными закупками приходится повышать сумму дотаций. Результаты аграрной политики, равно как и эффект дополнительных расходов государства, видны на прилавках магазинов.

Другое направление прироста бюджетных ассигнований — это увеличение расходов на социально-культурные мероприятия. На эту статью приходится почти 30% дополнительных затрат. Здесь учтено и повышение заработной платы работникам здравоохранения и народного образования, увеличение социальных пособий, расходы на другие централизованные мероприятия.

Финансируя эти затраты, правительство ориентировалось на цели, которые сами по себе неоспоримы — повышение уровня жизни наименее защищенных социальных слоев. Однако способ финансирования дополнительных расходов — не экономия по другим статьям, а увеличение объема денежной массы в обращении — на деле стал одной из причин наблюдаемого сегодня падения реального уровня жизни подавляющего большинства населения. Инфляция быстро обесценивает и социальные выплаты, и заработную плату работающих.

Особого анализа требует проблема государственных капиталовложений. С одной стороны, за счет абсолютного сокращения сумм централизованных инвестиций бюджет сэкономил в 1986—1989 гг. более 70 млрд руб. в сравнении с соответствующим показателем 1985 г. В то же время за эти четыре года было дополнительно израсходовано более 107 млрд руб. государственных капиталовложений (с учетом инвестиций предприятий). Столь резкий рост объемов капитальных затрат привел к полной дезорганизации инвестиционной сферы: крайне

обострилась нехватка материальных и трудовых ресурсов, расширение фронта строительства перешло всякие пределы; уже более двух лет наблюдается абсолютное снижение ввода основных фондов в действие. Расчеты показывают, что более половины дополнительных инвестиций в 1986–1989 гг. ушло в прирост объемов незавершенного строительства. Если учесть, что мощности, введенные в действие в 1988–1989 гг., в среднем используются на 50%, то можно сделать вывод: 70–75% дополнительных капиталовложений, сделанных за четыре года 12-й пятилетки государством, не принесли никакой экономической отдачи.

Наконец, около 15% дополнительных бюджетных расходов в 1986–1989 гг. пришлось на финансирование внешнеэкономической деятельности — по этой статье проходит и помощь иностранным государствам, и обслуживание внешнего долга, и расходы по экспортно-импортным операциям.

Отметим, что наши расчеты хотя и опираются на официальную статистику, достаточно условны — все данные о расходах государственного бюджета СССР последнего пятилетия приводятся в несопоставимом виде; более того — от четверти до трети всех ассигнований обычно скрываются в статье “прочие” или “другие” расходы. Вызывает сомнения и достоверность официальных данных о величине отдельных расходных статей (оборона, субсидии общественным организациям и др.). Тем не менее мы вправе утверждать, что четверть триллиона рублей дополнительных бюджетных ассигнований, выделенных за четыре года 12-й пятилетки в счет увеличения госдолга, были израсходованы практически впустую и естественным результатом роста государственных расходов стал крах финансовой системы. Итак, что же мы имеем сегодня? Как отражается на развитии экономики, на положении людей громада государственного долга?

Прежде всего, на сегодняшний день государство является банкротом — по крайней мере с точки зрения своих внутренних обязательств. Осознавать это неприятно, но необходимо — пришла пора избавляться от иллюзий.

Первая иллюзия — представление о вторичности, незначительной роли финансовой системы в экономическом развитии. Именно здесь первопричина

многих поспешных решений; последнее из их ряда — списание Съездом народных депутатов РСФСР всей суммы просроченной задолженности с колхозов и совхозов. Благие намерения законодателей понятны, очевидна и безнадежность подавляющей части самой задолженности, но кто анализировал последствия этого решения и для роста сельскохозяйственного производства, и для состояния финансов республики?

Вторая иллюзия — это уверенность в безусловной необходимости увеличения социальных расходов. За неполный год работы Верховный Совет СССР представил пакет требований к правительству на сумму 60—70 млрд руб. — здесь и законы о пенсиях и отпусках, и повышение стипендий студентам, и комплекс мер по улучшению положения женщин, и т.д. Слабость правительства объясняет его уступчивость требованиям различных социальных слоев и профессиональных групп (и себя, кстати, тоже не забывают). Но источник дополнительных расходов сегодня один — печатный станок, и повышение номинального размера социальных выплат тут же будет съедено инфляцией.

Третья иллюзия — это вера в дополнительные инвестиции. История экономического развития и нашей страны, и всего мира выявила неэффективность государственных капиталовложений — за исключением отдельных сфер и особых периодов развития (военное время, экстремальные ситуации).

Но мы упорно продолжаем увеличивать эти совершенно бессмысленные ассигнования, несмотря на острую нехватку средств.

Еще один символ веры — увеличение производства товаров; на этот год запланировано решение всех проблем за счет дополнительного выпуска товаров народного потребления на 60 млрд. руб. Но ведь сегодняшний кризис — прежде всего кризис структурный, и многого можно добиться именно сокращением и неэффективных производств, и спроса, и денежной массы.

Наконец, придется расставаться и с традиционно облегченным подходом к

проблеме обслуживания внутреннего долга. В расходной части государственного бюджета на 1990 г. на эти цели выделено 8,8 млрд руб., что составляет около 2% всех расходов. Однако в ближайшее время затраты бюджета по выплатам процентов за кредиты значительно возрастут. Причин две. Во-первых, неизбежно повышение самих процентных ставок как минимум в 2–3 раза; значит в той же пропорции возрастут и суммы платежей. Во-вторых, немалая часть денежных средств привлекалась правительством для финансирования бюджетных расходов на безвозмездной основе в директивном порядке.

Надлежащее оформление этих сумм в виде займов (а без этого невозможны никакие меры по реформе финансовой и банковской систем) приведет к дополнительному росту расходов бюджета по обслуживанию внутреннего долга. Вывод прост — если не добиваться скорейшего сокращения величины государственного долга, то уплата процентов по нему превратится в крупнейшую расходную статью; это резко ограничит возможность маневра в бюджетной политике. Вот здесь-то лучше не повторять американский опыт!

Избавилось ли от всех этих иллюзий правительство страны? Его действия, его программа перехода к рынку не позволяют ответить на этот вопрос положительно.

Нежелание правительства идти на серьезную реформу финансовой системы особенно проявилось при реализации так называемой “программы финансового оздоровления экономики”, первые упоминания о которой приходятся на весну 1989 года. Не раз оно подтверждалось и в дальнейшем.

КАКОВ ЖЕ НА САМОМ ДЕЛЕ ДЕФИЦИТ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА?

Как известно, на 1990 г. правительство запланировало сокращение бюджетного дефицита в 2 раза по сравнению с утвержденным на 1989 г. — со 120 млрд руб. до 60 млрд руб.

Сначала о базе сравнения. На 11-ой сессии Верховного Совета СССР 11-го

созыва был утвержден Государственный бюджет СССР на 1989 г. с дефицитом менее 35 млрд руб. Одновременно было объявлено об использовании в 1989 г. средств общегосударственного ссудного фонда в размере 63,4 млрд руб. Плюс традиционные 1,5–2 млрд руб. займов у населения — всего со всеми оговорками около 100 млрд. руб. Предусматривались также дополнительные мероприятия по сокращению расходов и увеличению доходов бюджета в 1989 г. на 29,3 млрд руб. Итого — около 70 млрд руб. дефицита.

О цифре в 120 млрд руб. как величине бюджетного дефицита официально было объявлено лишь осенью 1989 г. при утверждении бюджета на 1990 г. Эта сумма не учитывает запланированных мероприятий по сокращению дефицита, с одной стороны, и учитывает использование бюджетом сбережений населения, с другой стороны. Наконец, Верховный Совет ее не утверждал. Поэтому для нашего анализа примем за базу сравнения официально объявленный дефицит бюджета в 1989 г. – 92 млрд руб. (в дальнейшем и эту цифру придется корректировать).

Теперь – о другой сравниваемой цифре. По не вполне ясным причинам прирост задолженности государства своему народу правительство считает доходом, а не дефицитом бюджета. Тем не менее госдолг увеличивается на эту сумму, поэтому добавим к 60 млрд руб. утвержденного дефицита 15 млрд руб. государственных казначейских обязательств, 5 млрд руб. целевых беспроцентных займов и около 2 млрд руб. государственного 3-процентного внутреннего выигрышного займа 1982 г. Объявленное сокращение дефицита вдвое уже оборачивается сокращением лишь на 1/8 — с 94 млрд руб. (с учетом доходов от займа 1982 г., размещенного в 1989 г.) до 82 млрд руб., которое трудно назвать не только радикальным, но даже существенным.

Однако реальный дефицит бюджета планируется значительно большим.

Во-первых, обращает на себя внимание следующее: согласно Закону о государственном бюджете объем целевых товарных займов должен составить не менее 5 млрд руб., то есть сверху он не ограничивается;

задолженность колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий при переходе на аренду списывается с отнесением соответствующих сумм на увеличение государственного внутреннего долга. Меры по сбалансированию рынка и содействию экономической реформе, безусловно, необходимы; прогресс в финансовой сфере несомненен — ранее задолженность сельхозпредприятий списывалась без компенсации ее бюджетом или отнесения на госдолг. Речь сейчас о другом — даже формально объем дефицита бюджета не ограничен законом. О масштабах этого легального способа роста дефицита говорят следующие цифры. Объем целевых товарных займов уже составил 10 млрд руб. и нет никакой уверенности в том, что это окончательная цифра.

Была названа предполагаемая сумма списания задолженности с сельхозпредприятий (и соответствующего роста госдолга)—25–30 млрд руб*. Таким образом, только запланированный бюджетный дефицит составил в 1989 г. не менее 112–117 млрд руб. Вряд ли можно считать практику отсутствия формальных ограничений на величину дефицита оправданной.

Во-вторых, существует значительная нелегальная задолженность госбюджета, в частности Агропромбанку — по выплатам разниц в ценах.

Проще говоря, банк прокредитовал закупки сельхозпродукции, а госбюджет, который должен был погасить кредит своими дотациями, не сделал этого, и в результате сэкономил свои расходы, сведя баланс формально в более благоприятном виде. По последним данным, задолженность бюджета Агропромбанку составила 33,4 млрд руб. и за год (с 1 июля 1988 г.) выросла на 11 млрд руб. Эта сумма должна быть включена в госдолг, а ее прирост — в дефицит бюджета. Тем более, что уже фактически и оформлена соответствующим образом: существует плановая величина этого долга (на 1 июля 1989 г.— 18 млрд руб.), бюджет выплачивает по нему проценты Агропромбанку (по плану на 1990 г. — 360 млн руб.) и т.д. Давление на рынок этого долга столь же реально, как и прочих государственных долгов, — Агропромбанк срывает планы по сокращению лимитов кредитования (увеличивая тем самым объем денежного

обращения), а правительство в самом конце 1989 г. принимает решение об увеличении объема кредитных ресурсов Агропромбанка на 12 млрд руб.

В-третьих, интересно проследить взаимодействие внутреннего и внешнего долгов государства. Бюджетная эффективность внешней торговли искусственно завышена — при заниженном курсе рубля доходы от нее выше, а расходы ниже, — в результате оказывается возможным за счет прироста внешнего долга значительно сокращать внутренний, а с ним и официальный дефицит бюджета. Напомним, что дефицит платежного баланса и предел роста внешнего долга Верховный Совет СССР не контролирует и эти цифры скрыты от посторонних взглядов грифом “секретно”. Впрочем, справедливости ради отметим, что эта связь объективно существует, однако правительство ею не злоупотребляет: значительных подвижек в структуре наших платежных операций, видимо, нет; динамика дефицита платежного баланса страны хорошо коррелирует только с динамикой мировых цен на нефть и почти не связана с изменениями внутриэкономической политики правительства.

В-четвертых, сами методы планирования бюджетных доходов заставляют сомневаться в реальном получении плановых сумм. Вспомним заявление Н.И. Рыжкова о том, что Совмин СССР счел возможным согласиться с предложением Госплана СССР и Минфина СССР принять в расчетах плана на 1990 г. прибыль на уровне заданий пятилетнего плана на 1990 г., что на 21,5 млрд руб. или на 9,1% больше проектировок министерств, ведомств и совминов союзных республик. На уровне заданий давно сорванного и не раз скорректированного пятилетнего плана! Соответственно, с учетом этой цифры планировались и доходы бюджета — и нет ничего удивительного в том, что в первом квартале 1990 г. план по прибыли сорван, план по сбору платежей из прибыли в бюджет выполнен на 91% и их недобор составил около 3 млрд руб. Вероятно, следует предполагать, что фактический, отчетный дефицит госбюджета будет больше запланированной цифры и по этой причине, и вследствие спада объемов производства.

Подводя итог, можно уверенно сказать, что фактическая величина бюджетного дефицита в 1990 г. будет не только не меньше, но существенно превзойдет уровень 1989 г., а значит ожидать какого-либо улучшения финансового положения страны не приходится.

Объявив программу финансового оздоровления экономики, правительство заявило и о новых способах финансирования бюджетного дефицита — выпуске государственных ценных бумаг для его покрытия и размещении их на добровольной основе среди предприятий, банков и т.д. Меняет ли это что-либо принципиально в советской финансовой системе? Для ответа на этот вопрос необходимо выйти за рамки собственно проблемы государственных финансов и взглянуть на баланс денежного обращения в целом.

Вспомним официальную версию. В докладе на Втором съезде народных депутатов СССР Н.И. Рыжков обратил внимание на следующее обстоятельство. При переходе на хозрасчет и самофинансирование значительная часть прибыли, ранее изымавшаяся в госбюджет, стала оставаться в распоряжении предприятий. В результате свободные остатки средств фондов предприятий приблизились в начале 1989 г. к 100 млрд руб. при дефиците госбюджета в 120 млрд руб. Некоторые экономисты предлагали просто изъять эту сумму в бюджет. Правительство отказалось идти по этому пути, предпочитая выпустить заем развития народного хозяйства для финансирования дефицита. У народных депутатов СССР и ученых осталась иллюзия, что заем предполагается разместить именно за счет свободных средств предприятий. Прежде чем показать неверность этого мнения, порассуждаем — что бы изменилось, если бы произошло именно так?

В отличие от стран с развитой рыночной экономикой денежные накопления наших предприятий образуются в основном не потому, что они предпочитают держать часть своих средств в высоколиквидной форме, а потому, что их просто не на что потратить; это — вынужденные сбережения. От того, что они поступят в бюджет, товаров не добавится, но деньги,

осевшие в тупиковых каналах обращения (на счетах предприятий), будут активизированы и снова пущены в оборот. Увеличится средняя скорость обращения денежной массы, что равносильно увеличению количества денег при неизменной скорости их обращения — поэтому в условиях нашего разбалансированного рынка такой метод финансирования дефицита бюджета тоже будет инфляционным. Все же он предпочтительнее, чем прямое кредитование бюджета Госбанком, так как в этом случае не увеличивается общий инфляционный потенциал (отложенная инфляция) экономики, а, наоборот, расходуется часть уже накопленного (путем приближения скорости обращения денег к нормальной для условий сбалансированного рынка), хотя сокращается инфляционный потенциал, повторимся, именно за счет развития инфляционных процессов (рост цен, дефицита товаров и др.).

Правительство не пошло по этому, более безопасному с точки зрения перспектив финансового оздоровления пути. Госплан СССР сообщил, что в 1990 г. планируется увеличить объем кредитных ресурсов (по существу — другое название объема совокупной денежной массы) в народном хозяйстве на 82,0 млрд руб., из которых 60 млрд руб. предполагается направить на приобретение облигаций Государственного займа предприятиями и банковской системой. То есть заем предполагается финансировать не из уже имеющихся в обращении денег, а за счет нового роста денежной массы. Но ведь тогда ничего по существу не меняется — старый, фактически лишаящий нас перспектив финансового оздоровления метод инфляционного финансирования бюджетного дефицита сохранен в новом, более цивилизованном виде.

Лишнее подтверждение тому, что изменилась только форма, но не метод — тот факт, что в I квартале 1990 г. для финансирования расходов бюджета временно привлечены кредитные ресурсы банков в размере 15,1 млрд руб. в счет (!) реализации государственного внутреннего займа.

Весьма характерно для нынешней финансовой политики и то, что часть государственных расходов, финансировавшихся ранее за счет увеличения дефицита бюджета, сохраняется, но уже вне бюджета и поэтому не

учитывается в составе дефицита и госдолга. Соответственно, вне бюджета проходит в этом году и часть финансовых средств, мобилизовавшихся ранее в бюджет. Дефицит переложен на кредитную систему, но от этого отнюдь не ликвидирован. Речь идет о средствах, которые традиционно привлекались для покрытия дефицита бюджета и которые использует для этого весь мир — прирост вкладов населения в государственную сберегательную сеть. В 1990 г. они оставлены в кредитной системе (по плану это – 33 млрд руб. за исключением 7,4 млрд руб., остающихся в фонде регулирования кредитной системы). С другой стороны, по ряду расходных статей бюджетное финансирование заменено кредитованием: на 5,2 млрд руб. расширяется долгосрочное кредитование централизованных капитальных вложений, на 8,7 млрд руб. возрастут кредитные вложения в иностранные операции (? — такова формулировка). Даже если только эти суммы добавить к дефициту бюджета (для сопоставимости с прошлым годом), а также учесть уже принятое решение о списании долгов колхозам и совхозам на 70 млрд руб., то величина дефицита увеличивается до 171 млрд руб.

Однако суть не в арифметических упражнениях. Совершенно ясно, что установление предельного размера бюджетного дефицита без надежного контроля за приростом совокупной денежной массы в обращении — пустая формальность. Намеченные правительством на 1990 г. внутренние займы не сократят накопленную несбалансированность. При условии размещения в полном объеме их едва хватит на связывание текущего дисбаланса. А если учесть еще и спад производства...

Подведем некоторые итоги сказанному.

Мы не считаем, что описали здесь все нюансы составления государственного бюджета на 1990 г. За рамками осталось многое, о чем мы не знаем и о чем можем только догадываться, не имея доказательств: до сих пор секретны кредитные и кассовые планы банков и отчеты об их исполнении, платежный баланс, параметры государственного внешнего долга; не опубликована методика расчета дефицита бюджета, не приведена в сопоставимый вид

статистическая информация за прошедшие годы. Не описывали мы здесь и возможность применять разнообразные арифметические упражнения в ходе исполнения бюджета — в самом деле, не может не вызывать восхищения та точность, с которой выполняются наши бюджеты и в 1989 г., и в I квартале 1990 г., несмотря на срыв практически всех плановых заданий в народном хозяйстве, спад производства, землетрясения, забастовки и т. д.

И все же надеемся, что удалось доказать главное: в развале финансового хозяйства виноваты не злонамеренные кооперативы, снимающие со счетов свои деньги, не пресловутый “групповой эгоизм”, не полоса стихийных бедствий или снижение дисциплины и даже не только инерция прошлого, а прежде всего наши собственные непродуманные решения, наша нерешительность в продвижении по пути к рынку, наше продолжающееся пренебрежение экономическими законами, стремление не видеть того, чего видеть не хочется, желание “менять ничего не меняя”.

Реформа финансовой системы и кардинальное изменение реальной финансово-кредитной политики не случайно постоянно откладывается — их проведение невозможно в каком-то локальном секторе, оно должно охватить все народное хозяйство и требует решительного изменения по всем направлениям экономической политики государства. Свое мнение о том, как можно и нужно было бы менять финансовую систему и финансовую политику в процессе перехода на рыночные отношения, мы изложили в проекте “400 дней”. Хотелось бы отметить только ряд моментов, которые, в свете событий последних месяцев, заставляют задуматься об уточнении некоторых тезисов “400 дней”.

Прежде всего при подготовке этого проекта мы считали, что для нормализации денежного обращения в стране функцию контроля за ним надо возложить на Госбанк СССР, вывести его из подчинения исполнительной власти (Совета Министров СССР) и передать законодательной – Верховному Совету СССР. Главное при этом – разделить управление денежным обращением (цель которого – стабилизация рынка и восстановление его

сбалансированности) и управление государственными финансами (цель которого – сбалансировать госбюджет, проводя при этом стимулирующую достижение государственных задач налоговую политику и весьма жесткую политику расходов). Это разделение необходимо для того, чтобы достижение одной цели не происходило в ущерб другой, что сейчас характерно для действий правительства (сокращение дефицита госбюджета за счет раздувания денежного обращения). Однако сегодня гораздо яснее, что и Верховный Совет СССР на роль хозяина денежного обращения не подходит – он склонен слишком либерально, не задумываясь о доходной базе, увеличивать социальные расходы бюджета. А решение Съезда народных депутатов РСФСР о списании значительной части задолженности с колхозов и совхозов России окончательно доказало, что народные депутаты не до конца представляют себе последствия подобных действий.

Госбанк СССР должен быть независим от решений и исполнительной, и законодательной власти. Как это можно реализовать на практике?

Верховный Совет СССР утверждает председателя и членов правления Госбанка СССР на определенный срок (например, 5 лет). Вместе с утверждением государственного бюджета он устанавливает и предельный размер денежной массы в обращении (как наличной, так и совокупной). Пересматривать величину дефицита бюджета или заданий по размерам денежной массы запрещается.

Все отношения Госбанка СССР с правительством строятся на коммерческой основе, и в первую очередь должным образом оформляется существующий, в значительной степени бесплатный, внутренний долг государства. Проценты по нему индексируются по общему росту цен. Любые кредиты правительству в дальнейшем оформляются только в виде госзайма и их общая величина регулируется утвержденным Верховным Советом СССР предельным размером бюджетного дефицита.

Кроме того, Верховный Совет СССР утверждает и предельный прирост внешней задолженности государства и правительственных расходов по основным статьям платежного (внешнеторгового) баланса.

Еще одна важная проблема — открытость, контролируемость действий правительственных органов, снятие секретности с важнейших документов, обеспечение их доступности.

Путаница в информации и ее неполнота снижают доверие к правительству со стороны общества. И наоборот, проведение какой-либо реформы, требующей общественного доверия, невозможно без открытости действий правительства, особенно в нынешних условиях. Необходима разработка специальной статистики, максимально объективных “индикаторов” социальной и экономической ситуации.

Сейчас уже достаточно ясно, что и как делать, чтобы избежать дальнейшего углубления кризиса в нашей стране. Авторы считают, что можно в относительно короткий срок вывести страну на траекторию социально-ориентированного развития. Существуют только три проблемы, которые для этого надо было бы решить: политическая воля руководства страны, доверие народа к нему и серьезная подготовка всех мероприятий.

Приложение 2

ПЕРЕХОД К РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКЕ – ОПЫТ ЯПОНИИ

Вся историческая перспектива перестройки японской экономики заключается в переходе от жесткой централизации к свободному рынку. Этот процесс имеет своей точкой отсчета послевоенный период, в начале которого управление экономикой и механизм ее функционирования во многом были аналогичны действующим в настоящее время в нашей стране.

Выход из глубокого экономического кризиса в основном приходится на 1945–1950 гг. Изучение экономической политики показывает, что этот период может быть довольно четко разделен на два этапа. На первом основной упор делался на административные меры регулирования экономики, которые касались всех сфер – ценообразования, финансово-кредитной политики, распределения материальных ресурсов, оплаты труда и др. Главными задачами этого периода были: насыщение рынка товарами,

активизация деятельности базовых отраслей, обеспечение социальных гарантий населению. Одновременно осуществлялись широкомасштабные меры по финансовому оздоровлению, обузданию инфляции.

Второй этап – это развитие конкуренции, почти полное освобождение из-под контроля цен, ликвидация всех субсидий и дотаций, а следовательно – бюджетного дефицита, введение единого обменного курса денежной единицы.

Японские специалисты не только не противопоставляют эти два этапа, но, наоборот, считают, что в тех конкретно-исторических условиях, в которых находилась их страна, первый из них был абсолютно необходим. Более того, многие ученые подчеркивают, что второй этап был бы просто невозможен без достижения хотя бы относительных успехов в решении задач первого этапа.

Этот вывод тем более важен, поскольку анализ показывает наличие на первом, стабилизационном этапе многочисленных срывов, неудач, частое изменение принимаемых решений, их противоречивость и просто ошибочность. Многие важные решения правительство вообще не смогло провести в жизнь вследствие своей политической слабости. Во многом такая экономическая “чехарда” была связана с частой сменой правящих партий, а соответственно – и правительств. И тем не менее можно считать общепризнанным, что этап административной стабилизации был объективно необходим.

В этот же период были осуществлены такие крупные реформы, как земельная и реформа трудовых отношений. В результате крестьяне из положения арендаторов стали фермерами, иначе говоря, собственниками земли, а на предприятиях были образованы внутрифирменные профсоюзы и ликвидирована полуфеодальная система найма.

К радикальным экономическим преобразованиям в направлении быстрого создания рынка, согласно плану Д. Доджа, приступили и на втором этапе – в 1949–1950 гг. Несмотря на то, что к этому моменту потребительский рынок был относительно насыщен, и цены на черном рынке стали в ряде случаев

ниже государственных, все же вследствие принятых мер наблюдалось обострение социальной обстановки, наметились признаки перегрева экономики. Выход из этой ситуации был найден благодаря американской экономической помощи, а также резкому расширению спроса и увеличению валютных поступлений в связи с началом Корейской войны.

Важно также подчеркнуть, что радикализация экономических преобразований хотя и осуществлялась в крайне сжатые сроки – в течение полутора лет, проводилась последовательно, в соответствии с определенным планом. Отмена контроля за ценами, например, происходила поэтапно, по товарным группам с учетом складывающейся на рынке ситуации. В целом на создание жизнеспособной рыночной экономики после войны Японии потребовалось около десяти лет. При этом нельзя не учитывать, что “перерыв” в рыночных отношениях в стране составил около 15 лет и многие традиции рынка сохранились в умах людей и предпринимателей. Кроме того, в Японии, хотя и произошло широкое огосударствление управления экономикой, всегда сохранялась частная собственность, составляющая объективную основу рыночного хозяйства и обладающая модными и специфически ей присущими стимулами к саморазвитию и увеличению производства. Есть основания полагать, что последнее обстоятельство в сочетании с широким распространением черного рынка (несмотря на активную и временами жесткую борьбу с ним со стороны правительства) сыграли важную роль в насыщении потребительского рынка и активизации производства накануне радикальных реформ, предпринятых Д. Доджем.

Исходная экономическая ситуация

В результате второй мировой войны была утрачена значительная часть территории. Произошло “выпадение” из мировой экономики. Нанесен очень серьезный ущерб экономике: из 54 отраслей не пострадало только пять.

Резко снизилась по сравнению с довоенным уровнем эффективность производства, вырос средний возраст оборудования. Определяемый японскими специалистами так называемый “коэффициент ущерба” составил

для энергетики 30—58%, примерно столько же – для машиностроения и химической промышленности.

При сокращении масштабов производства выросла численность населения – за первые два послевоенных года на 6 млн человек.

В конце 1945 г. экономический механизм характеризовался прямым государственным управлением подавляющим большинством отраслей и предприятий, системой фондового распределения, жесткого регулирования процессов обращения, ценообразования, политики доходов. Иначе говоря, сохранялись все черты централизованного государственного управления экономикой, сложившегося в 1930–1935 гг. и действовавшего во время войны.

Демонополизация

В конце 1945 г. и 1946 г. американские оккупационные власти предпринимают серию мер по ликвидации крупных японских финансово-производственных монополий (дзайбацу). Пятнадцати крупнейшим из них, в том числе таким как “Мицуи”, “Мицубиси” предписывают представить доклады о своей деятельности, структуре капиталов и т. д. Создается государственный орган по управлению акциями крупнейших компаний, упраздняются холдинги, должностные лица дзайбацу увольняются.

Полностью изымается собственность четырех крупнейших головных компаний дзайбацу, распускаются межфирменные объединения промышленности, торговли, финансово-кредитной сферы. Принимаются законы, препятствующие финансовому переплетению фирм, а также запрещающие личную унию (одновременное занятие руководящих должностей в различных компаниях).

В 1947 г. были осуществлены дополнительные меры по ограничению монополизма и монополистической практики вновь возникающих фирм. Принимается антимонопольное законодательство, в том числе — Закон о частных предпринимательских организациях, Закон о ликвидации избыточной концентрации экономической мощи, Закон о реорганизации фирм.

В последующие годы (1948–1949 гг.) продолжается активная

демонополизация — распускаются либо реорганизовываются сотни компаний в промышленности и сфере услуг, отменяется централизованное администрирование их филиалами.

Уже в 1948 г., и особенно в 1949 г., проявляется целый ряд серьезных отрицательных последствий столь активной и широкой демонополизации. Резкое раздробление фирм приводит к нарушению производственных, а в ряде случаев и технологических связей. На этой основе, по мнению японских специалистов, периодически возникает спад производства, во многих случаях с падением его эффективности. Ограничения на взаимное владение акциями приводит к затруднениям в обращении ценных бумаг.

По этим причинам принимаются поправки к законодательству, ограничивающие чисто механические меры по демонополизации, снимающие жесткие критерии применения антимонопольных мер, позволяющие сохранять и создавать экономически выгодную концентрацию масштабов производства.

Ценообразование

В 1945–1946 гг. наблюдаются высокие темпы инфляции: в сентябре 1945 г. по сравнению с уровнем 1934–1936 гг. оптовые цены возрастают в 3,6 раза, а в феврале 1946 г. — уже в 8,7 раза; регулируемые розничные цены — в 3 раза. Свободные цены и цены черного рынка на потребительские товары возрастают в 60–140 раз, особенно стремительно на продовольствие.

Попытки правительства в этих условиях отменить административный контроль над ценами, производством и распределением товаров первой необходимости не приводят к положительным результатам — начинается падение уровня жизни. Административный контроль восстанавливают и в феврале 1946 г. принимают указ об административном контроле над ценами. При Штабе экономической стабилизации создается Управление цен. Вводят государственные дотационные закупочные цены на рис и уголь, централизованное фондовое распределение подавляющего большинства товаров. Создаются отраслевые распределительные органы.

Во второй половине 1946 г. расширяются государственные субсидии к ценам

на продовольствие.

В 1947 г. в условиях нарастания бюджетного дефицита проявляется тенденция раскручивания спирали “цены–зарплата”. В этой связи вводятся ценовые потолки (например, для 1947 г. 65-кратное превышение цен базового уровня 1934–1936 гг.). Если цены производителей продукции базовых отраслей (уголь, сталь, цветные металлы, удобрения, сода и т.п.) выходят за пределы установленного потолка, то правительство выплачивает ценовую субсидию потребителям для заинтересованности в производстве товаров базовых отраслей и обеспечения возможности потребителям других отраслей получать ресурсы по низким ценам. Таким образом предполагалось ограничить инфляцию.

Одновременно, аналогично ценам, устанавливается потолок (28-кратное превышение базового уровня) на рост заработной платы.

В результате таких мер “перегрузка” бюджета становится невыносимой и остановить “бюджетную” инфляцию оказывается невозможно. В 1947 г. правительство идет по пути существенного усиления централизации в управлении ценами:

- устанавливает твердые цены на уголь для основных отраслей-потребителей; вводит предельные цены на кокс, сталь, металлоизделия и ряд других изделий;
- производит расчет цен на промышленные товары и транспортные перевозки на основе себестоимости, исходя при этом из эффективности использования оборудования, с включением прибыли в цены лишь при повышении эффективности производства;
- вводит нормативную среднюю заработную плату (1800 иен в месяц);
- устанавливает цены на сельскохозяйственную продукцию как равновесные по отношению к продукции, закупаемой крестьянскими хозяйствами;
- ограничивает рост государственных цен с помощью субсидий, стимулирует рост производства для увеличения объемов распределяемой продукции;
- изымает доходы производящих и распределяющих компаний,

возникающие в связи с пересмотром цен, и использует для поддержания новой системы цен.

Эти меры несколько замедлили инфляцию, но цены черного рынка стали расти еще быстрее. Не удалось также сдержать рост зарплаты. Нормализации в сфере обращения не получилось, политика стимулирования роста производства не давала ожидаемого эффекта. Производственные издержки фирм возросли. Государственные цены не позволяли нормально восстанавливать оборудование, закупать сырье, выплачивать зарплату. Вновь усилился спад производства: уменьшилось количество товаров, производимых по государственным ценам.

В июне 1948 г. предпринят пересмотр цен. Задачи — оздоровление финансов; индексация зарплаты и поднятие государственных цен. В этой связи на 70 % повышаются цены потребителей на продукцию базовых отраслей с высоким уровнем производственных издержек. Осуществляется разноуровневое повышение государственных цен для выравнивания ценовых пропорций. Выделяется 43 млрд иен для погашения разницы в ценах. Методология их определения в основном сохраняется прежней, пытаются учесть качество и мировой уровень цен. Предпринимаются меры по сдерживанию роста зарплаты. Упор делается на увеличение производства продовольствия, угля, других товаров первой необходимости, их административное распределение, оздоровление финансов. Предполагается усилить общий контроль за ценами и при необходимости расширить его сферу.

Однако уже в сентябре 1948 г. в соответствии с планом выхода из кризиса американского экономического советника Д. Доджа курс в области ценообразования круто изменился — были отменены государственные цены примерно на 150 товаров.

С 1949 г. проводится новая ценовая политика.

Резкое сокращение ценовых субсидий и дефицитного финансирования, отказ от себестоимости как основы ценообразования.

Ценовые субсидии сохраняются только на сталь, уголь, цветные металлы, удобрение, соду. Однако и эти субсидии определяются на минимальном уровне.

Сокращение субсидий и введение единого курса иены, благодаря которому цены не только на экспортируемые, но и на другие товары могли приблизиться к мировым, способствовали нормализации цен. Отпала необходимость в единовременной стабилизации зарплаты и цен, вводе стабильных ценовых поясов (ценовых потолков), установлении паритетных цен для сельского хозяйства.

Совершился переход к системе свободных цен, связанных с ценами мирового рынка.

В целом ценовая политика была направлена на поддержание цен на возможно низком уровне. Постепенно сокращались ценовые субсидии: уменьшался круг товаров и размеры субсидий, вызывая снижение цен производителей, прекратилось субсидирование экспорта, связанное с введением единого курса; была поставлена задача добиваться “проглатывания” фирмами повышения импортных цен, не повышая при этом внутренних цен.

Принимается курс на отмену в течение 1950 г. полностью всех субсидий. Практически в 1949–1950 гг. идет массированная отмена государственных цен. Последовательность их отмены определяется с учетом соотношения спроса и предложения, а также государственных цен и цен черного рынка, затоваривания, характера товаров (предметы не первой необходимости) и других. Вводится специальная система ценообразования на импортируемые товары с учетом единого курса иены.

При существенном нарушении баланса спроса и предложения выплачиваются субсидии либо осуществляется государственный импорт товаров.

Данные показывают, что и после принятия решения о ликвидации ценовых дотаций переход к ценам, определяемым соотношением спроса и

предложения, осуществляется поэтапно, административный контроль снимается постепенно.

В 1949 г. наблюдалась следующая динамика числа товарных позиций с централизованно устанавливаемыми ценами: март – 64506, август – 48700, декабрь – 30167. Прежде всего административный контроль снимался с цен на продовольственные товары, продукцию машиностроения, металлургии, химии.

Административное установление цен сохранялось на услуги связи, оплату жилищно-коммунального хозяйства, электроэнергии, в торговле и основные нефтепродукты.

В Японии переход к рыночным ценам осуществлялся в следующем порядке (табл. 4).

В этот период принимался также метод временной приостановки административного контроля за ценами на несколько месяцев по отдельным товарным позициям. Таким образом наблюдали динамику свободных цен, а затем принимали решение о возможности снятия контроля.

Динамика цен в процессе и после поэтапного снятия контроля за ценами была разнонаправленной: по отдельным товарам цены возрастали, но по большинству позиций после некоторого роста — снижались. Общее снижение индекса цен объяснялось главным образом тем, что, во-первых, в предшествующие годы правительством были предприняты значительные в основном административные меры по увеличению объемов производства; во-вторых, проводилась жесткая финансовая политика и, наконец, в-третьих, поэтапная отмена контроля цен на основе детального анализа рынка соответствующих товаров.

Японские специалисты, однако, подчеркивают, что в 1946–1948 гг. наблюдался достаточно высокий рост цен (от 40 до 70%). Это было связано в основном с тем, что осуществляя централизованный пересмотр административно контролируемых цен, правительство ориентировалось не только на складывающийся уровень себестоимости, но и в значительной мере на цены черного рынка, который

получил весьма широкое развитие в этот период.

В настоящее время государственное регулирование в форме согласия (разрешения) на установление конкретных цен действует на электроэнергию, газ, отопление, воду; почтовые услуги, телекоммуникации, радио- и кабельное вещание; железнодорожные, авиационные, морские, дорожные тарифы, грузовые отправления.

Заработная плата и социальная защита

Практически весь послевоенный период с 1945 по 1950 гг. предпринимались меры для устранения спирали “зарплата — цены”. В целом значительных успехов в этой сфере достичь не удалось. Применялись различные методы: устанавливался потолок заработной платы, замораживались на низком уровне социально важные цены.

В 1948 г. проблема ограничения роста заработной платы стала одной из центральных. Было решено увеличить нормы натурального распределения и в связи с этим не допускать повышения заработной платы.

В ответ на требование шахтеров и энергетиков об увеличении заработной платы был введен следующий принцип роста заработной платы – только из доходов, обусловленных увеличением производства. При этом накладывался полный запрет на дефицитное повышение зарплаты и рост зарплаты, связанный с увеличением цен, и разрешался рост зарплаты только при поддержании равновесия бюджета.

Ставилась задача — определять конкретную зарплату для каждой фирмы, руководствуясь вводом законодательного ограничения на основе норм зарплаты, рекомендованных Советом по вопросам комплексной стабилизации заработной платы, и общего ограничения фонда заработной платы. Эти меры распространялись в первую очередь на фирмы с числом занятых свыше 500 человек и работающие по твердым государственным ценам.

Предприятия, работающие с загрузкой, превышающей нормативную, могли

на определенных условиях выплачивать из прибыли дополнительную зарплату, но правительство регламентировало и этот процесс.

Система социальной защиты в этот период была в основном сориентирована на поддержание реального содержания иены.

С этой целью постоянно совершенствовалось нормированное распределение продовольствия и товаров первой необходимости для рабочих, а также максимально широко привлекались безработные к участию в общественных работах.

По мнению японских специалистов, наиболее эффективным в этот период оказался поворот в регулировании зарплаты — от метода скользящего роста к методу установления потолка общего фонда заработной платы.

Распределительная политика и организация рынка

В 1946 г. жестко контролировались поставки продовольствия, осуществлялись принудительные закупки. Встречное снабжение производителей продовольствия, текстильной продукции и товаров повседневного спроса организовывалось на льготных условиях.

Попытка централизованного распределения через отраслевые предпринимательские организации не дала положительных результатов. С конца 1946 г. распределительные функции выполнялись торговыми фирмами по поручению правительства, а также специально созданными государственными организациями.

Строго осуществлялся контроль за использованием наличного оборудования, в случае необходимости применялся принудительный лизинг избыточных средств производства.

Семнадцать наиболее важных позиций (уголь, кокс и т. п.) группы “А” фондировались. Тем не менее централизованное государственное снабжение было малоэффективно, поскольку началась перепродажа “на сторону”.

Общая схема распределения была примерно следующая. Потребитель ежеквартально подавал заявку министру. Министерство направляло суммарный заказ по отрасли в Штаб экономической стабилизации. Этот орган, исходя из наличных ресурсов, устанавливал пропорции распределения

по отраслям. В пределах отраслевой квоты министр распределял по предприятиям.

Средства производства поставлялись в обмен на справку о праве на их получение. Производители и торговые комиссии были обязаны продавать средства производства, комплектующие, сырье только по представлении справки. Однако потребитель имел возможность в пределах своей квоты выбирать у кого конкретно он будет делать закупки.

В начале 1947 г. уже было 19 товарных групп и 142 позиции, которые распределялись жестко централизованно. И далее эта линия нарастала. По мнению японских специалистов, это был почти переход к плановой экономике. В этот период (март 1947 г.) такое направление в Японии поддерживали США.

В это время правительство предпринимает чрезвычайные меры по обеспечению населения продовольствием: запрещаются рестораны и бары, распределение ведется только через государственные органы, все шире используются фонды и талоны.

Особый вопрос — распределение потребительских товаров. Определяются нормы распределения, его план и все это доводится до соответствующего государственного органа, который разверстывает по регионам (префектурам) и сферам потребления. В соответствии с этими нормами органы управления или губернаторы определяют квоты для оптовых и розничных фирм. Продажа — только в обмен на справку о праве на получение. Потребители покупают по талонам, розничные торговцы в соответствии с количеством талонов, полученных в предыдущий квартал, получают справку и на ее основе закупают товары у оптовиков. Оптовики аналогичным образом — у производителей. Отличительной особенностью этой системы является возможность выбора продавца.

Правительство изымает все сверхнормативные запасы, запрещает производство более 100 видов продукции как не относящихся к важнейшим, а также все не первоочередное строительство.

Японские специалисты отмечают, что, несмотря на все эти меры и огромные

усилия, нормализовать обращение на базе этих подходов не удалось, а политика увеличения предложения по твердым государственным ценам по сути не сработала.

В сентябре 1948 г. приняты решения о сужении сферы централизованного распределения средства производства — из списков исключено 60 видов продукции. К распределению продовольствия подключаются потребительские организации и сельскохозяйственные кооперативы. С 1949 г. в рамках комплексной экономической программы и реализации плана Д. Доджа централизованное распределение ресурсов резко сокращается, прежде всего там, где цены черного рынка ниже государственных, создаются преимущества для лучших предприятий, ликвидируются административное и фондовые системы, разворачивается свободная конкуренция. В результате сфера деятельности государственных распределительных организаций сужается.

Финансы, бюджет, деньги, кредит

Сразу после окончания войны, с сентября 1945 г., японское правительство приняло решение о массированных кредитных вложениях в производство через все финансовые институты, было объявлено о неограниченной выплате вкладов. Цель — большие финансовые вложения для скорейшего восстановления производства. Но предприятия в условиях экономической неопределенности стали, используя полученное от государства сырье, производить товары первой необходимости и сбывать их на черном рынке, а также продавать на черном рынке и само сырье. В результате производство средств производства фактически приостановилось.

В целом увеличения производства достигнуто не было, стимулы к увеличению объемов отсутствовали, началась сильная инфляция, распространилась тенденция к прямому товарообмену между предприятиями из-за обесценения иены. Возросли социальные выплаты, с огромной быстротой росло в обороте количество банкнот Японского банка.

В феврале 1946 г. принимается программа чрезвычайных антикризисных

мер:

- ограничение кредитов;
- указ о проверке собственности;
- административное контролирование цен и политика в этой области;
- система особых мер в области занятости;
- государственный контроль потребительских товаров.

Но время было уже упущено, и перечисленные меры оказались малорезультативными.

В июле 1946 г. принимается программа активной финансовой политики в отношении приоритетных и сверхприоритетных отраслей. Основные принципы программы:

- массированная поддержка ключевых отраслей: уголь, продовольствие, удобрения;
- активное кредитование из фонда восстановления экономики;
- рост производства на основе рационализации и повышения производительности;
- рассасывание безработицы;
- демократизация экономики и рост расходов на образование и культуру.

Реализация этой программы привела к быстрому нарастанию бюджетного дефицита. Нарастали трудности, обусловленные недополучением налоговых поступлений и непомерным увеличением доли займов и кредитов. В расходной части бюджета расширялись масштабы непроизводительных выплат.

К концу 1946 г. выяснилось, что инфляция усиливается, а объемы производства сокращаются. Правительственный штаб стабилизации с участием Минфина, Японского банка составили план распределения промышленных фондов на IV квартал, и кредитование велось в соответствии с этим планом.

В марте 1947 г. появились признаки углубления экономического кризиса. Причины — недопроизводство, “тройной дефицит” (семейные бюджеты,

предприятия, государственный бюджет), спираль “цены — зарплата”. Японские специалисты считают, что главная слабость антикризисных программ того периода была в области денежного обращения. Чрезмерные надежды возлагались на решение проблем путем роста производства. В результате произошло “проедание” основных фондов.

Возникла острая необходимость стимулирования производства угля, стали и развития транспорта (политика сверхприоритетных отраслей). Но для этого нужно было как-то прорвать спираль “зарплата — цены”.

Субсидирование ключевых товаров сверхприоритетных базовых отраслей и поддержание низких цен на грузовые перевозки и электроэнергию не позволили сдержать инфляцию, усилился бюджетный дефицит. К концу года произошло падение уровня жизни, обострилась социальная напряженность.

В связи с этим принимаются новые правила в области кредитования: ликвидация зависимости Банка Японии от кредитов и осуществление кредитования финансовыми институтами в пределах собственных средств и свободных вкладов, установление пределов кредитования, поощрение облигаций, коммерческих векселей, блокада остатков кредитных ресурсов. Создается строгая система преференций при кредитовании предприятий.

Предпринимается попытка стабилизации денежной эмиссии: определяется ее верхний предел, строго контролируется сверхнормативная эмиссия. Однако положительного эффекта достичь не удастся.

К началу 1948 г., по мнению японских специалистов, комплексной политики по финансовому оздоровлению не получилось. Наблюдалось два параллельных неупорядоченных потока: меры, связанные с впрыскиванием денег в экономику, и попытки сокращения денежной массы.

Наконец, принимается правительственная программа “10 принципов экономической стабилизации”.

1. Увеличение производства с максимальным использованием внутренних ресурсов.
2. Совершенствование планирования распределения контролируемых

товаров.

3. Улучшение распределения продовольствия и рост его объемов.
4. Твердое соблюдение государственных цен, наказание нарушителей.
5. Гибкая политика поддержания стабильности зарплаты.
6. Осуществление плана роста налоговых поступлений, уголовное преследование за уклонение.
7. Увеличение доходов, совершенствование налоговой системы, введение новых налоговых рычагов.
8. Организованное уменьшение дефицита госбюджета.
9. Совершенствование управления внешней торговлей.
10. Продолжение жесткого администрирования в финансово-кредитной сфере.

Однако практическая реализация этой программы оказалась крайне затруднительной, так как позиции правительства были слабыми. Поэтому в сентябре 1948 г. принимаются дополнительные решения:

1. Усилить концентрацию производства на эффективных предприятиях.
2. Сузить сферу централизованного распределения. Из 350 централизованно распределяемых товаров группы “А” убрать 60, по продовольствию – подключить к распределению сельскохозяйственные, кооперативы и потребительские организации.
3. Отменить государственные цены примерно на 150 товаров; с расширением частной внешней торговли устанавливать цены, на экспортируемую продукцию исходя не только из себестоимости, но и из мировых цен.
4. Увеличить нормы распределения риса и ряда других основных продовольственных товаров, топлива; расширить круг отраслей, где работники имеют право на добавочные нормы. Гибко противостоять неоправданным повышениям зарплаты.

В 1949 г. была начата реализация линии на ускоренный переход к свободной рыночной экономике в соответствии с планом американского экономического советника Д. Доджа. Основными элементами его плана

были: установление баланса государственного бюджета в кратчайший срок; временное прекращение кредитования государственными банками; резкое сокращение и быстрая ликвидация всех видов ценовых дотаций и субсидий в бюджете; введение единого, весьма жесткого курса иены (что было по существу ее девальвацией).

Эти меры позволили реально и эффективно контролировать инфляцию, привели к ускоренной рационализации производства. В течение одного года было введено свободное ценообразование, распущены государственные корпорации, резко расширена сфера свободной конкуренции. Все перечисленные меры вводились на основе принимаемых законов и осуществлялись очень жестко.

Начались массовые банкротства, усилилась промышленная безработица, но значительное число безработных поглотил аграрный сектор.

Крупнейшим достижением в финансовой области было то, что уже на 1950 г. был принят сбалансированный бюджет, а также введен единый курс иены. В части последнего логика была следующая. Для установления курса, стимулирующего экспортера, необходима стабильность цен, для стабильности цен нужна стабильность зарплаты. Поэтому первый этап – стабильность зарплаты, второй – стабильность цен, а затем – установление единого курса. Все это требовало комплексной и целенаправленной экономической политики.

Некоторые выводы

Итак, что может дать нам опыт реформирования экономики Японии в послевоенный период?

Прежде всего, уверенность в том, что наше сегодняшнее положение не уникально, сходные задачи в 1946–1950 гг. решала не только Япония, но и Западная Германия, Франция, Италия. Сегодня серьезные экономические реформы проводят страны Восточной Европы, Мексика, Аргентина, Бразилия. Нужно использовать те подходы, которые принесли успех, одновременно учитывая особенности нашей экономики.

Как видим, неизбежен и период преобладания чисто административных

методов решения экономических проблем, период непоследовательных действий, ошибок и неудач. Для Японии этот период растянулся на четыре года, у нас он еще не закончился. Но именно на этом, начальном этапе реформ общество осознает необходимость в более радикальных мерах, постепенно вырабатывается и целостная программа действий.

И еще одно соображение. Мы должны честно признаться себе, что не знаем, как организовать сеть товарных и фондовых бирж, как функционирует развитая банковская система, не знаем многого другого. Поэтому в сжатые сроки требуется обучить десятки тысяч своих специалистов, способных в условиях рынка руководить предприятиями, банками, республиками.