

О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002 - 2004 годы)

Распоряжение Правительства Российской Федерации · № 910-р · от 10.07.2001 · Правительство Российской Федерации · Действует с изменениями

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10.07.2001 г. № 910-р (Собрание законодательства Российской Федерации от 2001 г., № 31, ст. 3295)

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РАСПОРЯЖЕНИЕ

от 10 июля 2001 г. № 910-р

МОСКВА

О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002 - 2004 годы)

В целях формирования условий, обеспечивающих последовательное повышение благосостояния населения на основе динамичного и устойчивого развития российской экономики:

1. Утвердить прилагаемую программу социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002 - 2004 годы).
2. Федеральным органам исполнительной власти при разработке нормативных правовых актов руководствоваться положениями программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002 - 2004 годы).
3. Рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации при разработке региональных программ социально-экономического развития руководствоваться положениями программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002 - 2004 годы).

Председатель Правительства
Российской Федерации М.Касьянов

УТВЕРЖДЕНА
распоряжением Правительства
Российской Федерации
от 10 июля 2001 г. № 910-р

ПРОГРАММА

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СРЕДНЕСРОЧНУЮ ПЕРСПЕКТИВУ (2002 - 2004 годы)

СОДЕРЖАНИЕ

1. ЦЕЛИ И КОНЦЕПЦИЯ ПРОГРАММЫ 5
 - 1.1. Долгосрочные ориентиры 5
 - 1.2. Социально-экономические проблемы, ограничения развития и макроэкономические тенденции 7
 - 1.3. Задачи среднесрочной программы и среднесрочные приоритеты 11
2. СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА 17
 - 2.1. Основные направления социальной политики 17
 - 2.2. Стабилизация демографической ситуации 19

2.3. Политика в сфере образования	20
2.4. Политика в области науки	26
2.5. Политика в сфере культуры	29
2.6. Реформирование здравоохранения	30
2.7. Развитие физической культуры и спорта	34
2.8. Трудовые отношения, занятость и миграция населения	35
2.9. Социальная поддержка населения	42
2.10. Пенсионная реформа	46
3. МОДЕРНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИКИ	50
3.1. Создание благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата	50
3.1.1. Защита прав собственности и корпоративное управление	51
3.1.2. Реформирование налоговой системы	55
3.1.3. Развитие института банкротства и защита прав кредиторов	58
3.1.4. Дебюрократизация экономики	59
3.1.5. Выравнивание условий конкуренции и государственная антимонопольная политика	61
3.1.6. Управление государственной собственностью	64
3.1.7. Развитие рынка земли и других объектов недвижимости	66
3.1.8. Финансовая инфраструктура и финансовое посредничество	70
3.1.8.1. Реформирование банковской системы	70
3.1.8.2. Инструменты денежного рынка	73
3.1.8.3. Развитие фондового рынка и инвестиционных институтов	74
3.1.8.4. Развитие рынка страховых услуг	76
3.1.9. Политика поощрения инвестиций	79
3.2. Структурная политика	82
3.2.1. Цели, задачи и этапы реализации структурной политики	82
3.2.2. Направления развития промышленности и ее отраслей	85
3.2.3. Научно-техническая и инновационная политика	87
3.2.4. Политика в сфере развития "новой экономики"	89
3.2.5. Развитие телекоммуникационной и информационной инфраструктуры	92
3.2.6. Агропродовольственная политика	94
3.2.7. Развитие транспортного комплекса	96
3.2.7.1. Развитие транспортной инфраструктуры	96
3.2.7.2. Реструктуризация естественной монополии на железнодорожном транспорте	100
3.2.7.3. Транспорт нефти и нефтепродуктов	102
3.2.8. Структурные изменения в электроэнергетике	104
3.2.9. Структурные изменения в газовом комплексе	106
3.2.10. Структурные изменения в жилищно-коммунальном хозяйстве	109
3.2.11. Реформирование и развитие оборонно-промышленного комплекса (ОПК)	112
3.3. Экономические аспекты экологической политики и природопользования	115
3.4. Внешнеэкономическая политика	118
4. ФЕДЕРАЛЬНАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА	126
4.1. Проблемные регионы	127
4.2. Интеграция экономического пространства	129
4.3. Основные направления развития макрозон	130
4.3.1. Северо-Запад (Северный и Северо-Западные экономические районы)	130
4.3.2. Европейский Центр (Центральный и Центральнo-Черноземный экономические районы)	132
4.3.3. Поволжский регион (Волго-Вятский и Поволжский экономические районы)	133
4.3.4. Северный Кавказ	134

4.3.5. Урал	135
4.3.6. Сибирь (Западно-Сибирский и Восточно-Сибирский экономические районы)	136
4.3.7 Дальний Восток	137
4.4. Экономический федерализм и федеральная региональная социально-экономическая политика	139
4.4.1. Реформа межбюджетных отношений	139
4.4.2. Федеральная региональная социально-экономическая политика	141
4.4.3. Особенности социально-экономической политики развития районов Крайнего Севера	146
5. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ	148
6. ОЖИДАЕМЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ	153

1. Цели и концепция программы

1.1. Долгосрочные ориентиры

Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002 - 2004 годы) включает положения, реализация которых направлена на достижение долгосрочных целей, содержащихся в Стратегии социально-экономического развития России на период до 2010 года, направленной на обеспечение устойчивого повышения уровня жизни населения, сокращение разрыва по уровню благосостояния с ведущими экономически развитыми странами. Достижение этих целей возможно только путем построения динамично развивающейся рыночной экономики со стабильным и ясным законодательством, с более низкой степенью зависимости от мировой конъюнктуры, оптимальным участием государства в хозяйственной деятельности при усилении его роли как гаранта безопасности, а также в обеспечении социальных стандартов, экономической свободы, финансовой стабильности и эффективной инфраструктуры. Итоги социально-экономического развития страны в 1999 - 2000 годах свидетельствуют о формировании тенденции к росту российской экономики: валовой внутренний продукт вырос на 14 процентов, объем промышленной продукции - на 24 процента, объем инвестиций в основные фонды - на 24 процента. Одновременно формировался и благоприятный социальный фон осуществления реформ - продолжался рост доходов, возрос уровень потребления, произошло резкое снижение забастовочной активности.

После августовского кризиса 1998 г. сложился ряд объективных предпосылок для начала общеэкономического подъема. Благодаря проведению осторожной денежно-кредитной политики и сдерживанию роста цен и тарифов на продукцию (услуги) естественных монополий девальвация рубля не привела к раскручиванию инфляционной спирали. В этих условиях отставание роста внутренних цен от масштабов девальвации повысило конкурентоспособность российской продукции как на внешнем, так и на внутреннем рынке, что способствовало улучшению платежного баланса и дало мощный импульс к подъему отечественного производства и оживлению деловой активности во всех сферах экономики.

Другими факторами, оказавшими позитивное влияние на экономику, стали перемены в микроэкономической среде и мотивации экономических агентов. За прошедшие годы все большая часть предприятий стала приспосабливаться к рыночным условиям, существенно изменился характер их хозяйственной деятельности: снизился удельный вес нерыночных расчетов особенно по естественным монополиям, второй год подряд растет прибыль. Способствуя поддержанию макроэкономической стабильности, бюджетная политика государства стала более взвешенной, бюджет стал сводиться с общим профицитом, что позволяет последовательно снижать долговую нагрузку на будущие поколения.

Вместе с тем социально-экономические проблемы, с которыми продолжает сталкиваться Россия, свидетельствуют о недостаточной устойчивости позитивных тенденций развития экономики. Значительными остаются масштабы бедности, средние стандарты жизни недопустимо низки. Не

обеспечиваются минимальные государственные социальные гарантии. Продолжается сокращение численности населения, не снижается отток квалифицированной рабочей силы в другие страны. В 2000 году объем прибыли существенно увеличился, а общая сумма убытков по экономике в целом снизилась незначительно. Практически не изменилась доля убыточных предприятий, она сохранилась на уровне около 40 процентов.

Несмотря на рост инвестиций в 1999 - 2000 годах, сохраняется деформированность их структуры в сторону энергосырьевого сектора и транспорта. В 1999 году на них пришлось 40 процентов от общего объема инвестиций (в начале 90-х годов эта доля составляла около 30 процентов, а в предыдущие десятилетия - 20 - 25 процентов). Такой "перекос" в сторону энергосырьевого сектора при отсутствии адекватного растущей экономике межсекторального перетока капитала консервирует отсталость ее перерабатывающих секторов, значительно усложняет задачу модернизации экономики.

Расчет на дальнейшую эксплуатацию благоприятных внешних факторов не может гарантировать поддержания устойчивых темпов роста. Необходимо существенное повышение эффективности производства, ускорение структурных реформ.

Целью данной программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002 - 2004 годы) является формирование такой модели российской экономики, которая бы обладала долгосрочным потенциалом динамичного роста, была бы способна обеспечивать последовательное повышение благосостояния населения, эффективное воспроизводство и модернизацию производственного аппарата, укрепление конкурентоспособности и безопасности страны.

Среднесрочная программа должна стать базовым документом, определяющим действия Правительства Российской Федерации в ближайшие три года, направленные на решение социально-экономических проблем страны. Реализация программных мероприятий будет логическим продолжением осуществления Стратегии социально-экономического развития России на период до 2010 года и начатого в рамках Плана действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000 - 2001 годы создания адекватной налоговой системы, правовых основ для снижения административных барьеров и ограничения непосредственного вмешательства государства в хозяйственную деятельность предприятий, формирования рынка земли, основ новой пенсионной системы, проведения таможенной, судебной реформ, реформы социального обеспечения, повышения качества и доступности важнейших социальных услуг, а также повышения эффективности экономической инфраструктуры.

1.2. Социально-экономические проблемы, ограничения развития и макроэкономические тенденции

Ключевой особенностью развития российской экономики в среднесрочной перспективе является необходимость одновременного повышения уровня жизни и развертывания модернизации национального хозяйства. Это будет происходить в условиях значительного масштабного отвлечения ресурсов на обслуживание внешнего долга и обеспечение безопасности страны. Модернизация экономики потребует также увеличения национальных расходов на развитие науки и образования, социальной инфраструктуры.

Другая особенность - усиление ограничивающего воздействия на темпы экономического роста со стороны сложившейся неэффективной структуры промышленности и недостаточного объема инвестиций в реальный сектор.

Экономический подъем 1999 - 2000 годов был связан с наличием значительных резервных мощностей и широкими возможностями импортозамещения. В таких условиях промышленный рост в разных отраслях происходил во многом автономно, роль межотраслевых взаимодействий была существенно снижена.

В 2002 - 2004 годах ситуация кардинально изменится. С одной стороны, динамика

перерабатывающих отраслей во многом будет определяться возможностями повышения эффективности использования энергетических и сырьевых ресурсов. С другой стороны, технологически сопряженные отрасли будут "тормозить" друг друга, особенно в условиях недостаточной конкурентоспособности продукции и инерционных процессов выбытия производственных мощностей. На отраслевых рынках действие структурных ограничений проявится в снижении эластичности предложения по отношению к спросу, повышении цен и частичном замещении отечественных изделий импортными.

Реализация среднесрочной стратегии с учетом указанных ограничений диктует жесткие требования к темпам роста экономики, граница которого не менее 3,5 - 4,5 процента в среднем за год. При этом анализ показывает, что в перспективе темпы роста производства первичных ресурсов не превысят 2 - 4 процентов в среднем за год. Это означает, что повышение эффективности их использования должно составлять не менее 2 - 3 процентов в год.

В условиях сложившейся утяжеленной структуры экономики, сохраняющейся слабости рыночных институтов, устаревшей материально-технической базы предлагаемые динамика и качество развития недостижимы. Следовательно, инерционное развитие экономики оказывается тупиковым. Дальнейшая экспортно-сырьевая ориентация развития будет означать крайне неэффективное использование имеющегося потенциала.

При этом в краткосрочной перспективе энергосырьевой сектор будет оказывать на развитие российской экономики исключительно высокое влияние. Этот ресурс необходимо использовать для создания условий опережающего развития производства конкурентоспособной продукции с более высокой долей добавленной стоимости.

В среднесрочной перспективе источником устойчивого экономического роста может стать только форсированное расширение инвестиций в основной капитал при неуклонно расширяющемся внутреннем потребительском спросе. В период 2002 - 2004 годов объем инвестиций должен увеличиться не менее чем на 18,5 - 25 процентов, то есть возрасти с темпом не ниже 6 - 8 процентов в среднем за год. Одновременно с этим необходимо резко расширить инновационное наполнение инвестиций.

Правительство предполагает принять меры, направленные на стимулирование интенсивного обновления производственно-технологического аппарата, в целях обеспечения производства товаров и услуг с более высокой долей добавленной стоимости, способных повысить конкурентоспособность российской экономики в мировом хозяйстве.

В период 2002 - 2004 годов модели инвестиционного экономического роста будут соответствовать следующие макроструктурные сдвиги:

опережающий рост валового накопления основного капитала по сравнению с конечным потреблением;

снижение доли чистого экспорта в ВВП как за счет замедленного роста экспорта (1 - 2 процента в год в реальном выражении), так и ускоренного по отношению к ВВП роста импорта инвестиционных товаров;

стабилизация нормы валовых сбережений (32 - 34 процента ВВП) и конечного потребления (63 - 65 процентов ВВП);

опережающий рост доходов предприятий (валовой прибыли экономики) по сравнению с доходами домашних хозяйств (оплата труда) и государства;

повышение доли инвестиций в основной капитал в валовых сбережениях.

Переход к динамичному экономическому росту вызовет расширение внутреннего спроса на энергосырьевые ресурсы, что будет сопровождаться постепенным приближением внутренних цен на сырье к мировым и может привести к ускорению инфляции издержек и снижению доходов предприятий.

Отмеченные тенденции будут устранены при реализации курсовой и налоговой политики.

Важнейшим условием поддержания высоких темпов роста инвестиций в рамках стабилизации нормы валовых сбережений является сокращение вывоза капитала. Это будет сопровождаться ростом, с одной стороны, импорта, а с другой - валютных накоплений резидентов.

В этой связи задачей банковской системы и фондового рынка становится привлечение этих накоплений и трансформация их во внутренние инвестиции. В значительной степени это зависит от темпов реформирования банковского сектора.

Ожидаемые изменения в платежном балансе в 2002 - 2004 годах связаны со снижением как торгового сальдо, так и сальдо по текущим операциям, что может сопровождаться замедлением темпов роста валютных резервов. Поэтому для продолжения наращивания валовых золотовалютных резервов и увеличения денежного предложения необходимо сократить отток капитала и создать благоприятные условия для притока иностранных инвестиций.

Важным фактором, влияющим на экономическую ситуацию в стране, остается обменный курс рубля. Возможны два принципиально разных варианта экономической политики, которые условно можно охарактеризовать как политика слабого или сильного рубля.

Сохранение слабого рубля повышает конкурентоспособность отечественных товаров как на внутренних, так и на внешних рынках, обеспечивая таким образом более высокие краткосрочные темпы экономического роста. Однако такая политика имеет и ряд негативных последствий. Прежде всего, защищая производство от внешней конкуренции, она ослабляет стимулы для проведения модернизации экономики, консервирует существующую неэффективную структуру экономики.

Основным источником доходов государства в данном сценарии окажется экспортный сектор, следовательно, потребуются значительное усиление вмешательства государства для более полного изъятия ренты и перераспределения ресурсов через бюджет. В этом случае при либерализации валютного рынка не следует ожидать сокращения оттока капитала.

Наконец, слабый рубль означает более высокую долговую нагрузку, поскольку выплаты по внешнему долгу будут составлять большую долю в процентах от ВВП и от доходов бюджета. Тогда в условиях проводимого снижения налоговой нагрузки сохраняется угроза нарушения макроэкономического равновесия.

Инвестиционно-активная стратегия, ориентированная на модернизацию российской экономики, неизбежно связана с последовательным укреплением рубля, поскольку при данном сценарии основными потенциальными источниками необходимого роста инвестиций служат сокращение оттока российского капитала и, в меньшей степени, прямые иностранные инвестиции. Реализация указанного сценария требует кардинального улучшения инвестиционного климата за счет проведения широких структурных реформ и укрепления базовых институтов государства.

Укрепление рубля стимулирует импорт машин и оборудования из стран дальнего зарубежья, что является важным фактором модернизации производства. Более равномерное распределение доходов будет способствовать относительно равномерному развитию отраслей, не сконцентрированному в сырьевом секторе. При прочих равных условиях сильный рубль обеспечит более высокий уровень реальных доходов населения.

Однако на начальном этапе будет наблюдаться замедление темпов экономического роста, которые в долгосрочной перспективе окажутся значительно выше, чем при первом сценарии.

Ключевой тактической проблемой реализации политики сильного рубля будет переключение на импорт инвестиционно-технологических ресурсов из развитых стран при сохранении экономически эффективной кооперации с государствами СНГ, особенно в области инвестиционного машиностроения.

Общая логика экономической политики Правительства Российской Федерации, предполагающей модернизацию экономики при сокращении вмешательства государства в хозяйственную деятельность и дальнейшей либерализации рынков, требует принятия стратегии сильного рубля.

Однако при проведении этой политики следует поддерживать соответствие между темпами укрепления рубля и скоростью осуществления институциональных, структурных и социальных преобразований в стране.

1.3. Задачи среднесрочной программы и среднесрочные приоритеты

Для достижения среднесрочных целей Правительству потребуется решить ряд важных социальных, институциональных, макроэкономических и структурно-инвестиционных задач.

Первая задача - преодоление послекризисного спада уровня жизни на основе соответствующего роста ВВП и эффективности производства, создания благоприятных условий для расширения внутреннего спроса, что в первую очередь требует снижения уровня бедности и сокращения дифференциации доходов населения за счет усиления адресности социальной поддержки населения, стимулирования роста оплаты труда, обеспечения эффективного уровня занятости трудоспособного населения.

Необходимо отказаться от сложившейся практики, когда политика в области заработной платы рассматривается в основном с точки зрения решения социальных задач. Стимулирование ее роста во всех отраслях экономики Правительство Российской Федерации рассматривает как рычаг повышения эффективности производства российских предприятий, активизации национального рынка труда.

В целом политика доходов населения должна строиться исходя из того, что по мере их роста высоко- и среднеобеспеченные семьи во все большей степени будут способны оплачивать услуги жилищно-коммунального хозяйства, значительную часть услуг здравоохранения и образования, широкий спектр услуг обязательного и добровольного страхования. Сферой государственной ответственности должна остаться государственная социальная помощь малообеспеченным семьям, которая постепенно заменит собой действующую социально неоправданную и крайне неэффективную систему льгот и компенсаций.

В среднесрочной перспективе необходимо провести радикальную реформу трудовых отношений, направленную на рост оплаты труда, формирование равноправных экономических отношений между работодателями и наемными работниками, эффективное функционирование рынка труда. Для содействия устойчивому росту доходов необходимо создать условия для опережающего развития социальных институтов (образование, здравоохранение, культура) и развития механизмов социального партнерства. В период 2002 - 2004 годов будет осуществляться пенсионная реформа, в том числе на основе развития накопительных схем.

Вторая задача - создание условий для достижения роста производства преимущественно на основе модернизации экономики и повышения ее эффективности. Будут предусмотрены меры по компенсации ожидаемого снижения влияния внешнего спроса на динамику развития экономики, поддержанию условий для опережающего роста валовых сбережений и инвестиций по сравнению с динамикой потребления. Для этого необходимо изменение пропорций между первичными и конечными секторами экономики, обеспечивающее ускоренное формирование накоплений в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, создание условий, при которых конечные отрасли имели бы возможность привлечения заемных средств, а энергосырьевой сектор, располагающий в настоящее время "избыточными" финансовыми ресурсами, имел бы мощные стимулы для инвестирования в российскую экономику.

С целью последовательной ликвидации субсидирования экономики посредством энергетических тарифов, перераспределения доходов из рентных отраслей реального сектора в перерабатывающие, сокращения оттока капитала должна быть повышена эффективность функционирования инфраструктурных отраслей, изменена тарифная политика и продолжена жилищно-коммунальная реформа (в увязке с внедрением механизмов адресной социальной защиты).

Проведение структурной политики, направленной на устранение "узких мест", препятствующих экономическому росту, предполагает своевременное выявление структурных ограничений,

разработку технологий их преодоления.

Важным фактором повышения общей эффективности экономики будет устранение диспропорций в системе относительных цен, снижение энергоемкости производства, сокращение косвенного субсидирования хозяйствующих субъектов государственными и муниципальными органами власти и домохозяйствами.

Учитывая ограниченность ресурсов, которые государство сможет направлять на цели структурной политики, выбор приоритетов имеет первостепенное значение. Безусловным приоритетом, увязанным с реформированием естественных монополий, а также с реформой жилищно-коммунального хозяйства, будет программа снижения энергоемкости производства и повышения эффективности использования энергоресурсов во всех секторах экономики.

Третья задача - нормализация функционирования и воспроизводства производственно-технологического аппарата. Необходимо расширение внутренних финансовых источников инвестиций, прежде всего, за счет роста доходов и накоплений реального сектора и привлечения сбережений населения, а также создание благоприятных условий для притока прямых иностранных инвестиций. Следующим шагом должен стать переход к режиму интенсивного обновления производственного аппарата не только в энергетическом секторе, но и в остальных секторах экономики, направленный на создание условий для повышения инвестиционной активности в секторах, производящих конечную продукцию. Помимо привлечения импорта (машин, технологического оборудования) с целью удовлетворения потребности в инвестиционных ресурсах необходимо восстановление и развитие их производства внутри страны на основе использования и совершенствования имеющегося инновационного и технологического потенциала.

Четвертая задача - формирование институциональной среды, которая бы стимулировала экономический рост на основе притока капитала в реальный сектор экономики.

Необходимо внедрение действенных механизмов защиты прав собственности, развитие конкурентных рынков товаров, услуг и капиталов, ресурсов (в том числе земли), активизация процедур банкротства неэффективных собственников и распространение международных стандартов корпоративного управления (в том числе в государственном секторе), повышение роли малого и среднего предпринимательства.

Получат дальнейшее развитие институциональные формы финансового посредничества и система предлагаемых ими услуг потребителям.

Формирование эффективной системы финансового посредничества в экономике потребует развития ликвидного рынка ссудного капитала и фондового рынка, снижения рисков кредитования и обеспечения доступности информации о финансово-экономическом положении предприятий и кредитных организаций, повышения доверия к институтам финансового посредничества.

Пятая задача - неукоснительное выполнение государством своих финансовых обязательств и использование бюджета в качестве активного инструмента государственной экономической политики. В первую очередь это касается повышения эффективности расходования бюджетных средств, что особенно важно в условиях необходимости ограничения роста непроцентных расходов. Основными направлениями бюджетной политики в среднесрочной перспективе являются: совершенствование бюджетной политики в области расходов (на основе критериев, отражающих эффективность бюджетных средств и определенных исходя из приоритетов социально-экономической политики);

создание системы управления государственными активами и пассивами, которая позволит значительно повысить устойчивость бюджетной системы, придаст гибкость проводимой бюджетной политике, снизит риски, связанные со структурой государственного долга;

совершенствование бюджетного процесса, обеспечение прозрачности бюджета и бюджетных процедур на всех уровнях бюджетной системы;

формирование справедливой, нейтральной и эффективной налоговой системы с целью снижения

налоговой нагрузки на субъекты экономической деятельности, формирования благоприятных условий развития предпринимательства, обеспечения сбалансированности государственного бюджета.

Шестая задача - укрепление экономических основ федерализма. Решение этой задачи предполагает упрочение единого экономического пространства на основе приведения законодательств субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством. Одновременно необходимо повышение экономической самостоятельности и ответственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на основе разграничения функций, полномочий, источников формирования финансовых ресурсов между федеральным и региональным уровнями. Необходимо также создание условий и стимулов для активизации участия регионов в реализации общефедеральных и межрегиональных программ, сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов на основе федеральной системы социальных стандартов и нормативов (с учетом региональной специфики).

Седьмая задача - осуществление денежно-кредитной политики, направленной на поддержание возможно более низкого инфляционного фона и не подрывающей мотивации к сбережению и инвестированию, обеспечение предсказуемой динамики валютного курса, низких положительных процентных ставок, а также сбалансированности денежного предложения и спроса.

Решение основных задач в сфере денежно-кредитного регулирования потребует согласованных действий со стороны Правительства Российской Федерации и Банка России при обеспечении независимости Банка России в формулировании задач денежно-кредитной политики и способах их решения.

Банк России будет ориентироваться на повышение прозрачности своей деятельности в части обоснования принятых на себя обязательств по конечной цели денежно-кредитной политики, анализа состояния инфляционных процессов, объяснения причин и ожидаемых результатов предпринятых им действий по денежно-кредитному регулированию.

Реализация денежно-кредитной политики будет осуществляться в условиях режима плавающего валютного курса, позволяющего обеспечивать соответствие курса рубля фундаментальным экономическим факторам, поддерживать объем золотовалютных резервов страны на адекватном уровне.

Темпы роста денежной массы в предстоящий период сохраняют роль одного из важнейших индикаторов проведения денежно-кредитной политики при расширении круга экономических показателей, используемых при ее формировании и осуществлении. В случае превышения в результате сохранения значительного активного сальдо торгового баланса денежного предложения над спросом Банк России будет осуществлять необходимые стерилизационные мероприятия.

Решающее значение в ограничении инфляции приобретает рост производительности труда и сокращение себестоимости материальных факторов производства, развитие ресурсосберегающих технологий под влиянием активизации механизмов рыночной конкуренции. В этих условиях Правительство Российской Федерации и Банк России будут исходить из необходимости сбалансированного подхода к определению ключевых параметров макроэкономической политики, прежде всего, темпов инфляции и экономического роста. Постепенная либерализация порядка проведения валютных операций, в том числе переход к преимущественно уведомительному порядку проведения капитальных операций, будет способствовать созданию благоприятных условий для привлечения долгосрочного иностранного капитала.

* * *

Устойчивое развитие экономики и общества, формирование сильного и эффективного государства возможно только на основе социальной консолидации, расширения социальной поддержки целей и действий власти. Социальная консолидация является необходимым условием для укрепления

демократических институтов и последовательного развития гражданского общества. В свою очередь, социальная консолидация и массовая поддержка власти могут быть обеспечены только в том случае, если реальным приоритетом развития государства и экономики станет социально значимая цель - обеспечение благополучия, безопасности и достойной жизни граждан России. При этом необходимо учитывать, что российское общество крайне неоднородно. Это во многом определяет различие интересов его социальных групп. Сильная социальная политика в сочетании с созданием условий для раскрепощения инициативы наиболее активной части общества должны обеспечить баланс интересов и социальную консолидацию общества на основе надежных социальных гарантий.

2. СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

2.1. Основные направления социальной политики

Целью социальной политики является последовательное повышение уровня жизни населения и снижение социального неравенства, обеспечение всеобщей доступности основных социальных благ, прежде всего качественного образования, медицинского и социального обслуживания.

Предстоит принять конкретные действия по решению серьезных социальных проблем, главными из которых являются:

высокий уровень бедности и значительная дифференциация денежных доходов населения; неблагоприятная демографическая ситуация, характеризующаяся низкими уровнями рождаемости, ожидаемой средней продолжительностью жизни, что приводит к демографическому старению, а также естественной убыли населения;

широкое распространение льгот и компенсационных выплат без учета нуждаемости получателей; недофинансирование организаций социально-культурной сферы.

В этих целях Правительство Российской Федерации сконцентрирует основные усилия на следующих основных направлениях:

обеспечение роста денежных доходов населения и уменьшения их дифференциации на основе увеличения заработной платы, повышения доли оплаты труда в валовом внутреннем продукте, улучшения пенсионного обеспечения в ходе проведения пенсионной реформы и усиления адресности социальной поддержки населения (перераспределение социальных расходов в пользу малоимущих при одновременном сокращении социальных трансфертов обеспеченным семьям, перевод льгот и компенсаций в денежные выплаты наиболее нуждающимся гражданам);

значительное сокращение социальной и экономической бедности, в первую очередь минимизация крайней бедности в местах ее наибольшей концентрации, укрепление социальной безопасности граждан, подверженных риску существенного ухудшения материальной обеспеченности и наступления бедности;

обеспечение всеобщей доступности и общественно приемлемого качества важнейших социальных благ, к числу которых относятся, прежде всего медицинское, социальное обслуживание и общее образование;

безусловная приоритетность инвестиций в человека, и прежде всего в образование, которое является неперенным условием конкурентоспособности нашей страны в мировой экономике, а также в здравоохранение. В этих целях предусматривается опережающий рост ассигнований на цели социального развития по сравнению с большинством других направлений государственных расходов;

осуществление максимально эффективной защиты социально уязвимых граждан, которые не обладают возможностями для самостоятельного решения социальных проблем и нуждаются в государственной поддержке;

усиление страховых принципов социальной защиты населения при выходе на пенсию, в случае болезни, а также при несчастных случаях на производстве и профессиональных заболеваниях;

создание для трудоспособного населения экономических условий, позволяющих гражданам за счет собственных доходов обеспечивать более высокий уровень социального потребления, включая комфортное жилье, лучшее качество услуг в сфере образования и здравоохранения, достойный уровень жизни в пожилом возрасте;

создание условий для эффективной занятости населения, обеспечение баланса спроса и предложения на рынках труда, в том числе на основе повышения качества и конкурентоспособности рабочей силы, развития миграционных процессов;

осуществление мероприятий по социальному развитию села;

улучшение демографической ситуации на основе осуществления мероприятий по снижению уровня смертности населения и создания предпосылок для стабилизации показателей рождаемости;

реформирование трудового законодательства, приведение его в соответствие с требованиями рыночной экономики.

2.2. Стабилизация демографической ситуации

Целью демографической политики на среднесрочную перспективу является проведение мероприятий по снижению уровня смертности населения и создание предпосылок для стабилизации показателей рождаемости.

В связи с этим основными задачами Правительства в области демографической политики являются:

- разработка на долгосрочную перспективу конкретных мер по реализации демографической политики с учетом перспектив социально-экономического развития Российской Федерации и региональных особенностей демографических процессов;
- разработка механизмов материальной поддержки семьи при рождении детей, в том числе увеличение размеров единовременного пособия при рождении ребенка в зависимости от очередного рождения, пособия на период отпуска по уходу за ребенком до 1,5 лет;
- улучшение качества медицинской помощи, развитие профилактики, диагностики и лечения социально значимых заболеваний;
- разработка мер, предусматривающих аттестацию рабочих мест с целью выявления неблагоприятных факторов, воздействующих на здоровье работников, а также порядка экономического стимулирования работодателей в улучшении условий и охраны труда;
- разработка и реализация мер по профилактике правонарушений, пьянства и наркомании;
- совершенствование системы мер медико-социальной реабилитации категорий населения, которые в силу жизненных обстоятельств попали в сложные условия существования (освободившихся из мест лишения свободы, бездомных, не имеющих постоянного места жительства и работы).

Большое значение для получения наиболее полной и достоверной информации о населении страны, проведения широкого круга исследований по формированию и корректировке демографической политики будет иметь Всероссийская перепись населения, а также создание Государственного регистра населения Российской Федерации.

В области создания условий жизнедеятельности семьи, дающих возможность воспитания нескольких детей, основным направлением должно стать обеспечение учета демографического аспекта при разработке и реализации государственной жилищной политики, в том числе:

- поддержание системы жилищных стандартов, обеспечение режима благоприятствования системы жилищных стандартов для семей с детьми;
- содействие развитию рыночных форм обеспечения доступности жилья, наилучшим образом удовлетворяющих жилищные потребности семей, находящихся в активной фазе репродуктивного цикла;
- учет количества детей в семье, нуждающейся в улучшении жилищных условий, при определении размера помощи со стороны государства (безвозмездные субсидии на приобретение жилья и т.п.).

2.3. Политика в сфере образования

Реализация политики в сфере образования на период до 2004 года будет строиться исходя из приоритетности развития этой отрасли как неотъемлемого условия модернизации российского общества и обеспечения конкурентоспособности российской экономики.

Процесс модернизации системы образования будет осуществляться с учетом реально складывающейся экономической ситуации, результатов, полученных в ходе экспериментов и реализации основных мероприятий в этой области в 2000 - 2001 годах, а также с учетом складывающихся демографических тенденций.

Определяющее значение будет иметь деятельность по обеспечению равенства доступа к образованию для различных социальных слоев и территориальных групп населения. Правительство Российской Федерации будет стремиться к установлению социально приемлемого соотношения платных и бесплатных услуг в области образования при сохранении бесплатного и общедоступного общего образования. Социальный заказ на образование не должен быть только и по преимуществу заказом со стороны государства, а представлять во все возрастающей степени и сумму частных интересов семей и организаций.

При этом среди основных задач, стоящих перед системой образования, остаются:

содействие успешной адаптации молодежи в обществе и на рынке труда; противодействие негативным социальным процессам, таким, как распространение алкоголизма, наркомании и криминогенности в молодежной среде, борьба с беспризорностью и безнадзорностью несовершеннолетних;

развитие специального образования для лиц с ограниченными возможностями здоровья; создание условий вхождения новых поколений в открытое информационное общество, поддержка повсеместного использования информационных технологий, компьютеризация школ и создание единой информационной среды образования;

повышение вклада образования в модернизацию экономики, что требует:

обновления содержания и структуры профессионального обеспечения условий для развития научных школ в фундаментальном и инженерном образовании, в сфере информационных технологий; расширения подготовки кадров высшей квалификации.

В качестве основных путей реализации задач, стоящих перед системой образования, следует выделить следующие.

Обновление содержания образования, повышение его качества.

В целях обновления содержания образования, повышения его качества необходимо решить следующие задачи:

1. Устранить перегруженность учебных планов предметами и сведениями, которые не являются фундаментом для новых знаний.
2. Пересмотреть методы обучения, существенно расширив долю тех из них, которые формируют навыки анализа информации, самообучения. Увеличить долю открытого образования.
3. Восстановить и укрепить связи профессионального образования с практикой и научными исследованиями.
4. Повысить стандарты и качество преподавания социальных наук и в первую очередь экономики, права, основ политической системы, менеджмента, социологии, иностранных языков.
5. Осуществить переход на сопоставимую с мировой практикой систему статистики и показателей качества образования.
6. Расширить участие общества в управлении образованием путем создания: попечительских советов, что позволит обеспечить приток в образование дополнительных финансовых, материальных, кадровых ресурсов, их эффективное использование и общественный контроль; условий для стимулирования различных форм самоорганизации населения и хозяйствующих субъектов в поддержку образования, фондов поддержки образования (образовательных

учреждений, организаций);

системы поддержки профессиональных сообществ в сфере образования.

7. Обеспечить полную и последовательную реализацию правового статуса учебного заведения, заложенного в законе об образовании. Это включает:

договорные формы отношений с учредителем или частными заказчиками, в том числе с непосредственными получателями образовательных услуг;

государственное регулирование деятельности учебных заведений через механизмы аккредитации; формирование независимой системы аттестации и контроля качества образования.

В период 2002 - 2004 годов в области дошкольного образования необходимо сформировать минимальные государственные требования к данному виду образования. Предполагается разделить собственно дошкольное образование и содержание детей в дошкольных образовательных учреждениях на основе гибких программ подготовки к школе, в том числе с индивидуальным графиком их посещения (неполная неделя, неполный день и т.п.).

Стратегическая линия развития системы общего среднего образования состоит в его адаптации к изменившимся социально-экономическим условиям в части содержания образования, организационно-экономическом механизме деятельности школ, в управлении ими. В этой связи необходимыми условиями являются личностная ориентированность и индивидуализация образовательного процесса; многообразие образовательных учреждений и вариативность образовательных программ; эффективная поддержка инновационных мероприятий и активное участие общества в развитии образования; усиление социальной и гуманитарной ориентированности общего среднего образования; направленность образовательного процесса на развитие способностей мышления, выработку практических навыков. Необходимо существенно повысить роль коммуникативных дисциплин, прежде всего информационных технологий, русского и иностранных языков.

В 2002 - 2004 годах в области общего среднего образования будет продолжаться широкомасштабный эксперимент по обновлению его содержания. Необходимо разработать стандарты общего среднего образования, а также требования к уровню подготовки выпускников различных ступеней среднего образования.

Механизмы и варианты осуществления реструктуризации сельской школы должны включать: создание образовательных центров в сельской местности в различных их вариантах, развитие транспортного обслуживания сельских школ, развитие дистанционного образования (включая Интернет-образование) и соответствующей сети центров дистанционного обучения. Решение о выборе варианта оптимизации сети сельских школ необходимо принимать с учетом местных условий.

На современном этапе увеличивается потребность в специалистах с начальным и средним профессиональным образованием для обеспечения технологической культуры производства, административно-технической поддержки процессов управления, развития рыночной инфраструктуры, технического, информационного и социального сервиса.

В целях адаптации к спросу на рынках труда и обеспечения вертикальной мобильности учащихся начальной и средней ступеней профессионального образования необходимо создать условия для: интеграции средних специальных учебных заведений с учебными заведениями, реализующими программы начального профессионального образования, профессионального технологического обучения школьников, переподготовки взрослого населения;

интеграции средних специальных учебных заведений с высшей школой, их включения в состав университетских комплексов (в том числе с сохранением статуса юридического лица);

оптимизации сети учебных заведений начального профессионального образования, апробирования и внедрения новых моделей финансирования начального профессионального образования.

Основными задачами в области содержания начального и среднего профессионального образования

должны стать:

актуализация содержания и повышение выпускных стандартов, их ориентация на международный уровень качества, расширение социального партнерства с работодателями, профсоюзами и службами занятости, участие работодателей, инвесторов и экспертов как в формировании стандартов, так и в создании условий для значительного повышения качества профессиональной подготовки выпускников;

усиление профессиональной составляющей и разработка оптимальной концепции реализации среднего (полного) общего образования в учебных заведениях начального профессионального образования.

Для обновления структуры высшего профессионального образования, его адаптации к потребностям общества и экономики предусмотрено создание механизма выявления и трансляции социального заказа на подготовку специалистов данного уровня образования, который должен представлять собой сбалансированную совокупность потребностей населения, организаций и государства. Наряду с этим усиливается роль государственных приоритетов в профессиональном образовании, в первую очередь в формировании "кадрового заказа" для развития перспективных рынков и технологий. В дальнейшем с учетом итогов эксперимента по введению единого государственного экзамена будет определен порядок приема в вузы и соответствующего финансирования по государственным именованным финансовым обязательствам.

Создание университетских комплексов как нового типа учебных заведений будет предусматривать интеграцию учебных заведений различных уровней образования: формирование ассоциаций и консорциумов, включающих в себя как учебные заведения, так и научно-исследовательские институты, экспериментальные и венчурные предприятия. В рамках комплексов будут разработаны сопряженные образовательные программы разных уровней профессионального образования.

Для опережающей подготовки высококвалифицированных специалистов по приоритетным направлениям предусматривается создание федеральных научно-образовательных центров.

Эффективная модернизация образования предполагает создание федеральной и региональных систем управления качеством образования.

Будет проведена работа по введению единого государственного экзамена (ЕГЭ) с целью обеспечения объективности и унификации итоговой аттестации в системе общего образования и вступительных испытаний системы профессионального образования.

Приоритетной сферой государственных интересов является создание условий для качественной реализации на основе бюджетного финансирования образовательных программ всех уровней.

Необходимо обеспечить увеличение средств федерального бюджета, направляемых на нужды образования, а также сформировать механизм финансирования получения гражданами общего среднего образования, гарантирующий безусловное выполнение требований государственного стандарта данного уровня образования.

Планируется осуществить изменение структуры бюджетных расходов на образование, в которой должны быть сформированы три крупных блока:

обеспечение реализации образовательных программ (текущее финансирование), осуществляемое главным образом на нормативно- подушевой основе (по итогам соответствующих экспериментов);

развитие материально-технической базы образовательных учреждений и организаций, компьютеризация и информатизация образовательного процесса, приобретение учебно-лабораторного и научного оборудования, научной и учебной литературы, разработка современных учебных программ (бюджет инноваций). Распределение указанных средств будет осуществляться в основном на конкурсной основе при условии привлечения софинансирования со стороны бюджетов других уровней и внебюджетных средств;

адресное финансирование социальных услуг, сопутствующих образовательному процессу.

Особую актуальность приобретает решение проблемы расширения базы финансирования

образования за счет стимулирования притока в отрасль средств из внебюджетных источников, включая средства населения, инвесторов и спонсоров.

Будет развита нормативная база образования, предусматривающая увеличение разнообразия организационно-правовых форм государственных образовательных учреждений и организаций, увеличение их хозяйственной самостоятельности. В 2002 - 2004 годах в высшем профессиональном образовании будет проведен эксперимент по апробации механизма нормативно-подушевого финансирования получения образования с использованием государственных именных финансовых обязательств (ГИФО).

Предполагается приступить к введению системы адресного стипендиального обеспечения путем предоставления стипендий студентам из числа детей-сирот, инвалидов, ветеранов боевых действий, а также социальных стипендий для лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи, при сохранении и развитии системы академических стипендий, поощряющих успеваемость студентов, их участие в научной работе.

Острой остается проблема сиротства. В целях преодоления этого негативного социального явления, обустройства и облегчения социализации детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, предполагается принятие в 2002 году решений, направленных на стимулирование передачи указанных категорий детей на воспитание в приемные семьи и детские дома семейного типа.

Предполагается разработать и приступить к реализации комплекса мер социальной поддержки работников системы образования, включая совершенствование системы оплаты труда.

2.4. Политика в области науки

Для российской науки 90-е годы стали периодом кризиса, результатом которого явились не востребованность научных разработок и низкий уровень инновационной активности отечественных предприятий.

Объем основных фондов за 1990 - 1999 годы в научно-технической сфере снизился более чем в три раза.

Уровень инновационной активности (доля инновационно-активных предприятий в общем их числе в промышленности) в 1999 году составлял 6,2 процента. Доля инновационной продукции в общем объеме промышленной продукции в 1999 году составила 3,5 процента, а затрат на инновации - 1,06 процента.

Одной из самых острых проблем науки остается кадровая проблема. Средний возраст исследователей, имеющих ученую степень, приблизился к пенсионному. Ежегодно в науке закрепляется лишь 3,5 тыс. молодых специалистов. В основе снижения качественных параметров научных кадров лежит в первую очередь низкий уровень оплаты труда в науке.

Главной целью государственной политики в сфере науки в среднесрочной перспективе станет сохранение и развитие накопленного научного потенциала путем укрепления кадрового состава, совершенствования механизмов финансирования науки.

Особое внимание необходимо уделить поддержке фундаментальной науки и инновациям в таких областях, как поддержание национальной безопасности, развитие социальной сферы, решение экологических проблем, совершенствование государственного управления.

Реформирование научно-технической сферы охватит сферу управления наукой, институты, организации и учреждения государственного сектора науки. Завершение реструктуризации позволит заложить основы новой институциональной структуры государственного сектора науки, а именно:

объединить государственные организации со схожей тематикой в крупные межотраслевые структуры федерального уровня;

обеспечить более тесную интеграцию научной и образовательной сфер;

передать часть научных организаций в ведение регионов;

акционировать или приватизировать научные организации, не вошедшие в государственный сектор науки.

Реформирование академической науки будет направлено на сохранение основного ядра фундаментальной науки путем сокращения органов управления, количества подведомственных организаций и численности их сотрудников, а также на создание условий для адаптации академического сектора науки к рыночным условиям и привлечения дополнительных источников финансирования. Необходимо принять меры по усилению интеграции академических научных организаций и образовательных учреждений с целью развития исследований в приоритетных направлениях и удовлетворения кадровых потребностей фундаментальной науки и научных комплексов высокотехнологичных отраслей промышленности.

Нуждается в реорганизации система государственных научных центров (ГНЦ) на основе интеграции с академической наукой и высшей школой, с одной стороны, и производством, с другой стороны, с целью создания конкурентоспособной наукоемкой продукции на основе фундаментальных и поисковых исследований мирового уровня.

Ближайшая задача кадровой политики в области науки состоит в сохранении талантливой части научных кадров.

Основные меры по привлечению и закреплению молодежи в науке в современных условиях связаны с созданием привлекательных условий для работы, творческого и социального роста. Это предполагает увеличение заработной платы, дальнейшее развитие программ поддержки научных школ, государственных стипендий.

В ближайшей перспективе следует сфокусировать внимание на поддержке научных разработок в следующих направлениях:

информационные технологии и электроника;

производственные технологии;

новые материалы и химические технологии;

технологии живых систем;

экология и рациональное природопользование.

В целях формирования условий для стабилизации и развития научного комплекса Правительство Российской Федерации направит свои усилия на решение следующих задач:

снижение возрастных и повышение квалификационных характеристик кадрового потенциала;

переоснащение приборного парка науки;

повышение престижности научного труда и увеличение притока в эту сферу талантливой молодежи;

стимулирование внебюджетного конкурсного финансирования науки через научные и венчурные фонды, конкурсные проекты и т.п.;

углубление интеграции науки и образования в системе "школа-вуз-аспирантура-докторантура".

2.5. Политика в сфере культуры

Поддержка культуры будет являться одним из приоритетных направлений государственной политики. Основными задачами государственной, культурной политики на период до 2004 года являются:

сохранение культурного потенциала и культурного наследия страны, обеспечение преемственности развития российской культуры наряду с поддержкой культурных инноваций, отечественной кинематографии, содействие развитию архивного дела, информационных технологий электронных и печатных средств массовой информации;

развитие и укрепление инфраструктуры отрасли, обеспечивающей единство культурного пространства страны, базовые условия для доступа граждан к культурным благам и информационным ресурсам государственных музейных, библиотечных и архивных фондов;

развитие профессионального и самодеятельного искусства народов России внутри страны и продвижение лучших образцов за рубеж;

Для достижения поставленных целей, сохраняя гарантированную поддержку государством развития культуры, намечается продолжить реформирование организационно-хозяйственного механизма отрасли. Реформы будут направлены на улучшение материально-технической базы организаций культуры и искусства, в первую очередь особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации, и их эффективное использование; обеспечение равных возможностей для населения различных регионов страны и представителей разных социальных групп для получения доступа к культурным ценностям, совершенствование диалога культур в многонациональном государстве; концентрацию бюджетных средств на приоритетных направлениях развития культуры и искусства; создание условий для привлечения в сферу культуры и искусства дополнительных ресурсов из негосударственного сектора, а также развития меценатства и спонсорства.

Продолжится работа по созданию общероссийских систем мониторинга состояния и использования памятников истории и культуры, сохранности предметов музейного, архивного, библиотечного фондов и кинофонда.

Реформирование отечественной кинематографии будет осуществляться посредством структурной реорганизации государственного сектора и активизации рыночных механизмов взаимодействия сферы производства, проката и показа киноvideопродукции.

К 2003 году предполагается создать правовые основы для деятельности попечительских советов, которые будут осуществлять функции общественного надзора за деятельностью организаций культуры и искусства.

Кроме того, предусматривается разработать меры, способствующие:

эффективному использованию недвижимого имущества, находящегося в собственности организаций культуры и искусства федерального значения;

созданию более благоприятных экономических и правовых условий для развития в сфере культуры и искусства частных в особенности некоммерческих организаций;

осуществлению перехода на контрактную систему найма творческих работников учреждений культуры и искусства.

2.6. Реформирование здравоохранения

Основной целью государственной политики в области реформирования здравоохранения на период до 2004 года является улучшение состояния здоровья населения на основе обеспечения доступности медицинской помощи путем создания правовых, экономических и организационных условий предоставления медицинских услуг, виды, качество и объемы которых соответствуют уровню заболеваемости и потребностям населения, современному уровню развития медицинской науки, а также ресурсам, которыми располагают государство и граждане.

Для достижения указанной цели необходимо решение ряда дополнительных задач, в том числе: внедрение системы стратегического планирования развития здравоохранения;

обеспечение сбалансированности объемов государственных гарантий предоставления населению бесплатной медицинской и лекарственной помощи с финансовыми возможностями государства;

развитие нормативно-правовой базы, обеспечивающей в области охраны здоровья координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления и субъектов медико-социального страхования;

проведение структурных преобразований в системе здравоохранения и внедрение новых медицинских технологий с целью оптимизации сети лечебно-профилактических учреждений;

завершение перехода к финансированию медицинских организаций, предоставляющих медицинскую помощь, предусмотренную базовой программой обязательного медицинского страхования, за счет

средств страховых источников;

обеспечение хозяйственной самостоятельности медицинских учреждений и расширение спектра организационно-правовых форм медицинских организаций, развитие негосударственного сектора здравоохранения;

развитие медицинской науки и научно-медицинского потенциала;

внедрение в практику новых форм и методов обеспечения государственного санитарно-эпидемиологического надзора, гигиенической и эпидемиологической экспертизы, мониторинга здоровья людей, медико-санитарного образования;

формирование институтов защиты прав пациентов и медицинских работников;

обеспечение доступности медицинской помощи для сельского населения.

Совершенствование хозяйственного механизма функционирования системы здравоохранения.

В среднесрочном периоде планируется переход к системе обязательного медико-социального страхования, а также повышение ответственности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, субъектов медико-социального страхования за реализацию государственной политики в области охраны здоровья населения.

Необходимо продолжить совершенствование нормативно-правовой базы, регламентирующей вопросы предоставления медицинской помощи, в том числе с целью обеспечения прозрачности финансовых потоков в здравоохранении, выполнения гарантированных объемов бесплатной медицинской помощи, а также легализации платных медицинских услуг, оказываемых организациями здравоохранения различных форм собственности.

Для повышения эффективности функционирования системы здравоохранения будут продолжены отработка механизмов финансового выравнивания условий оказания медицинской помощи в рамках государственных гарантий по регионам, внедрение стандартов технологий диагностики и лечения, разработка и применение нормативов ресурсной обеспеченности здравоохранения (финансовых, материальных), введение формулярной системы лекарственного обеспечения, регистрация цен на лекарственные средства, обеспечение адресности льгот для населения на лекарственные средства. Планируется осуществить разработку системы заказов и договоров на оказание медицинской помощи населению учреждениями здравоохранения, что позволит создать в здравоохранении эффективную конкурентную среду, привлечь к реализации программ государственных гарантий предоставления бесплатной медицинской помощи организации негосударственного сектора и обеспечить повышение качества предоставляемых медицинских услуг.

Инвестиционная политика в здравоохранении будет направлена на развитие материально-технической базы государственной системы здравоохранения, обеспечивающее повышение эффективности ее использования. С этой целью необходимо установить правила оснащения государственных медицинских организаций медицинским оборудованием, его применения и обновления, а также порядок согласования с вышестоящими органами исполнительной власти решений об инвестициях в здравоохранение на строительство новых объектов здравоохранения, реконструкцию и приобретение дорогостоящего оборудования за счет средств соответствующих бюджетов.

Повышению эффективности использования государственных финансовых ресурсов будет способствовать концентрация лимитов государственных инвестиций на объектах высокой степени строительной готовности, а также реализация федеральных целевых программ, направленных на борьбу с такими заболеваниями, как туберкулез, СПИД, инфекционные заболевания, сахарный диабет, артериальная гипертензия, онкологические заболевания, а также программ поддержки материнства и детства.

Основной целью среднесрочного периода является реформирование систем обязательного медицинского и социального страхования путем формирования единой системы обязательного

медико-социального страхования (ОМСС), которая позволит:
сформировать действенные механизмы контроля за выплатой пособий по временной нетрудоспособности;
повысить эффективность управления финансовыми средствами ОМСС;
обеспечить тесную взаимосвязь между предоставлением лечебных и санаторно-курортных услуг;
осуществлять в рамках единой системы ОМСС лечебные и реабилитационные мероприятия для пострадавших от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;
обеспечить эффективную организацию медицинской экспертизы при расследовании несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

В период до 2004 года в рамках создания системы ОМСС необходимо осуществить переход на подушевой принцип финансирования здравоохранения на всех этапах движения финансовых средств отрасли: формирование, распределение и расходование.

Одним из средств обеспечения баланса между обязательствами и финансовыми возможностями государства должно являться развитие форм добровольного медицинского страхования.

Базовая программа ОМСС должна охватывать основную часть видов и объемов медицинской помощи. Из бюджета на договорной и программной основе будут покрываться расходы на социально значимые заболевания, дорогостоящие виды медицинской помощи, приобретение особо дорогостоящего оборудования, новое строительство. При этом продолжится финансирование из федерального бюджета дополнительных лечебных услуг для ряда категорий лиц, нуждающихся в специализированном лечении по профессиональным и иным объективным основаниям (в том числе для работников ядерно и радиационно опасных производств, лиц, пострадавших при радиационных авариях и ликвидации их последствий и др.)

Методы оплаты медицинской помощи необходимо подчинить решению долгосрочной задачи стимулирования процесса реструктуризации здравоохранения. Это предполагает постепенный переход от оплаты фактических объемов медицинской помощи к оплате планируемых объемов отдельных видов медицинской помощи, определяемых на основе заказа медицинским организациям.

При оплате амбулаторно-поликлинической помощи предстоит осуществить переход на подушевое финансирование. При оплате стационарной помощи необходимо в договорной форме определять необходимые объемы, устанавливая допустимые отклонения фактических и плановых объемов помощи. Аналогичные методы оплаты должны действовать и в части бюджетных средств, направляемых на финансирование специализированных видов медицинской помощи (высокотехнологичных медицинских услуг, психиатрической, наркологической помощи и т.д.).

Необходимо усилить государственный контроль за деятельностью страховщиков, а также за расходованием страховых средств.

2.7. Развитие физической культуры и спорта

Особое внимание в 2002 - 2004 годах будет уделяться улучшению физической подготовленности и физического развития населения, совершенствованию развития детско-юношеского спорта, расширению сети спортивных школ, созданию физкультурно-оздоровительных и спортивных подростковых клубов по месту жительства.

Основной задачей в развитии физической культуры и спорта будет являться расширение возможностей граждан заниматься физической культурой и спортом независимо от их доходов и благосостояния.

Решение этой задачи будет осуществляться в рамках реализации соответствующих федеральных и территориальных программ, улучшения профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов, а также укрепления материально-технической базы за счет средств бюджетов разных уровней.

В высших и средних учебных заведениях физической культуры и образовательных учреждениях

наряду с действующими предполагается создание новых кафедр и факультетов по подготовке специалистов, специализирующихся на работе с дошкольниками, детьми младшего и среднего школьного возраста, учащимися специальных медицинских групп, людьми, имеющими хронические заболевания, инвалидами и пенсионерами.

Важным направлением деятельности станет создание информационно-образовательных программ, направленных на формирование у населения потребности в регулярных занятиях физической культурой и спортом и здоровом образе жизни.

Для развития единого информационного пространства в сфере физической культуры и спорта планируется создание федеральной, региональных и локальных информационных систем, разработка пропагандистских и информационных технологий по основным видам деятельности отрасли, в том числе путем использования в практике грантов по социальным программам.

Будет продолжена работа по созданию общероссийской системы мониторинга, оценки и прогнозирования состояния здоровья и физической подготовленности населения, а также физического развития детей, подростков и молодежи, подготовке спортсменов высокой квалификации, осуществлены меры по дальнейшему совершенствованию финансово-хозяйственного механизма в отрасли (включая страхование в спорте).

2.8. Трудовые отношения, занятость и миграция населения

Приоритетным направлением в деятельности Правительства Российской Федерации в сфере труда будет поэтапное приведение трудового законодательства в соответствие с требованиями рыночной экономики.

Принятие Трудового кодекса Российской Федерации и иных нормативных правовых актов в его развитие станет основой обеспечения гармонизации интересов работников, работодателей и государства, повышения гибкости трудовых отношений. При этом особое внимание будет уделено усилению реальной защиты основных трудовых и социальных прав работника.

Предстоит законодательно определить, когда льготы, гарантии и компенсации, предоставляемые работникам, обеспечиваются работодателем, а когда государством или иными организациями.

Государственные меры по повышению эффективности защиты трудовых прав граждан будут осуществляться в следующих основных направлениях:

совершенствование досудебных институтов и механизмов защиты трудовых прав;

введение новых законодательных норм, расширяющих возможности граждан в защите трудовых прав;

поддержка общественных организаций, занимающихся вопросами защиты трудовых прав граждан;

информационно-методическая поддержка гражданской самозащиты в сфере труда и занятости;

оказание государственной поддержки в развитии системы негосударственной защиты трудовых прав.

В среднесрочный период получит дальнейшее развитие система социального партнерства, прежде всего на уровне организации с тем, чтобы способствовать повышению роли индивидуальных и коллективных договоров в регулировании вопросов оплаты и условий труда.

Будет продолжено совершенствование коллективно-договорного регулирования трудовых отношений, в том числе системы представительных органов социального партнерства (прежде всего объединений работодателей), процедур переговорного процесса, обеспечения независимости профсоюзных организаций от работодателя.

Признание позитивной, социально значимой роли профсоюзов и других общественных организаций, защищающих трудовые права граждан, в деле формирования в России новых трудовых отношений и развития современной рыночной экономики будет подкрепляться регулярными консультациями между Правительством Российской Федерации и представителями работников и работодателей.

Адаптация трудового законодательства к реалиям рыночной экономики позволит создать

цивилизованный рынок труда, легализовать доходы по заработной плате и наладить регулирование трудовых отношений, обеспечить действенную защиту трудовых прав работников.

Особое место в области трудовых отношений принадлежит вопросам оплаты труда. Предстоит обеспечить функционирование механизма регулирования заработной платы, основанного на взаимодействии социальных партнеров и государства.

В реальном секторе экономики политика оплаты труда будет реализовываться на основе формирования рыночного механизма организации оплаты труда, основанного на социальном партнерстве и включающего межотраслевое и отраслевое регулирование заработной платы на основе тарифных соглашений и коллективных договоров, тарифное регулирование в организациях всех форм собственности через утверждаемые ими системы заработной платы.

Сферой прямого и непосредственного воздействия государства как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления остается установление и обеспечение минимальных социальных гарантий в оплате труда; регулирование оплаты труда работников бюджетных организаций; районное регулирование заработной платы и налоговое регулирование оплаты труда.

В среднесрочном периоде важнейшими задачами должны стать:

постепенное в меру роста инфляции повышение минимального размера оплаты труда;
формирование принципов и организационных основ системы тарифного регулирования, учитывающей различия в сложности выполняемых работ и квалификации исполнителей, обеспечивающей правовые гарантии оплаты труда и обоснованные соотношения между ставками (окладами) профессионально-квалификационных групп работников для использования в системе социального партнерства;

совершенствование оплаты труда работников бюджетной сферы на основе уточнения статуса Единой тарифной сетки;

разработка и осуществление комплекса мер по восстановлению стимулирующей роли заработной платы, повышению ее удельного веса в стоимости производимой продукции (услугах) и денежных доходах населения;

создание экономических, организационных и других условий, обеспечивающих своевременную и в полном объеме выплату заработной платы, а также погашение задолженности по оплате труда в организациях всех форм собственности;

введение нового порядка установления и применения районных коэффициентов и процентных надбавок к заработной плате.

Важными вопросами государственной социальной политики будут оставаться также вопросы улучшения условий и охраны труда.

В течение 2002 - 2004 годов одновременно с созданием системы медико-социального страхования будет совершенствоваться механизм обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

В течение 2002 года будут совершенствоваться механизмы осуществления данного вида обязательного социального страхования в целях повышения объемов и качества предоставляемой страховой защиты, включая реабилитацию застрахованных, повышения мотивации страхователей по решению задачи снижения производственного травматизма и профессиональной заболеваемости за счет проведения в этих целях превентивных мероприятий, направленных на улучшение условий и охраны труда застрахованных лиц.

Будут устранены проблемы несовершенства статистического, информационного, аналитического и методологического обеспечения данного вида страхования, что вызвано малым опытом работы новой страховой системы, а также недостаточным учетом накопленного опыта коллективного страхования работников от несчастного случая и профессиональных заболеваний.

В целом 2003 год - ключевой этап реформирования обязательного социального страхования от

несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний: финансирование мероприятий по этому виду страхования будет осуществляться объединенным фондом обязательного медико-социального страхования с ведением раздельного учета.

К 2004 году планируется обеспечить:

развитие дополнительных стимулов, препятствующих росту числа нетрудоспособных в связи с причиненным на производстве вредом здоровью, путем улучшения условий и охраны труда - важного элемента качества жизни экономически активного населения;

высокое качество лечения и реабилитации для работников, пострадавших от несчастных случаев и профессиональных заболеваний;

экономичность данного вида страхования с точки зрения каждого страхователя в отдельности и большую эффективность для развития общества и экономики России;

оптимизацию системы тарификации рисков с учетом дифференциации страховых взносов в зависимости от уровня и характера профессиональных рисков (актуарности) несчастных случаев в конкретных организациях;

формирование в необходимом и достаточном объеме и соотношении резервов устойчивости страховой системы и ресурсов на производство превентивных мероприятий, обеспечивая их эффективное накопление и вложение;

оптимизацию и внутреннюю сбалансированность объемов и видов обязательств системы обязательного страхования профессиональных рисков, исключения дублирования и параллелизма в работе с государственными внебюджетными фондами.

В среднесрочном периоде предполагается обеспечить реальные условия привлечения к страховому обслуживанию негосударственные страховые организации. В этих целях будет предварительно осуществлено обособление средств по данному виду страхования на отдельных счетах финансовой отчетности, то есть раздельный учет в рамках объединенного фонда обязательного медико-социального страхования, а также сформированы финансовые ресурсы, необходимые для осуществления намечаемых преобразований.

Основными направлениями государственной политики на рынке труда в среднесрочной перспективе будут следующие:

расширение доступа незанятых граждан к активным программам содействия занятости на основе повышения их мотивации к трудовой деятельности, внедрение обязательных процедур оценки эффективности программ занятости;

осуществление превентивных мер по предупреждению высвобождения работников, смягчению последствий массовых высвобождений на основе проведения предупредительных консультаций по вопросам трудоустройства, широкого информирования о потребности работодателей в кадрах, возможности профессионального обучения и переподготовки с последующим трудоустройством; изменение оснований и порядка выплаты пособий по безработице и достижение более тесной увязки выплаты пособий по безработице с результатами профилирования безработных;

дальнейшее развитие, повышение качества и продуктивности системы профессионального обучения и профессиональной ориентации безработных граждан и незанятого населения в целях обеспечения конкурентоспособности и роста профессиональной мобильности рабочей силы на рынке труда; улучшение информирования граждан о спросе на рабочую силу и ее предложении, расширение доступа населения к информации о вакансиях;

оказание адресной поддержки при трудоустройстве гражданам, особо нуждающимся в социальной защите;

проведение мероприятий по внедрению эффективных механизмов профилирования безработных, ориентация программ трудоустройства на наиболее уязвимые категории безработных, выявляемых по результатам профилирования;

совершенствование механизма организации общественных работ на основе повышения их

социального статуса, расширения видов и масштабов с учетом потребности регионов в развитии социальной инфраструктуры и поддержки доходов беднейших слоев населения; повышение мобильности рабочей силы посредством разработки эффективной системы профессионального обучения и переобучения; координация профессионально-квалификационной структуры подготовки рабочих и специалистов в учреждениях профессионального образования всех уровней с потребностью территориальных рынков труда; содействие незанятой молодежи в возрасте до 18 лет, не имеющей профессии (специальности) и впервые вступающей на рынок труда, в направлении в учреждения профессионального образования. Необходимо разработать и осуществить мероприятия по оптимизации численности работающих в учреждениях социально-культурной сферы, подавляющее большинство из которых содержится за счет бюджетов всех уровней. С учетом прогнозируемых демографических тенденций будут проведены мероприятия по сокращению численности работников образовательных учреждений, прежде всего не занятых преподавательской деятельностью. Численность работников учреждений здравоохранения и культуры предстоит привести в соответствие с объемами оказываемых ими услуг.

При решении задач повышения конкурентоспособности отечественных предприятий особое внимание будет уделено вопросам повышения качества рабочей силы соответственно требованиям, предъявляемым на международных рынках. В этих целях намечается:

привести классификацию профессий работников в соответствие со структурными изменениями, происходящими на рынке труда;

разработать систему оценки качества рабочей силы, гибко и оперативно реагирующую на непрерывные изменения в требованиях к квалификации и профессиональной подготовке работников;

содействовать формированию систем внутрипроизводственного обучения в целях обеспечения единства и сопоставимости требований к квалификации работников, предъявляемых на рынке труда;

привести национальную систему профессиональных стандартов в соответствие с требованиями, предъявляемыми на международных рынках труда.

В целях повышения эффективности государственного управления в социально-экономической сфере необходимо реформирование системы государственной службы, федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов в тесной взаимосвязи с административной реформой.

Реформирование системы государственной службы будет проводиться исходя из принципов оптимизации структуры государственных органов и их аппаратов, четкого разграничения задач, функций, полномочий и ответственности государственных органов и их подразделений и будет направлено на приведение системы государственной службы в соответствие со сложившимися общественными отношениями и экономическими условиями, разработку эффективных механизмов проведения кадровой политики, повышение профессионального уровня государственных служащих.

Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации в области миграции населения будут связаны с реализацией Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации, предусматривающий в том числе мероприятия:

по обеспечению условий для интеграции вынужденных мигрантов в социальную среду на основе разработки и реализации новых подходов и направлений по обустройству беженцев и вынужденных переселенцев, создания более гибких механизмов использования ими различных видов ссуд, кредитов, жилищных субсидий. Поскольку возможности государства по приему и обустройству мигрантов ограничены, поддержка будет оказываться только наиболее уязвимым или нуждающимся гражданам, основные же усилия будут концентрироваться на создании условий для

самообеспечения и самообустройства мигрантов;

по содействию привлечению иммигрантов в Российскую Федерацию исходя из интересов обеспечения экономики страны и ее регионов необходимыми трудовыми ресурсами. Предполагается как содействие возвращению в страну высококвалифицированных специалистов, так и разработка системы мер по натурализации и адаптации иммигрантов, вовлечению их в российский социум (в приоритетном порядке - граждан стран СНГ). Предстоит разработать меры селективной миграционной политики (по отдельным странам, профессиям, квалификационным признакам) с учетом необходимых пропорций привлечения мигрантов на временной и постоянной основе. Одновременно предусматривается усиление взаимодействия центральных и местных органов власти по контролю за привлечением и использованием иностранной рабочей силы, защите отечественного рынка труда, обеспечению приоритетного права российских граждан на занятие вакантных рабочих мест. В связи с этим особое внимание будет уделяться созданию эффективной системы противодействия нелегальной миграции иностранной рабочей силы;

по усилению влияния миграционных процессов на улучшение обеспечения отраслей экономики отдельных территорий квалифицированной рабочей силой. Данное направление предполагает создание условий для повышения территориальной мобильности рабочей силы (в том числе на основе развития региональных рынков жилья и необходимых социальных услуг) с учетом необходимости предотвращения чрезмерной концентрации мигрантов в одних регионах и необоснованно высокого оттока населения в других, защиты страны от незаконной миграции, создания механизма социальной поддержки вынужденных переселенцев. При этом предусматривается ограничить государственные обязательства по содействию переселению (трудовой миграции) путем более активного привлечения средств хозяйствующих субъектов (работодателей).

В регионах с экстремальными природно-климатическими условиями предусматривается постепенный переход на преимущественно ротационную систему привлечения необходимых квалифицированных кадров с учетом реальных потребностей производства, в том числе на основе более широкого использования вахтового метода ведения работ.

Предстоит разработать механизм участия собственных средств мигрантов и вынужденных переселенцев в приобретении (строительстве) жилья, а также участия работодателей в финансировании жилищного обустройства указанных категорий граждан.

2.9. Социальная поддержка населения

Целями государственной политики в области социальной поддержки населения на рассматриваемый период являются:

смягчение негативных последствий бедности, снижение социального неравенства и предотвращение социального иждивенчества;

повышение эффективности социальных пособий и предоставление других форм помощи малоимущим семьям на основе принципа адресности;

расширение рынка и повышение качества предоставляемых социальных услуг в целях обеспечения свободы выбора граждан, пользующихся бесплатными или субсидируемыми социальными услугами;

расширение свободы выбора граждан, пользующихся бесплатными или субсидируемыми социальными услугами.

Для реализации поставленных целей преобразования в системе государственной социальной помощи будут направлены на достижение следующих задач:

обеспечение максимально эффективной защиты социально уязвимых семей, не обладающих возможностями для самостоятельного решения социальных проблем;

повышение эффективности социального обслуживания населения, в том числе за счет активного привлечения негосударственных организаций;

четкое разграничение и при необходимости перераспределение полномочий между различными уровнями власти в сфере социальной поддержки населения;

развитие конкурсного финансирования в социальной сфере с привлечением альтернативных источников финансирования различных видов социальной помощи.

Будут разработаны и реализованы государственные меры по преодолению бедности, предусматривающие снижение ее уровня в среднесрочном периоде, предупреждение ее возрастания и распространения, в том числе с использованием различных механизмов и подходов к конкретным социально-экономическим группам населения.

В целях уточнения методологии определения прожиточного минимума как критерия бедности в соответствии с законодательством в условиях реформирования социальной сферы будет осуществляться актуализация потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения с учетом практики экспертизы региональных потребительских корзин.

В основу реформ в сфере социальной поддержки населения будет положен принцип адресной направленности социальной помощи на основе проверки нуждаемости, сутью которой является сосредоточение государственных ресурсов на удовлетворении потребностей тех, кто наиболее в них нуждается.

Потребуется постепенный и взвешенный подход к пересмотру и отмене ряда льгот при введении адекватных компенсационных механизмов для малоимущих и наиболее уязвимых слоев населения. Льготы, установленные для различных категорий работающих граждан (в частности, для работников правоохранительных органов, военнослужащих), будут переведены в форму денежных выплат. При отказе от традиционно сложившегося уравнительного предоставления социальных льгот будут учитываться категории граждан, которые по своему физическому, возрастному состоянию лишены возможности самообеспечения. В этом случае социальные льготы будут трансформироваться в один из видов государственной социальной помощи.

Государственная социальная помощь будет оказываться только малообеспеченным семьям, чей совокупный доход ниже величины прожиточного минимума и находящимся в тяжелой жизненной ситуации. В связи с этим требуют совершенствования процедуры обязательной проверки нуждаемости ее получателей, а также обязательности использования всех возможностей для самостоятельного преодоления тяжелой жизненной ситуации. Предусматривается постепенное введение контрактной системы, предусматривающей встречные обязательства клиента при получении помощи (трудоустройство, участие в общественных работах, в программах социально-психологической реабилитации и др.)

Потребуется разграничить полномочия, права и ответственность в этой сфере между органами государственной власти Российской Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления. На федеральном уровне предполагается установить общие условия, правовые и организационные основы оказания государственной социальной помощи. В задачи федеральных органов исполнительной власти входит формирование законодательной нормативной базы, определяющей параметры бедности и механизмы ее преодоления, разработка методик адресного порядка оказания государственной социальной помощи и контроль за его осуществлением, проверка законности принимаемых на региональном уровне решений. Функции определения размеров и видов оказания социальной помощи, а также установления дополнительных условий для получения нуждающимися гражданами социальной помощи предполагается передать на региональный уровень.

Непосредственное предоставление социальной помощи целесообразно осуществлять органами местного самоуправления, так как по своей природе они максимально приближены к населению. Сохраняется актуальность решения задачи определения потребности субъектов Российской Федерации в финансировании адресной социальной помощи с учетом необходимости межбюджетного выравнивания. При этом финансирование государственной социальной помощи, предусмотренное законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской

Федерации, должно осуществляться из бюджетов соответствующих субъектов Российской Федерации.

Для усиления государственной помощи гражданам, имеющим детей, будут приняты меры по обеспечению своевременной и в полном объеме выплаты ежемесячных пособий.

В последние годы увеличилась численность граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации и нуждающихся в комплексных мерах социальной поддержки (инвалиды, военнослужащие, принимавшие участие в боевых действиях, лица без определенного места жительства, граждане старшего поколения, безнадзорные и беспризорные дети).

Целью государственной политики в отношении указанных категорий социально уязвимых граждан является создание условий для реализации и обеспечения им равных с другими гражданами возможностей в реализации гражданских, экономических, политических и других прав и свобод, предусмотренных Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством. В частности, необходимо принятие мер по повышению социального статуса и уровня материального обеспечения военнослужащих, членов их семей, ветеранов Вооруженных Сил Российской Федерации, созданию государственной системы медико-социальной и медико-психологической реабилитации участников боевых действий, жертв вооруженных конфликтов и чрезвычайных ситуаций.

В связи с ростом численности граждан, имеющих инвалидность, прежде всего детей, возросла потребность в проведении их медицинской, профессиональной и социальной реабилитации.

Приоритетными направлениями в среднесрочный период будут являться:

совершенствование государственных служб медико-социальной экспертизы и реабилитации инвалидов;

стимулирование производства протезно-ортопедических изделий и других технических вспомогательных средств, облегчающих труд и быт инвалидов, расширение ассортимента и повышение качества этих изделий;

обеспечение доступности для инвалидов зданий и сооружений, средств транспорта, связи и информации и т. д.

В сфере социальных услуг будут решаться задачи по расширению рынка и повышению качества предоставляемых услуг; децентрализации системы социальных служб; дальнейшему развитию негосударственного сектора.

Предполагается дальнейшее развитие программно-целевых и конкурсных механизмов финансирования деятельности по предоставлению населению социальных услуг с целью обеспечения равного доступа к государственному финансированию для государственных и негосударственных организаций, предоставляющих социальные услуги.

Предусматривается разработать общие требования к деятельности государственных, муниципальных, частных и иных учреждений, предоставляющих различные виды социальных услуг, на основе государственных стандартов социального обслуживания и системы оценки качества выполнения социальных программ; использовать наряду с государственным финансированием частные благотворительные средства; развивать самокупаемость социальных услуг в сферах, где для этого существуют необходимые предпосылки.

В целях обеспечения эффективного управления процессами в социальной сфере будет продолжена работа по комплексной информатизации социальной сферы, которая позволяет создать единую систему сбора, хранения и представления информации, характеризующей состояние социальной сферы Российской Федерации.

2.10. Пенсионная реформа

Основными проблемами существующей пенсионной системы являются низкий уровень пенсий, слабая их дифференциация. Комплекс мер по повышению уровня выплачиваемых пенсий в 1999 - 2000 годах позволил обеспечить рост реального размера пенсий, однако основные проблемы

пенсионной системы остаются нерешенными. Несмотря на принимаемые меры, средний размер назначенных пенсий остается на уровне ниже прожиточного минимума пенсионера.

Достигнутая в последнее время на этом фоне относительная финансовая устойчивость пенсионной системы не создает надежных предпосылок для ее развития в будущем. Долгосрочный демографический прогноз свидетельствует об ускорении процесса старения населения после 2007 года. В результате увеличение численности пенсионеров будет сопровождаться снижением числа работающих, осуществляющих платежи в пенсионную систему. Поэтому сохранение распределительного принципа финансирования пенсий в перспективе приведет к ухудшению финансового состояния пенсионной системы и снижению уровня выплачиваемых пенсий. Дальнейшее развитие сферы пенсионного обеспечения предполагается осуществлять по трем основным направлениям:

реформирование сложившейся пенсионной системы, осуществляющей выплату пенсий на распределительной основе;

выработка правовых норм и основных методических и организационных мероприятий, направленных на введение механизмов накопительного финансирования пенсий и обеспечение их функционирования;

преобразование системы предоставления досрочных пенсий в связи с особыми условиями труда путем перехода к накопительным механизмам финансирования досрочных пенсий за счет дополнительных страховых взносов, обеспечивающих необходимый размер пенсии на период с момента достижения льготного пенсионного возраста и до достижения общеустановленного пенсионного возраста.

В среднесрочной перспективе главной задачей реформирования распределительной пенсионной системы будет:

установление тесной связи между размером пенсии и прошлыми заработками пенсионеров, а также величиной страховых взносов, уплаченных за них в Пенсионный фонд Российской Федерации в период трудовой деятельности;

постепенное повышение реального уровня пенсионного обеспечения граждан при условии поддержания финансовой устойчивости пенсионной системы;

повышение реального размера пенсий при соблюдении финансовых ограничений, устанавливаемых бюджетом Пенсионного фонда Российской Федерации и федеральным бюджетом.

Общий финансовый баланс пенсионной системы должен поддерживаться на уровне, позволяющем осуществлять платежи на финансирование обязательных накопительных пенсий. Дальнейшее реформирование пенсионной системы предполагает формирование трудовой пенсии из трех частей: базовая часть трудовой пенсии будет иметь фиксированный размер, одинаковый для всех получателей государственных пенсий, выполнивших минимальные требования по трудовому стажу. Выплата базовой части пенсии осуществляется из сумм единого социального налога (взноса), зачисляемых в федеральный бюджет;

страховая часть трудовой пенсии, зависящая от результатов труда конкретного человека, которые оцениваются на основании накопленных гражданином пенсионных прав в связи с уплатой работодателями страховых платежей за данного человека в Пенсионный фонд Российской Федерации в течение всей его трудовой деятельности. Величина накопленных пенсионных прав отражается в виде условного пенсионного капитала на индивидуальном лицевом счете застрахованного. Индексация накопленных пенсионных прав граждан осуществляется с учетом динамики средней заработной платы в стране и темпов инфляции. Размер пенсии будет соответствовать сумме уплаченных в Пенсионный фонд Российской Федерации страховых взносов и средней продолжительности выплаты пенсий;

накопительная часть трудовой пенсии, исчисляемая из накопленных сумм страховых взносов (налога) и инвестиционного дохода, учтенных в специальной части индивидуального лицевого счета,

и выплачиваемая по достижении общеустановленного пенсионного возраста. Размер пенсий будет рассчитываться исходя из суммы средств, отраженных в специальной части индивидуальных лицевых счетов застрахованных лиц, и установленного периода выплаты пенсии.

Исходя из суммы средств, учтенных в специальной части индивидуального лицевого счета, будет назначаться выплата наследникам в случае смерти застрахованного лица.

Для обеспечения финансовой устойчивости системы обязательного пенсионного страхования за счет части платежей в Пенсионный фонд Российской Федерации будет создан неперсонифицированный резерв, призванный обеспечить безусловное выполнение обязательств государства перед застрахованными лицами при изменениях демографических и иных условий функционирования социально-экономической системы.

Начиная с 2002 года предусматривается установить отчисления в накопительную составляющую обязательной пенсионной системы, отражаемые в специальной части индивидуальных лицевых счетов застрахованных лиц в системе индивидуального (персонифицированного) учета Пенсионного фонда Российской Федерации. Накопительная часть трудовой пенсии формируется за счет уплаты страховых взносов (налога) и начисленного на них инвестиционного дохода. Ставка страховых взносов в накопительную часть государственной пенсионной системы в течение всей трудовой деятельности не понижается. При этом отчисления в распределительную пенсионную систему будут снижаться на величину отчислений в накопительную систему.

Средства, учтенные в специальной части индивидуальных лицевых счетов, составляют пенсионные резервы и подлежат инвестированию.

Инвестирование пенсионных резервов должно обеспечить максимальную прозрачность и подконтрольность государству финансовых потоков, надежность вложений и их устойчивую долгосрочную доходность.

Для обеспечения деятельности накопительной системы будут определяться порядок и сроки оценки стоимости инвестиционного портфеля, порядок размещения резервов обязательного пенсионного страхования, методика расчета инвестиционных индексов, порядок учета инвестиционного дохода в специальной части индивидуальных лицевых счетов.

Созданная система персонифицированного учета Пенсионного фонда Российской Федерации должна быть полностью адаптирована к проблемам реформирования всей цепи отношений между работодателями, Пенсионным фондом Российской Федерации, застрахованными лицами и пенсионерами - от уплаты страховых взносов до назначения и выплаты пенсии и системой учета плательщиков страховых взносов. Кроме того, должна быть обеспечена организация учета фактически поступивших платежей за застрахованное лицо, введение специальной части индивидуального лицевого счета для фиксации размера денежных средств, направляемых на накопительное финансирование пенсий, а также технология учета и распределения инвестиционного дохода.

Реформирование пенсионного обеспечения в связи с особыми условиями труда предполагается осуществить за счет обязательного профессионального пенсионного страхования на основе накоплений дополнительных обязательных страховых взносов, уплачиваемых работодателем в профессиональные пенсионные системы (государственную и негосударственные), и предоставления социальным партнерам возможности альтернативного выбора конкретных форм этих систем в рамках коллективных договоров (соглашений). В качестве альтернативы выбора может предусматриваться повышение заработной платы работникам, занятым на рабочих местах, дающих право на льготную пенсию на сумму причитающихся к уплате дополнительных страховых взносов. Введение профессионального пенсионного страхования влечет за собой прекращение приобретения пенсионных прав по досрочному выходу на пенсию в распределительной части пенсионной системы. Ранее приобретенные права по досрочному выходу на пенсию будут конвертированы в условный пенсионный капитал.

В целях защиты прав участников профессиональных систем будут введены единые требования к осуществлению инвестиционной деятельности независимо от форм функционирования профессиональных пенсионных систем, а также дополнительные требования к надежности и репутации организаций, осуществляющих обязательное профессиональное пенсионное обеспечение. Лицам, работающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, предусматривается сохранить на ближайшие годы право на назначение пенсии по действующим условиям. В перспективе преобразование этих пенсий будет осуществлено на принципах, аналогичных используемым при формировании профессиональных пенсионных систем.

3. Модернизация экономики

3.1. Создание благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата

Цель среднесрочной программы Правительства Российской Федерации в области улучшения делового климата - создание прозрачных и стабильных правил осуществления экономической деятельности, стимулирующих развитие предпринимательской инициативы.

За период с 1998 года в экономике России сложились благоприятные тенденции, которые определяют общую предсказуемость ситуации на ближайшие годы. Это, прежде всего: макроэкономическая стабильность, устойчивость валютного курса, адекватные темпы и предсказуемость инфляции;

улучшение налогового законодательства, постепенное снижение налогового бремени;

недопущение ухудшения условий для инвесторов;

начало судебной реформы и меры по обеспечению единства закона на всей территории страны.

На этой базе необходимы действия по укреплению и развитию институциональных основ, формирующих деловой климат в стране. Приоритетными для Правительства Российской Федерации являются следующие задачи:

защита прав собственности и улучшение корпоративного управления;

развитие института банкротства и защита прав кредиторов;

выравнивание условий конкуренции и действенная антимонопольная политика;

дебюрократизация экономики;

повышение эффективности управления государственной собственностью;

развитие финансовой инфраструктуры.

3.1.1. Защита прав собственности и корпоративное управление

Основа благоприятного делового климата - неприкосновенность прав собственности и действенность механизмов, обеспечивающих переход прав на имущество.

В части формирования действенных механизмов реализации прав собственности в период до 2004 года Правительство Российской Федерации ставит следующие задачи:

обеспечить защиту добросовестных приобретателей ценных бумаг, недвижимости, иной собственности, совершенствовать механизмы государственной регистрации и регистрации иными лицами прав на отдельные виды имущества, определенные законодательством, создать надежные и эффективные системы регистрации перехода прав на имущество, бессрочного хранения информации о совершенных сделках и субъектах прав;

способствовать формированию системы объединения интересов лиц, чьи права нарушены, в том числе ввести институт коллективных исков для защиты прав неопределенного круга инвесторов, расширить практику косвенных (производных) исков, которыми защищаются права не только группы акционеров, но и корпорации в целом;

обеспечить привлечение к ответственности должностных лиц органов государственной власти, недобросовестные действия которых нанесли прямой ущерб субъекту собственности (инвестору) или стали причиной иных нарушений его прав;

усовершенствовать порядок исполнительного производства как по линии развития норм федерального закона об исполнительном производстве, так и по конкретным процедурам, обязанностям, вознаграждению, защите и ответственности судебных приставов.

Защита прав акционеров и инвесторов будет включать в себя защиту как имущественных прав, так и прав на участие в управлении.

Будут созданы механизмы защиты имущественных прав акционеров при увеличении уставного капитала, дополнительной эмиссии акций, реорганизации и ликвидации организаций, проведении процедур финансового оздоровления и банкротства, совершении крупных сделок. Будут приняты меры по повышению ответственности менеджеров при совершении сделок с признаками наличия конфликта интересов, а также ответственности лиц, располагающих служебной информацией, за совершение сделок с использованием такой информации в своих интересах или передавших такую информацию для совершения сделок третьими лицами.

Проблемы вывода активов и трансфертного ценообразования в ущерб эмитенту, акционерам, кредиторам и государству будут решаться как в рамках федерального закона об акционерных обществах, так и посредством практического применения норм Уголовного кодекса Российской Федерации (ст. 165, 201, 204), совершенствования налогового законодательства и его применения, совершенствования форм финансовой отчетности, усиления требований к порядку совершения крупных сделок и сделок с участием заинтересованных лиц.

Будут приняты меры по устранению зависимости регистраторов от эмитентов и крупных акционеров при одновременном ужесточении требований к регистраторам. Процедура раскрытия информации из реестра зарегистрированным лицам и государственным органам будет подробно регламентирована с учетом положений законодательства о коммерческой тайне.

В целях повышения прозрачности деятельности организаций будет расширен состав раскрываемой организациями информации и усилена ответственность за сроки предоставления, достоверность и качество предоставляемой информации. Будет создана единая информационная система, обеспечивающая равноправный, своевременный и финансово необременительный доступ к публичным отчетам эмитентов ценных бумаг.

Правительство Российской Федерации поддерживает развитие институтов третейских судов как эффективных механизмов досудебного разрешения споров, в том числе третейского суда, специализирующегося на защите прав инвесторов.

Принципиально важным для вовлечения сбережений населения в инвестиционные процессы является стимулирование развития существующих институтов коллективных инвестиций, а также создание условий для появления ряда дополнительных инвестиционных механизмов, ориентированных на потребности частных инвесторов (индивидуальных инвестиционных схем).

Для реализации этих условий усилия Правительства Российской Федерации будут направлены на создание в полном объеме соответствующей нормативной базы, а также действенных механизмов ее применения исходя из следующих принципов:

- установление равного правового режима для юридических и физических лиц в гражданских правоотношениях;
- ориентация на частно-правовые способы защиты собственности;
- обеспечение правопорядка в сфере гражданского оборота не только за счет превентивных ограничений, но и за счет возможности быстрой компенсации в полной мере любого причиненного ущерба законным правам и интересам участников гражданских правоотношений;
- установление и применение мер вплоть до уголовной ответственности за деяния, носящие наиболее опасный характер и подрывающие основы функционирования рынка.

В целях развития корпоративного управления Правительство Российской Федерации намерено проводить работу по совершенствованию законодательства и формированию судебных механизмов защиты интересов собственников, кредиторов, управляющих, работников организаций, а также

способствовать распространению позитивной практики корпоративного управления и внедрению в российских компаниях общепризнанных норм и правил корпоративного поведения.

Развитие корпоративного управления в среднесрочной перспективе требует согласованных изменений в законодательстве об акционерных обществах, о банкротстве, о рынке ценных бумаг, трудовом, административном и уголовном праве.

Большое значение для развития корпоративных отношений, защиты прав акционеров и кредиторов будет иметь повышение финансовой прозрачности организаций посредством поэтапного сближения российских стандартов финансовой отчетности с международными системами финансовой отчетности.

Для максимально полного и своевременного обеспечения объективной статистической информацией государства, хозяйствующих субъектов и общества в целом необходимо развитие государственной статистики. Для решения этой задачи предстоит дальнейшее внедрение системы национальных счетов на основе создания интегрированных информационных ресурсов федеральных органов государственной власти, адаптированных к международным стандартам бухгалтерского учета и отчетности. Разработку официальной статистической информации планируется осуществлять на основе Общероссийского классификатора видов экономической деятельности, гармонизированного с международными классификациями.

Статистическое наблюдение за состоянием экономики страны и отдельных ее секторов будет базироваться на проведении раз в 5 - 10 лет сплошных обследований - экономических переписей, в промежутках между которыми будут осуществляться периодические выборочные обследования по широкому спектру проблем. В этой связи предстоит осуществить необходимые организационно-методологические мероприятия для проведения Всероссийской экономической переписи всех хозяйствующих субъектов на территории Российской Федерации и Всероссийской сельскохозяйственной переписи.

Одно из приоритетных направлений деятельности Правительства Российской Федерации - защита прав на интеллектуальную собственность. Меры в этой области будут направлены на защиту от недобросовестной конкуренции, от подделок продукции и ущемления других прав, относящихся к интеллектуальной деятельности в производственной, научной, литературной и художественной областях. Будет осуществляться контроль за научно-техническими изобретениями стратегического оборонного характера, которые относятся к разряду секретных, определены процедуры правовой охраны и коммерциализации секретных изобретений.

3.1.2. Реформирование налоговой системы

Основной целью налоговой реформы является достижение оптимального соотношения между стимулирующей и фискальной ролью налогов.

Основные принципы налоговой реформы заключаются в выравнивании условий налогообложения, снижении общего налогового бремени и упрощении налоговой системы. При этом система администрирования налогов должна обеспечивать снижение уровня издержек исполнения налогового законодательства как для государства, так и для налогоплательщиков.

В среднесрочной перспективе налоговая реформа будет реализовываться по следующим направлениям:

1. Совершенствование налогового законодательства с целью его упрощения, придания налоговой системе стабильности и большей прозрачности, повышения уровня нейтральности налоговой системы по отношению к экономическим решениям организаций и потребителей, снижения общего налогового бремени на законопослушных налогоплательщиков за счет: реформирования отдельных видов налогов (введение новых или замена действующих налогов, изменение механизма взимания налогов), сокращения числа налогов и сборов, отмены неэффективных и оказывающих негативное влияние на экономическую деятельность хозяйствующих

субъектов налогов (прежде всего "оборотных" налогов), в частности:

- а) отмена налогов с продаж, на покупку иностранной валюты, на операции с ценными бумагами, на содержание автомобильных дорог, а также ряда мелких региональных и местных целевых сборов;
 - б) повышение бюджетообразующего значения налогов, связанных с использованием природных ресурсов, введение налога, призванного обеспечить изъятие сверхдоходов, связанных с ценовой конъюнктурой;
 - в) переход после завершения формирования земельного кадастра и создания единых объектов собственности к налогу на недвижимость, заменяющему налог на имущество и земельный налог;
 - г) введение системы экологических платежей, охватывающей все виды негативного воздействия на окружающую среду;
 - д) расширение круга операций, облагаемых государственной пошлиной;
 - е) введение налоговых платежей, взимаемых в рамках специальных налоговых режимов, включающих налогообложение при выполнении соглашений о разделе продукции при добыче нефти из низкопродуктивных участков недр, модифицированного порядка уплаты налогов для сельскохозяйственных производителей, малых предприятий, а также особых экономических зон; придания налоговому законодательству большей четкости и "прозрачности", не оставляющей места для неоднозначного толкования налоговых норм, в том числе на основе мер по рационализации и упрощению бухгалтерского учета, определению экономически обоснованного состава вычитаемых затрат;
- пересмотра и отмены большинства налоговых льгот, сокращения перечня оснований для предоставления отсрочек и рассрочек исполнения налоговых обязательств.

2. Совершенствование норм и кодификация правил, регламентирующих деятельность налоговых органов и налогоплательщиков, устранение противоречий налогового и гражданского законодательства.

3. Установление жесткого оперативного контроля за соблюдением налогового законодательства, пресечение "теневых" экономических операций, повышение ответственности граждан и организаций за уклонение от налогов. Основными направлениями данной работы будут являться:

изменение организационной структуры налоговых органов - создание региональных налоговых инспекций, а также федерального налогового округа, в котором должны регистрироваться крупнейшие организации, ведущие хозяйственную деятельность на территории России;

ускоренное развитие информационных технологий в налоговой системе, одним из направлений которого является образование центров обработки данных, где предусматривается создание информационного массива на основе слияния потоков информации о хозяйственной деятельности налогоплательщика, поступающей не только от самого налогоплательщика, но и из других источников (государственных и негосударственных структур). Это позволит производить полный и всесторонний анализ информации о налогоплательщике, обеспечить соблюдение налогового законодательства всеми категориями налогоплательщиков, оптимизировать выбор объектов при проведении контрольной работы;

реализация мер по борьбе с неучтенным наличным оборотом, в том числе ужесточение контроля за налогоплательщиками путем обязательного присвоения организациям и гражданам индивидуальных номеров налогоплательщиков, обязательная регистрации в налоговой службе всех банковских счетов организаций, усиление контроля за движением наличных денежных средств в легальном секторе и перекрытие каналов их перетока в теневой сектор через торговлю и оказание услуг за наличный расчет, ужесточение нормативной базы, регламентирующей деятельность банковской системы, направленное на борьбу с открытием счетов без уведомления налоговой службы, с фиктивными банковскими депозитами, с передачей векселей юридических лиц физическим лицам, и т.п.; совершенствование механизма применения рыночных цен для целей налогообложения.

Повышению собираемости налогов может способствовать как внесение изменений и дополнений в действующее законодательство о налогах и сборах, так и улучшение налогового администрирования, что находится в прямой зависимости от материального обеспечения налоговых органов и технического их оснащения.

Скорейшая реализация указанных мер реформирования налоговой системы позволит привести налоговую систему в соответствие с задачами достижения экономического роста, существенно повысить собираемость налогов. Либерализация налоговой системы и заметное усиление защищенности налогоплательщиков будут способствовать улучшению инвестиционного климата и возврату капиталов в легальную сферу.

3.1.3. Развитие института банкротства и защита прав кредиторов

В среднесрочной перспективе институт банкротства должен обеспечить решение таких задач, как реструктуризация убыточного сектора экономики, повышение платежной дисциплины. При применении процедур банкротства будут надежным образом защищаться права кредиторов. Реструктуризация убыточного сектора экономики будет включать в себя ликвидацию или перепрофилирование неперспективных и убыточных производств с проведением в случае необходимости процедур банкротства, а также решение проблем градообразующих организаций. Постепенно будет прекращено прямое и косвенное субсидирование неэффективных организаций. По итогам реструктуризации в 2001 году налоговой недоимки будут инициированы процедуры банкротства всех тех предприятий, которые не урегулировали свою задолженность перед бюджетом и внебюджетными фондами.

Будет активизирована деятельность правоохранительных органов по выявлению преступных деяний, связанных с процедурами фиктивных, умышленных банкротств.

Необходимо формирование правового режима, который, с одной стороны, обеспечит эффективную защиту интересов кредиторов, с другой стороны, оградит собственника (инвестора) от рисков утраты контроля над своей собственностью в результате недобросовестного применения процедур банкротства.

При применении процедур банкротства должна быть исключена возможность вывода активов предприятий, в том числе путем их реорганизации и занижения доли государства.

При решении вопросов о несостоятельности (банкротстве) федеральных государственных унитарных предприятий, а также организаций, в капитале которых имеется доля Российской Федерации, будет обеспечена консолидация интересов государства как кредитора и собственника.

Правительство также будет создавать условия для существенного повышения качества антикризисного управления путем стимулирования формирования профессиональных антикризисных компаний, специализирующихся на финансовом оздоровлении неплатежеспособных организаций, повышения требований к уровню профессиональной подготовки антикризисных управляющих, создания системы гарантирования и (или) страхования рисков в этой сфере, эффективного контроля за деятельностью антикризисных управляющих, обеспечивающего соблюдение интересов всех кредиторов, должников (собственников) в процессе реализации процедуры банкротства.

Будут создаваться правовые основы для использования так называемых процедур "культурных банкротств", распространенных в целом ряде развитых стран, предусматривающих широкие возможности для урегулирования проблем между должником и его кредиторами на добровольных началах вне рамок судебных процедур, в том числе с использованием механизмов мирового соглашения, реструктуризации (рекапитализации) долга.

В целях защиты прав кредиторов будут ужесточены требования к ответственности независимых оценщиков в случаях их обязательного привлечения к оценке имущественных объектов.

Правительство Российской Федерации также примет меры по повышению эффективности

применения механизмов залогового права и законодательства об исполнительном производстве.

3.1.4. Дебюрократизация экономики

Деятельность Правительства Российской Федерации в сфере дебюрократизации экономики в среднесрочной перспективе будет направлена как на сужение сфер административного регулирования, так и на ограничение произвола чиновников в принятии решений, повышение ответственности за принятые решения, а также на жесткое ограничение ведомственного и регионального нормотворчества. Будет усилена регламентация деятельности должностных лиц и органов исполнительной власти.

Меры по дебюрократизации нацелены на решение двух основных задач:

Первое - это поддержка формирования гражданско-правовых институтов, которые обеспечат качество и безопасность товаров, работ и услуг на потребительском рынке. Для реализации этого направления необходимы:

разработка правовых основ деятельности организаций саморегулирования, устанавливающих высокие стандарты поведения хозяйствующих субъектов - членов этих организаций на рынке; реформирование систем стандартизации и сертификации, направленное на замену излишнего административного контроля усилением ответственности производителей продукции. Стандарты будут ориентированы на современные требования науки и технологии и гармонизированы с международными стандартами. Будет упрощен доступ к информации о стандартах и проектах стандартов, что позволит сделать систему стандартизации более "прозрачной" для российских и зарубежных предпринимателей и потребителей. Зона обязательной сертификации будет существенно сокращена, будут применяться декларации производителей и добровольная сертификация;

внесение изменений в законодательство с целью улучшения защиты прав потребителей. Будут введены процедуры отзыва опасных товаров с рынка, поддержанные механизмом судебного принуждения.

Второе - это упорядочение регулирующих функций государства, сокращение административного вмешательства в предпринимательскую деятельность. Прежде всего, это касается:

формирования системы регистрирующих органов и Единого государственного реестра юридических лиц;

сокращения контрольных функций государственных органов, в том числе: установление исчерпывающего перечня органов государственного контроля (надзора); устранение излишнего административного регулирования предпринимательской деятельности отдельными государственными органами (милиция, санэпидемнадзор, пожарнадзор, госторгинспекция); установление обязанности контролирующего органа, проводящего проверку, запрашивать в иных контролирующих органах результаты проверок за последний год, а также обязанности предоставлять такую информацию в сочетании с ограничениями на право повторного запроса той же информации у проверяемого хозяйствующего субъекта.

3.1.5. Выравнивание условий конкуренции и государственная антимонопольная политика

Целью конкурентной политики является создание среды для равной, добросовестной конкуренции, способствующей эффективному размещению ресурсов и устойчивому экономическому развитию. Важнейшими направлениями действий Правительства Российской Федерации в этой сфере станут устранение льгот и преференций отдельным экономическим агентам, выравнивание условий конкуренции на региональном и местном уровне, недопущение проведения региональными властями экономической политики, противоречащей общефедеральному законодательству, в том числе: недопущение барьеров для движения товаров в любых их формах: от прямого запрета на перемещение товаров через региональные границы до установления дополнительных требований к

реализуемой на территории регионов продукции, в том числе путем маркирования продукции региональными идентификационными марками;

недопущение межрегиональных барьеров на перемещение рабочей силы, реализуемых, в том числе, в виде обязательной прописки (регистрации) граждан;

запрещение не предусмотренных федеральным законодательством региональных и местных налогов, предоставления индивидуальных налоговых льгот.

В среднесрочной перспективе необходимо не только завершение работы по приведению в соответствие федеральному законодательству уже принятых в регионах законодательных и нормативных актов, но и создание механизма, позволяющего в дальнейшем оперативно выявлять вновь появляющиеся нарушения регионами федерального законодательства и реагировать на эти нарушения.

В целях повышения эффективности контроля экономической концентрации будет обеспечен доступ к базе данных регионального законодательства для всех заинтересованных лиц (как государственных чиновников, так и предпринимателей). Также будет создаваться единая система мониторинга товарных рынков федерального и регионального уровней.

В число задач антимонопольного регулирования в среднесрочной перспективе входит:

- выявление и оперативное пресечение актов и действий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, направленных на ограничение конкуренции, а также совершенствование правовых механизмов устранения административных барьеров, повышение ответственности за указанные нарушения;
- выявление и пресечение злоупотреблений хозяйствующими субъектами доминирующим (в том числе монопольным) положением на товарных и финансовых рынках, направленных на ограничение конкуренции;
- ограничение локального монополизма и развитие конкуренции на аграрных рынках;
- создание условий для развития конкуренции на монополизированных товарных рынках.

Выравнивание условий конкуренции, активная государственная антимонопольная политика являются важнейшими факторами обеспечения благоприятной среды для развития малого предпринимательства.

Малое предпринимательство занимает особое место в экономической системе страны, не только обеспечивая рост занятости и снижение социальной напряженности, но и являясь важнейшим фактором обеспечения устойчивости и инновационного характера экономического роста. Развитие малого бизнеса повышает гибкость и адаптивность экономики, обеспечивает основу для формирования массового среднего класса.

Необходимо обеспечить развитие фьючерсных и опционных товарных рынков, которые позволят прогнозировать движение цен в перспективе.

Для реализации поставленных выше задач необходимо внесение изменений в законодательные акты о поставках продукции для федеральных нужд, о внешнеэкономической деятельности, о деятельности государственных унитарных предприятий и о биржевой торговле в части законодательного введения норм, предусматривающих особый порядок закупки и (или) реализации на организованных рынках основных видов ресурсов хозяйствующими субъектами, созданными с участием государства.

Действия Правительства Российской Федерации в сфере поддержки развития малого предпринимательства будут направлены на решение следующих основных задач:

- формирование стабильных нормативно-правовых условий функционирования малого предпринимательства;
- создание условий для инвестирования и кредитования малого предпринимательства на основе внедрения прогрессивных финансовых технологий;

упорядочение механизмов налогообложения и процедур учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства;

защита малого бизнеса от антиконкурентных действий локальных монополий, включая муниципальные организации, на региональных рынках;

повышение эффективности использования бюджетных ресурсов поддержки малого предпринимательства в качестве гарантийных схем для банковского кредитования;

оптимизация функционирования действующей инфраструктуры поддержки малого предпринимательства;

содействие в развитии инфраструктуры поддержки малого предпринимательства в наукоградах, закрытых административно-территориальных образованиях, военных городках и гарнизонах;

содействие развитию структур поддержки малого бизнеса на муниципальном уровне;

содействие выставочно-ярмарочной деятельности в целях продвижения продукции субъектов малого предпринимательства на межрегиональные и региональные рынки;

формирование рынка информационных, консультационных, научно-технологических и обучающих услуг для малых предприятий, в том числе оказываемых специализированными объектами инфраструктуры поддержки малого предпринимательства с использованием современных технологий.

3.1.6. Управление государственной собственностью

Политика Правительства Российской Федерации по управлению государственной собственностью будет строиться на базе четкого определения целей участия государства в хозяйственных обществах и унитарных предприятиях: в каких предприятиях, в какой степени и с какими целями государство принимает участие. Это позволит качественно повысить эффективность деятельности предприятий госсектора экономики, реализовать меры по оптимизации его состава.

Основными направлениями действий Правительства Российской Федерации будут:

продолжение работы по сокращению количества унитарных предприятий путем реорганизации и приватизации. Учитывая, что в настоящее время правовой статус более чем 11 тысяч государственных унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, не позволяет им быть полноценными и эффективными субъектами рыночной экономики;

отказ от использования права хозяйственного ведения и постепенная оптимизация количества унитарных предприятий;

продолжение работы по продаже пакетов акций акционерных обществ, деятельность которых не связана со стратегическими интересами государства по обеспечению национальной безопасности;

повышение эффективности управления государственным имуществом, в том числе унитарными предприятиями и акциями, находящимися в государственной собственности, и составляющими государственный сектор экономики.

Решение указанных задач должно осуществляться в рамках нового закона о приватизации, который расширяет сферу действия законодательства о приватизации и укрепляет положение государства как собственника принадлежащего ему имущества, в том числе декларируя право Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований бессрочно осуществлять права собственника в отношении принадлежащего им имущества.

Приоритеты государственной политики в сфере приватизации государственного и муниципального имущества заключаются в следующем.

Приватизация государственного и муниципального имущества основывается на признании равенства приобретателей (покупателей) государственного и муниципального имущества и открытости деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Вместе с тем назрела необходимость внедрения целого ряда принципиально новых подходов, применение которых должно привести к качественному повышению эффективности решения задач

приватизации.

Важнейшим элементом приватизационного процесса должно стать его стратегическое планирование, осуществляемое по тем же принципам, что и планирование федерального бюджета на соответствующий год. Процесс подготовки прогнозного плана (программы) приватизации имущества должен включать в себя пообъектную оценку целесообразности приватизации, подтверждаемой детальным финансово-экономическим обоснованием для каждого из объектов, который предполагается включить в план.

Повышению эффективности реализации прогнозного плана (программы) приватизации должно способствовать существенное расширение инструментария приватизации. Наряду с такими традиционными способами приватизации как аукцион и конкурс, наиболее эффективными для приватизации при наличии спроса, необходимо внедрять в практику дополнительные механизмы, делающие возможной продажу имущества, ликвидность которого невелика. Необходимо открыть доступ к приватизации предприятий этой группы среднему и малому бизнесу. Одновременно нужно сохранить имеющийся положительный опыт предпродажной подготовки наиболее значимых приватизационных проектов с привлечением финансовых и юридических консультантов, аудиторов, оценщиков и иных экспертов.

Необходимо законодательное решение вопроса о правах акционерных обществ, созданных и создаваемых в процессе приватизации, на ранее предоставленные им земельные участки. Создание единого имущественного комплекса, состоящего из предприятия и ранее предоставленного ему земельного участка, позволит значительно повысить капитализацию предприятия, что должно привести к росту его инвестиционной привлекательности. Для этого необходимо внедрить в практику включение земельных участков в уставный капитал государственных и муниципальных унитарных предприятий при их преобразовании в процессе приватизации, а также создать условия для продажи участков созданным при приватизации акционерным обществам по нормативной цене либо путем внесения в их уставные капиталы в качестве вклада государства.

Для повышения эффективности деятельности государственных унитарных предприятий и государственных учреждений требуется совершенствование системы взаимоотношений с руководителями государственных унитарных предприятий, а также усиление контроля над их деятельностью.

Предстоит осуществить комплекс мер по повышению квалификации государственных служащих, являющихся представителями государства в акционерных обществах, повысить ответственность представителей государства через принятие соответствующих нормативных правовых актов. Будет сформирован институт профессиональных государственных представителей, для которых деятельность по представлению государства в органах управления акционерных обществ будет являться основной. Будет решена проблема финансирования деятельности по управлению акциями, находящимися в федеральной собственности.

Важным направлением является мониторинг, анализ и планирование финансово-хозяйственной деятельности акционерных обществ, более 50 процентов акций которых находятся в федеральной собственности. Необходимо принять единую методику, обеспечить отраслевые министерства автоматизированными средствами комплексного анализа финансово-хозяйственной деятельности предприятий.

Такой мониторинг позволит осуществлять проведение сводного, отраслевого и регионального анализа деятельности акционерных обществ с государственным участием, анализа эффективности функционирования акционерных обществ, определение планируемого объема дивидендов, перечисляемых в федеральный бюджет, а также осуществлять другие необходимые расчеты для обеспечения принятия качественных решений представителями государства в органах управления акционерных обществ.

3.1.7. Развитие рынка земли и других объектов недвижимости

Целью государственной политики в сфере земли и иной недвижимости в среднесрочной перспективе 2002 - 2004 годов является существенное расширение правовых основ для развития рынка недвижимости, обеспечение условий для эффективного использования земельных участков и иных объектов недвижимости всех форм собственности. В этот период должны быть проведены преобразования в рамках трех основных направлений.

Реформирование правоотношений в сфере земли и иной недвижимости включает проведение следующих мероприятий:

разграничение государственной собственности на землю, обеспечивающее права Российской Федерации, субъектов Российской Федерации на земельные участки, необходимые для реализации ими задач и функций, установленных законодательством Российской Федерации, и земельные участки под объектами недвижимости, приватизированными и отчужденными из соответствующей собственности; передачу в собственность муниципальных образований земель в их границах за исключением земель, отнесенных к государственной собственности или находящихся в частной собственности;

законодательное оформление правовой концепции единого объекта недвижимости через определение земельного участка как базового элемента недвижимости, а любых его строительных изменений - как улучшений земельного участка;

передача прав собственности на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, собственникам расположенных на них объектов недвижимости, приватизация земельных участков и прочно связанных с ними объектов недвижимости как единых объектов;

законодательное обеспечение продажи в основном на конкурсной основе под застройку земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности;

законодательное обеспечение гарантии надежности регистрации прав на недвижимость, а в перспективе - переход к принципу полной защиты государством имущественных прав добросовестного приобретателя (зарегистрированного собственника).

Государственная политика по стимулированию эффективного использования земли и иной недвижимости и развития рынка недвижимости предусматривает осуществление следующих мер: создание государственного земельного кадастра как единой системы государственного учета недвижимости на основе автоматизированных технологий и обеспечение публичности его сведений; проведение территориального зонирования земель поселений и иных территорий с целью установления разрешенного использования земель и градостроительных регламентов; обеспечение условий для проведения землеустройства на землях сельскохозяйственного назначения, закрепленных за сельскохозяйственными организациями и крестьянскими (фермерскими) хозяйствами;

создание экономических условий, стимулирующих объединение земельных долей в земельные участки, находящиеся в собственности или аренде у сельскохозяйственных организаций или крестьянских (фермерских) хозяйств, с последующим гражданским оборотом исключительно земельных участков;

организация эффективного контроля за охраной и использованием земельных ресурсов, направленного на сохранение и восстановление природных свойств земель.

Стимулирование инвестиций в развитие недвижимости требует также решения задач:

упрощения процедур и сокращения сроков получения застройщиками прав на земельные участки для строительства;

создания условий для формирования земельных участков как объектов недвижимости посредством разработки землеустроительной, градостроительной и иных видов документации;

развития конкуренции на рынке услуг по формированию и техническому описанию земельных участков и иной недвижимости;

стимулирования развития ипотечного кредитования с использованием в качестве обеспечения земельных участков и других объектов недвижимости.

Приоритетное значение приобретает реформирование системы платежей за землю и иную недвижимость, которое должно реализовать принцип единства земельных участков и прочно связанных с ними объектов недвижимости. С этой целью предусматривается осуществление следующих мер:

разработка правил и проведение кадастровой оценки земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости по принципу наиболее эффективного их использования;

планомерный переход от земельного налога и налога на имущество к налогу на недвижимость, что создаст постоянный и предсказуемый источник наполнения бюджетов муниципальных образований и позволит обеспечить эффективное использование и развитие недвижимости;

установление общих принципов расчета арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности (и прочно связанные с ними объекты недвижимости в случае единства прав на них), а также правил определения цены земельных участков при их отчуждении, залоге из государственной и муниципальной собственности.

Институциональное обеспечение государственной политики в сфере земли и иной недвижимости предполагает создание правовой "законодательной вертикали" и "исполнительной горизонтали", то есть системы правового государственного и муниципального регулирования рынка недвижимости. Следует законодательно зафиксировать две различные функции государства и органов местного самоуправления на рынке недвижимости: публично-правовую как организаторов этого рынка и частно-правовую как собственников недвижимости, участников рынка. Участие граждан и их объединений в решении проблем рынка недвижимости осуществляется через процедуры публичных слушаний по вопросам территориального зонирования, посредством саморегулирования деятельности профессиональных участников рынка недвижимости.

В этой связи должны быть осуществлены следующие преобразования:

совершенствование государственного регулирования и стратегического планирования развития рынка земли и иной недвижимости;

исключение функции по распоряжению землей и недвижимым имуществом из полномочий различных ведомств, кроме одного, представляющего государство или муниципальное образование как собственника, и регулирование их деятельности, включая права по принудительному выкупу (изъятию) недвижимости и ограничению прав на нее в публичных интересах, процедуры выкупа при справедливой компенсации правообладателям и общественного контроля за использованием и распоряжением государственной и муниципальной недвижимостью в интересах государства и общества;

совершенствование системы государственных и муниципальных служб (учреждений), обеспечивающих административную инфраструктуру рынка недвижимости;

создание на местном уровне муниципальных служб, выполняющих функции по планированию использования земель и их территориальному зонированию, оценке и налогообложению недвижимости на базе ее рыночной стоимости;

отделение от государственных и муниципальных функций и развитие рынка услуг по проведению землеустройства, формированию и техническому описанию объектов недвижимости;

передача части функций по регулированию деятельности профессиональных участников рынка недвижимости (риэлторов, оценщиков, страховщиков) их объединениям и ассоциациям с целью стимулирования профессионального бизнес-сообщества к повышению надежности и эффективности сделок на рынке недвижимости.

3.1.8. Финансовая инфраструктура и финансовое посредничество

3.1.8.1. Реформирование банковской системы

Целью реформирования банковской системы является создание устойчивого, пользующегося доверием экономических агентов банковского сектора, эффективно и в полной мере выполняющего функции финансового посредничества, способствующего развитию экономики в целом.

Практическими задачами на период 2002 - 2004 годов, решение которых будет способствовать достижению поставленных стратегических целей реформирования банковской системы, являются укрепление финансового состояния жизнеспособных банков и выведение с рынка проблемных, рост капитализации и консолидация кредитных организаций, переход на международные стандарты учета и повышение прозрачности банковской системы, ликвидация разрыва между коммерческими банками и реальным сектором.

Учитывая центральное место банковской системы в структуре экономики и ее тесную взаимосвязь с общим состоянием и тенденциями в экономической сфере, неперенными условиями успеха намеченных преобразований в банковском секторе являются стабильность и предсказуемость макроэкономической политики, с одной стороны, и одновременные практические шаги в области реструктуризации корпоративного сектора, совершенствование правовой базы и судебной системы, с другой.

В сфере организации деятельности банков основные усилия должны быть направлены на сохранение и развитие конкурентных основ функционирования банковской системы, что подразумевает обеспечение единых условий работы для всех кредитных организаций (вне зависимости от территориальной принадлежности и формы собственности), строгое выполнение законодательно установленных норм и требований, исключение возможности внешнего влияния на политику банков (за исключением случаев, прямо предусмотренных законом).

Важную роль в решении указанных задач должен сыграть переход кредитных организаций на международные стандарты финансовой отчетности. Реализация этой меры потребует изменения нормативной базы бухгалтерского учета и налогового законодательства, а также переподготовки кадров. Развитию конкуренции в банковском секторе также будут способствовать меры, направленные на повышение прозрачности деятельности коммерческих банков: требование ежеквартальной публикации в печати балансов, отчетов о финансовых результатах и ключевых финансовых показателях работы банков. Необходимо также законодательно обязать кредитные организации, являющиеся головными в составе банковских групп, публиковать консолидированный балансовый отчет и отчет о прибылях и убытках.

В целях расширения спектра услуг, предоставляемых финансовым сектором, и более полного удовлетворения потребностей экономических агентов в финансовом посредничестве представляется целесообразным развитие в рамках банковского сектора таких видов кредитных учреждений, как ссудно-сберегательные ассоциации, кредитные кооперативы и другие.

В среднесрочной перспективе будет осуществлен выход Банка России из капитала росзагранбанков, а также крупных банков с государственным участием параллельно с началом реструктуризации, в том числе приватизации этих банков.

В сфере законодательства работа должна быть направлена на обеспечение правовых основ развития банковского бизнеса, соответствующих международной практике, создание условий для роста капитализации и последовательной консолидации банковского сектора, в том числе путем существенного повышения требований к минимальному размеру капитала кредитных организаций. Ориентируясь на международные нормы в области финансового посредничества, необходимо создать законодательные механизмы противодействия легализации через банковскую систему преступных доходов, предотвращения проведения сомнительных операций и сделок, а также исключения возможности установления контроля над кредитными организациями недобросовестными лицами. Одной из первоочередных задач в этом плане является реализация законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем.

Расширению операций коммерческих банков с реальным сектором экономики должно способствовать создание адекватной правовой базы, регулирующей предоставление синдицированных банковских кредитов, выпуск и обращение ипотечных ценных бумаг, развитие системы раскрытия информации о добросовестности исполнения заемщиками обязательств перед банками.

Важное значение для повышения эффективности работы по реформированию банковской системы будет иметь принятие подготовленных поправок в действующее законодательство, затрагивающих вопросы допуска организаций на рынок банковских услуг, лицензирования банковской деятельности, пруденциального банковского надзора, банкротства и ликвидации кредитных организаций.

Совершенствование системы банковского регулирования и надзора будет ориентировано на повышение устойчивости и надежности банков и защиту интересов их кредиторов и вкладчиков. Важнейшим элементом обеспечения финансовой стабильности банковского сектора является дальнейшее развитие системы требований к управлению рисками, принимаемыми на себя кредитными организациями. Работа в этом направлении будет проводиться с учетом международного опыта и с перспективой перехода от формальных ограничений и регламентаций к регулированию рисков путем максимального учета при определении требований, предъявляемых к кредитным организациям, финансового состояния банка и качества внутрибанковских систем управления и контроля за рисками.

Предстоит внедрить в практику оценку рисков на консолидированной основе и обеспечить развитие соответствующего направления в системе банковского надзора.

На начальном этапе целесообразным представляется расширение набора инструментов и рисков, по которым банки должны формировать резервы на возможные потери. Впоследствии с внедрением международных стандартов бухгалтерского учета и модернизацией системы налогообложения подходы к порядку формирования всех видов резервов будут либерализованы.

Актуальным является совершенствование методики анализа финансового состояния банков с целью выявления проблем кредитных организаций на ранних стадиях их возникновения. В отношении банковского сектора в целом особое внимание будет уделено разработке системы показателей, свидетельствующих о наличии системных рисков банковской деятельности.

3.1.8.2. Инструменты денежного рынка

Активизация выполнения банковской системой посреднической функции по перераспределению привлекаемых финансовых ресурсов в пользу реального сектора экономики предполагает наличие эффективно работающего денежного рынка. Активность денежного рынка обеспечивается развитой инфраструктурой, надежной и оперативной системой расчетов, отлаженными каналами межсекторального перетока ресурсов. Наряду с предоставлением возможности регулирования текущей ликвидности отдельных участников, денежный рынок будет способствовать формированию единой цены денег и определять ориентиры для формирования полноценной структуры процентных ставок и доходностей.

Условиями нормальной активной работы денежного рынка является укрепление надежности и транспарентности банков и других финансовых посредников как основных участников рынка, а также расширение круга финансовых инструментов, обращающихся на денежном рынке.

Банк России рассматривает свои операции на денежном рынке в качестве инструмента проведения денежно-кредитной политики с целью воздействия на состояние банковской ликвидности и уровень процентных ставок, более гибкого управления денежным предложением для достижения поставленных конечных целей денежно-кредитной политики.

Банк России и Правительство Российской Федерации будут принимать меры для обеспечения надежной работы и развития денежного рынка.

Банком России будет продолжена работа по построению эффективной, быстродействующей и надежной платежной системы Банка России, созданию Единой телекоммуникационной банковской сети в целях предоставления пользователям высокотехнологичных и практических услуг. Банк России будет содействовать развитию безналичных расчетов, в том числе за счет расширения использования платежных карт и применения других современных банковских технологий.

3.1.8.3. Развитие фондового рынка и инвестиционных институтов

Основной целью деятельности Правительства Российской Федерации по развитию фондового рынка является повышение роли фондового рынка в привлечении инвестиций и перераспределении капитала в российской экономике.

В целях стимулирования вложения сбережений в ценные бумаги российских эмитентов будет уточнено регулирование отношений по учету прав на ценные бумаги. Для этого будут внесены изменения в закон о рынке ценных бумаг, касающиеся регулирования депозитарной деятельности и деятельности по ведению реестра владельцев именных ценных бумаг. В частности, будут конкретизированы требования к депозитарному договору в части повышения ответственности депозитария; установлены более жесткие условия зачисления ценных бумаг на счет депо и их списания со счета депо, а также четкий перечень лиц, которым выдается соответствующая информация, будут сформулированы обязанности реестродержателей.

В целях недопущения ущемления прав инвесторов Правительство Российской Федерации считает необходимым законодательно установить, что после регистрации отчета об итогах выпуска ценных бумаг выпуск этих бумаг может быть признан недействительным только по решению суда.

Учитывая необходимость привлечения сбережений мелких инвесторов, приоритетное значение будет иметь создание условий для развития институциональных инвесторов.

Необходимо создать правовую основу действия акционерных инвестиционных фондов и паевых инвестиционных фондов. При этом большое внимание будет уделяться вопросам раскрытия информации, необходимой инвесторам для оценки рисков, связанных с инвестированием и принятием решений, мерам обеспечения интересов акционеров и пайщиков со стороны управляющей компании при осуществлении инвестиционной деятельности.

Будут приняты меры по повышению роли негосударственных пенсионных фондов (НПФ) в качестве инвесторов. С этой целью будут внесены поправки в законодательство, направленные на установление единых требований и единого надзора за размещением и хранением пенсионных резервов НПФ, в частности, предусматривающие ограничения на инвестирование в ценные бумаги лиц, являющихся учредителями НПФ и их вкладчиками.

Стимулирование инвестиционной активности населения предполагает создание такого механизма, как индивидуальные инвестиционные схемы, которые позволят гражданам на условиях доверительного управления осуществлять инвестиции в российские ценные бумаги. Указанные меры сделают привлекательной работу со средствами населения и будут способствовать увеличению числа участников рынка ценных бумаг.

Предполагается усилить финансовые требования и требования к рискам брокеров и доверительных управляющих, принять меры по развитию конкуренции на рынке посреднических услуг, что приведет к снижению в долгосрочной перспективе транзакционных издержек на рынке ценных бумаг, к увеличению привлекаемых при их посредничестве средств средних и мелких инвесторов, удешевит доступ инвесторов на рынок для совершения самостоятельных сделок.

Для четкого обособления средств клиентов брокера от его собственных средств, направленного на предотвращение несанкционированного использования денежных средств и ценных бумаг клиентов брокерами, а также на защиту этих средств и ценных бумаг от обращения на них взыскания по долгам брокеров, должны быть решены вопросы о клиентских счетах.

Будут сняты необоснованные ограничения на выпуск ценных бумаг, такие, как запрет на выпуск

акций в погашение долга акционерного общества, запрет на увеличение уставного капитала за счет собственного имущества компании, а также ограничений срока и объема выпуска облигаций. Для этого будут внесены изменения как в Гражданский кодекс Российской Федерации, так и в отдельные законы.

Одним из приоритетов действий Правительства Российской Федерации будет содействие формированию срочного рынка в России, что позволит существенно снизить риски инвесторов на фондовом рынке. С этой целью необходимо внести соответствующие изменения в Гражданский кодекс Российской Федерации по отмене правовых норм, позволяющих признавать срочные сделки сделками "пари".

В области развития инфраструктуры фондового рынка усилия будут направлены на развитие организованных рынков ценных бумаг. В России должен быть сформирован административно-правовой режим, предполагающий создание различных торговых систем, создана правовая база для развития Интернет-торговли и предоставления финансовых услуг через Интернет.

В перспективе необходимо законодательно закрепить возможность обращения иностранных ценных бумаг и депозитарных расписок на российском фондовом рынке. На первом этапе целесообразно ограничить участие иностранных эмитентов на российском рынке условием допуска российских эмитентов на соответствующие национальные рынки.

3.1.8.4. Развитие рынка страховых услуг

Главной целью экономической политики в области развития страхования является формирование национальной системы, способной выполнять следующие социально-экономические функции: защита от потенциальных рисков, необходимая для эффективного функционирования рыночной экономики и являющаяся фактором ее стабильности и стимулом расширения предпринимательской деятельности; аккумуляция долгосрочных инвестиционных ресурсов для развития экономики. Основными задачами Правительства Российской Федерации по формированию эффективной системы страхования являются следующие:

формирование адекватной законодательной базы;

создание эффективного механизма государственного регулирования и надзора за страховой деятельностью;

стимулирование трансформации сбережений населения в долгосрочные инвестиции с использованием механизмов долгосрочного страхования жизни;

постепенная интеграция национальной системы в международный страховой рынок.

Практические мероприятия по развитию страхового дела будут направлены на стимулирование развития систем обязательного и добровольного страхования.

Приоритетными направлениями государственного страхования должны быть виды обязательного страхования гражданской ответственности. При этом базовые принципы обязательного страхования должны включать в себя:

соразмерность страхового тарифа и величины страхового риска;

реализацию предусмотренных законодательством мер регулирования страховых тарифов с целью их минимизации для страхователей;

повышенные требования к страховщикам по обеспечению финансовой устойчивости;

формирование финансовых механизмов, позволяющих обеспечить защиту в случаях, когда обязательное страхование не осуществлено;

введение системы конкурсов и тендеров для страховых компаний, желающих принять участие в государственных программах обязательного страхования;

исключение необоснованного введения дополнительных видов обязательного страхования, связанного с созданием новых внебюджетных ведомственных фондов.

Правительство Российской Федерации будет стимулировать капитализацию страхового рынка путем

дальнейшего повышения минимального размера уставного капитала страховых организаций. Будут повышены требования к ликвидности средств, за счет которых формируются уставные капиталы. В целях формирования информационно прозрачного страхового рынка Правительство Российской Федерации примет меры по внедрению оперативного мониторинга за финансовым состоянием страховых организаций и формированию соответствующей системы учета и отчетности, ориентируясь при этом на международные стандарты классификации по видам страхования. Это необходимо для международного сотрудничества по каналам перестрахования, а также для внедрения передовых страховых технологий.

Для решения задачи вовлечения сбережений граждан в инвестиционный процесс через страхование Правительство Российской Федерации будет действовать в двух основных направлениях: создание стимулов для развития долгосрочного страхования жизни, включая пенсионное страхование;

формирование механизма размещения резервов в инвестиционные инструменты, удовлетворяющие требованиям страховщиков с точки зрения доходности, надежности и ликвидности.

Режим налогообложения операций по долгосрочному страхованию должен являться стимулом для предприятий и граждан, побуждающим их формировать эффективную защиту от наиболее значимых рисков. Такой режим должен вводиться после перекрытия всех легальных возможностей по использованию зарплатных страховых схем и восстановления доверия к стабильности финансовой системы страны, развития полноценного фондового рынка.

В целях укрепления доверия населения к долгосрочному страхованию жизни будет усилен пруденциальный надзор за компаниями, специализирующимися на этих операциях, введены более жесткие нормативные требования к их финансовой устойчивости.

Реализация поставленных целей требует усиления государственного регулирования страхового рынка по следующим направлениям:

распространение компетенции государственного надзора на всех профессиональных участников страхового рынка, осуществляющих страхование (перестрахование), посредническую, актуарную, аудиторскую деятельность в области страхования, оценку страхового риска;

проверка статуса учредителей и квалификации руководства компаний;

введение жестких санкций в отношении компаний, нарушающих надзорные предписания;

сбор информации и проведение независимого анализа данных о состоянии рынка страхования.

3.1.9. Политика поощрения инвестиций

Реализация инвестиционной модели как инструмента развития российской экономики является одним из основных направлений действий Правительства Российской Федерации в среднесрочной перспективе.

В 2002 - 2004 годах главной задачей политики поощрения инвестиций будет создание условий, способствующих расширению притока инвестиционных ресурсов в экономику и обеспечения на этой основе устойчивого экономического роста.

Инвестиционная политика в среднесрочной перспективе будет осуществляться в двух направлениях:

1) привлечение инвестиций частного сектора, прямых иностранных инвестиций, которые должны стать основным источником модернизации экономики России.

Важным источником инвестиций в развитие экономики России должны стать внутренние инвестиционные ресурсы - сбережения населения, накопления предприятий. Для их эффективного использования необходимо развитие финансовой инфраструктуры - банковской системы, фондового рынка, рынка страховых услуг, а также разработка и совершенствование индивидуальных инвестиционных схем.

Перспективным источником финансирования инвестиционных потребностей экономики России являются прямые иностранные инвестиции. Помимо содействия технологическому обновлению

основных фондов предприятий, они несут в себе потенциал увеличения экспорта продукции и услуг, возможности импорта технологий, практических навыков, управленческого мастерства и ноу-хау, способствуют становлению рыночных механизмов и интеграции российской экономики в мировое хозяйство.

Основными задачами политики привлечения прямых иностранных инвестиций в экономику России на среднесрочную перспективу должны стать: совершенствование нормативно-правовой базы для деятельности иностранных инвесторов с учетом стратегических интересов России, развитие политики привлечения иностранных инвестиций в регионы, совершенствование отраслевой структуры их распределения, создание системы страхования иностранных инвестиций.

Важным условием привлечения иностранных инвестиций является формирование благоприятного имиджа России, а также информирование зарубежных инвесторов об инвестиционных возможностях в отдельных секторах российской экономики на принципах деbüroкратизации экономики, обеспечения гарантии прав собственности и равных условий конкуренции, либерализации валютного регулирования;

2) обеспечение максимальной эффективности инвестирования бюджетных средств.

В условиях ограниченности объемов прямого государственного инвестирования за счет федерального бюджета в отдельные отрасли, производства и секторы экономики будут определены приоритеты и сроки предоставления государственной поддержки, обеспечена ее эффективность и прозрачность, а также тщательная оценка объектов поддержки.

Государственное инвестирование в среднесрочной перспективе будет осуществляться в основном посредством программно-целевых механизмов, обеспечивающих наибольшую эффективность, а также в ряде случаев посредством субсидирования части процентных ставок по кредитам коммерческих банков. Приоритетными объектами государственных инвестиций будут: социальное развитие, экономическая инфраструктура (транспортная, телекоммуникационная, финансовая), охрана окружающей среды, оборонно-промышленный комплекс. Меры государственной поддержки также будут направлены на развитие высоких технологий, прежде всего информационных.

В 2002 - 2004 годах основной акцент государственной инвестиционной политики будет сделан на создании условий для развития высококонкурентных секторов экономики, создании долгосрочной основы для интенсивного обновления основных фондов и переориентации инвестиционной деятельности на расширение производственного потенциала на базе современных технологий. Важнейшим инструментом государственной инвестиционной политики станет использование различных режимов недропользования, в том числе соглашений о разделе продукции (СРП), а также договоров концессии, заключаемых государством с частными инвесторами.

Для осуществления эффективного экономического и организационно-правового регулирования деятельности в области СРП политика Правительства Российской Федерации в период до 2004 года будет реализовываться в следующих направлениях:

уточнение и детализация стратегии применения режима СРП в Российской Федерации. Будет уточнена программа освоения запасов минерально-сырьевых ресурсов на условиях СРП до 2020 года; упрощение процедур заключения СРП, жесткая регламентация процедур и сроков принятия решений для российских органов исполнительной власти, вовлеченных в процессы подготовки и реализации проектов СРП; поэтапное формирование системы "одного окна" для инвесторов;

обеспечение прозрачности реализации СРП путем реформирования системы бухгалтерского учета с учетом особенностей режима СРП; совершенствование системы информации, учета и контроля за реализацией СРП;

предоставление прав пользования недрами на условиях СРП преимущественно на конкурсной основе.

Региональные нормативные правовые акты и договора о разграничении полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации должны быть приведены в

соответствие федеральному законодательству с целью создания единообразного и стабильного правового режима обеспечения деятельности соглашений.

Задача обеспечения притока инвестиций, в том числе иностранных, в реальный сектор экономики должна решаться не только по линии СРП, но и путем заключения концессионных договоров. В этих целях необходимо принятие соответствующего закона, в котором должна быть зафиксирована возможность предоставления государством частному инвестору (российскому и иностранному) исключительных прав на пользование государственной и муниципальной собственностью, являющейся предметом договора между государством как собственником и частным инвестором. Передача прав будет осуществляться на возмездной основе и на различные сроки, включая возможность осуществления долгосрочных концессий. В законе также будет закреплён механизм определения стоимости предоставляемых исключительных прав и схемы распределения концессионных платежей, цели концессионирования, что создаст предпосылки для сбалансированности интересов сторон.

В закон будут включены положения о неизменности правовых условий реализации проектов ("дедушкина оговорка" и другие государственные гарантии).

Концессионные договора могут получить широкое распространение в различных областях экономической деятельности, приведут к более эффективному использованию государственной или муниципальной собственности, составят альтернативу сделкам, влекущим отчуждение такого имущества в результате его приватизации.

3.2. Структурная политика

3.2.1. Цели, задачи и этапы реализации структурной политики

Основная цель структурной политики в среднесрочной перспективе заключается в ликвидации ограничений для развития секторов российской экономики, потенциально конкурентоспособных как на внутреннем, так и на мировых рынках. Реализации конкурентных преимуществ этих секторов препятствуют как несовершенство и неразвитость рыночных механизмов и институтов, так и неблагоприятные для модернизации производственной базы и повышения эффективности стартовые условия, сложившиеся к настоящему времени в этих секторах.

В этих условиях первоочередными задачами структурной политики становятся:

повышение инновационной активности и стимулирование опережающего развития высокотехнологичного сектора экономики;

прекращение прямого и косвенного субсидирования убыточных предприятий;

стимулирование процессов реструктуризации и реформирования предприятий, повышения их эффективности, содействие процессам интеграции и образования крупных конкурентоспособных компаний при сохранении конкуренции на рынках и всемерном содействии развитию малого и среднего бизнеса;

повышение эффективности деятельности инфраструктурных монополий путем обеспечения большей информационной прозрачности и ужесточения контроля за их издержками, организационного разделения естественно-монопольных и немонопольных сегментов, формирования конкурентной среды в немонопольных сегментах, обеспечения равного доступа к инфраструктуре;

усиление в процессе реструктуризации естественных монополий антимонопольного контроля на железнодорожном транспорте, в области связи, топливно-энергетическом комплексе, гражданской авиации;

обеспечение взаимосвязанного тарифного регулирования на услуги субъектов естественных монополий;

реализация целевых программ развития инфраструктуры транспорта, связи и телекоммуникаций;

формирование конкурентной среды, создание равных и предсказуемых условий экономической деятельности в России как в масштабе всей экономики, так и на конкретных отраслевых рынках.

На первом этапе реализации структурной политики будут решаться две взаимосвязанные задачи: с одной стороны, стимулирование расширения спроса на инвестиционные ресурсы со стороны предприятий-экспортеров и процессов перелива капитала из ресурсодобывающих экспортных секторов в отрасли обрабатывающей промышленности, с другой - содействие максимальному участию отечественных производителей оборудования в реализации этих инвестиционных проектов. В связи с подготовкой к вступлению в ВТО и соответствующему изменению условий защиты внутреннего рынка получают развитие принятые в мировой практике правовые механизмы (компенсационные, антидемпинговые) защиты отраслей отечественной промышленности, находящихся в процессе структурной перестройки, от неравных условий конкуренции, офсетное законодательство в отношении крупных импортных закупок товаров и услуг для государственных нужд.

Одновременно на первом этапе будет реализована система мер по поддержке (с учетом требований ВТО) экспорта, в первую очередь продукции более высокой степени переработки. Это должно стимулировать экспортеров энергетических ресурсов, металлов и производителей химических продуктов осуществлять вложения в предприятия более высоких переделов, содействовать интенсификации процессов вертикальной интеграции.

Результатом первого этапа должно стать оживление производства в отраслях, смежных с традиционными экспортными сферами, улучшение финансово-экономического положения части машиностроительных предприятий, что позволит им активизировать инновационную деятельность и начать программы модернизации своего производства, расширяя спрос на продукцию других отраслей.

Создание и расширение системы ипотечного кредитования в совокупности с ростом реальных доходов населения сможет обеспечить более высокие темпы роста жилищного строительства и соответствующий спрос на продукцию строительства, промышленности строительных материалов, мебельной промышленности и т.п. Увеличится спрос на продукцию сферы услуг, в том числе в новых, быстро растущих секторах, связанных с информатизацией. С учетом возможных ресурсных ограничений для энергоемкого экономического роста структурная политика будет ориентироваться на опережающее развитие неэнергоемких отраслей. В частности, ключевым вопросом эффективного развития рынка продуктов и услуг "мягких" технологий (в частности, программного обеспечения) является защита интеллектуальной собственности.

Задачи следующего этапа будут связаны с закреплением позитивных тенденций, заложенных на первом этапе реализации программы. Одновременно с продолжением процессов технического перевооружения отраслей-экспортеров расширение инвестиционной активности будет осуществляться в электроэнергетике и отраслях тяжелого машиностроения. Последние, получив импульс к развитию за счет спроса со стороны отечественных отраслей и осуществив на первом этапе первоочередные меры по повышению конкурентоспособности своей продукции, смогут расширить рынки сбыта за счет наращивания объемов экспортных поставок, прежде всего в страны СНГ и быстро развивающиеся страны Азии и Африки. Расширение экспорта продукции этих отраслей потребует государственных мер политической, организационной и экономической поддержки внешнеэкономической деятельности.

Улучшение финансового положения части крупных предприятий в промышленном и других комплексах, с одной стороны, и формирование банковских и финансовых институтов, аккумулирующих сбережения, с другой, расширят границы и масштабы фондового рынка, который начнет играть роль рыночного регулятора перетока финансовых средств из неэффективных секторов в эффективные, что будет способствовать ускорению структурных изменений и позволит ограничить вмешательство государства формированием государственного спроса, участием в стратегически важных секторах промышленности, а также обеспечением равных условий для конкуренции на отраслевых рынках.

В среднесрочной перспективе важнейшим инструментом структурной политики будет реализация федеральных целевых программ. Начиная с 2002 года финансирование федеральных целевых программ за счет средств федерального бюджета будет осуществляться на основе новых подходов, призванных обеспечить комплексное решение важнейших государственных проблем, эффективную организацию совместной работы органов государственной власти и предприятий, консолидацию в этих целях финансовых средств, прежде всего внебюджетных.

В 2002 - 2004 годах разработка и реализация федеральных целевых программ будет осуществляться в соответствии с их перечнем, одобренным Правительством Российской Федерации Программы, предусмотренные указанным перечнем, ориентированы на решение проблем в ключевых секторах экономики и отвечают четкой системе критериев: соответствие решаемой проблемы долгосрочной стратегии государства, преобладание расходов на НИОКР и расходов капитального характера в структуре финансирования программы, межотраслевой и межведомственный характер решаемой проблемы, невозможность решения проблемы в краткосрочном периоде, количественная определенность результатов реализации, значительный мультипликативный эффект от реализации программы, невозможность решения проблемы другими способами и необходимость участия Правительства Российской Федерации, обязательная увязка с возможностями бюджета в течение всего срока реализации программы.

Система критериев предопределяет приоритеты программно-целевого финансирования в среднесрочной перспективе: развитие инфраструктуры, реформа правосудия, безопасность жизнедеятельности и сохранение окружающей среды, новая экономика, региональный паритет. Повышению доли внебюджетных источников финансирования программ будет способствовать улучшение предпринимательского и инвестиционного климата.

3.2.2. Направления развития промышленности и ее отраслей

Основной целью развития промышленности в рамках реализации структурной политики является повышение конкурентоспособности продукции и технического уровня производства, обеспечение выхода инновационной продукции и высоких технологий на внутренний и внешний рынок, замещение импортной продукции и перевод на этой основе инновационно активного промышленного производства в стадию стабильного роста.

Основными механизмами реализации структурной политики в среднесрочный период будут комплекс разрабатываемых федеральных целевых программ, осуществление гибкой таможенной тарифной политики, применение благоприятных таможенных режимов использования импортного технологического оборудования, долгосрочные кредиты Российского банка развития, расширение использования финансовой аренды (лизинга).

Реализация основной цели развития промышленности будет осуществляться по следующим направлениям:

сохранение и расширение предложения продукции отечественного машиностроения на рынках, где наблюдается повышение платежеспособного спроса;

выход на мировые рынки с конкурентоспособной продукцией современных технологических укладов.

На начальной стадии реализации будут проведены институциональные преобразования, активизирована политика реформирования предприятий, направленная на совершенствование системы управления, повышение ответственности руководителей за последствия принимаемых решений, формирование эффективных собственников, снижение издержек, улучшение финансово-экономических результатов деятельности.

Будут созданы условия для производства конкурентоспособной авиационной техники, обновления парка воздушных судов и продвижения российских самолетов на зарубежные рынки. Приоритетное значение будут иметь организация системы лизинга отечественной авиационной техники с обеспечением государственной поддержки в форме государственных гарантий по привлекаемым

кредитам, субсидирования части процентной ставки по кредитам банков, участия государства в капитале лизинговых компаний, финансового оздоровления предприятий, участвующих в лизинговых проектах.

С целью повышения экономической эффективности авиационной промышленности и оптимизации производственных затрат будут приняты меры по ее реструктуризации:

до конца 2002 года - образование системообразующего ядра авиастроения на базе корпоративных структур, объединяющих предприятия по разработке и производству авиационной техники, ориентированных на создание приоритетных типов гражданских и военных воздушных судов, пользующихся спросом на внутреннем и международном рынках;

2003 - 2005 годы - консолидация созданных структур в крупные многопрофильные авиастроительные корпорации холдингового типа, обеспечивающие реализацию всех этапов жизненного цикла авиационной техники военного и гражданского назначения.

В дальнейшем на базе улучшившегося финансового положения предприятий всех отраслей экономики будет проводиться широкомасштабная модернизация производственного аппарата. Важнейшей особенностью этого этапа роста является переход к непрерывному инновационному процессу. В инвестиционных расходах все больший удельный вес будут приобретать объемы финансирования НИОКР по отношению к расходам на оборудование и строительство.

Результатом реализации указанных направлений должно стать:

обеспечение устойчивых темпов роста промышленного производства;

позитивные структурные сдвиги, связанные с увеличением доли продукции перерабатывающих отраслей по сравнению с добывающими и доли высокотехнологичной и наукоемкой продукции и услуг в ВВП.

3.2.3. Научно-техническая и инновационная политика

Государственная инновационная и научно-техническая политика направлена на содействие созданию конкурентоспособной экономики, базирующейся на эффективном использовании имеющегося научно-технического потенциала, укрепление позиций России на мировых рынках высоких технологий.

Основными задачами государственной инновационной политики, призванной обеспечить формирование целостной эффективной инновационной системы, являются:

развитие научного и производственно-технологического потенциала, включая фундаментальную науку и систему подготовки кадров, для поддержания современного технологического уровня и перехода на более высокие технологии;

выбор рациональных стратегий и приоритетов развития инновационной сферы при реализации в отраслях экономики критических технологий и инновационных проектов, оказывающих влияние на повышение эффективности производства и конкурентоспособности продукции, определение конкретных организационных и экономических механизмов развития этих приоритетных направлений;

обеспечение благоприятных экономических и финансовых условий для активизации инновационной деятельности, развития легального предпринимательства и добросовестной конкуренции;

создание системы подготовки и переподготовки кадров в области инновационного предпринимательства;

внедрение мировых стандартов качества продукции и защиты окружающей среды.

При переходе к инновационной экономике особое значение приобретают вопросы охраны, защиты и использования интеллектуальной собственности. В среднесрочной перспективе будет завершено формирование нормативной правовой базы в этой области, обеспечено проведение мероприятий по закреплению прав на результаты интеллектуальной деятельности, созданные за счет средств федерального бюджета, а также работ по постановке объектов интеллектуальной собственности на

бухгалтерский учет в качестве нематериальных активов, определены ответственность и права государственных органов, являющихся государственными заказчиками научно-технических, опытно-конструкторских и технологических работ. При этом права на использование объектов интеллектуальной собственности, созданных за счет средств федерального бюджета, должны быть распределены между участниками правоотношений, включая государство, таким образом, чтобы не возникало препятствий при вовлечении результатов научных разработок в хозяйственный оборот. В целях повышения конкурентоспособности на мировом рынке наукоемкой продукции необходимо иметь мощные самодостаточные объединения, например, федеральные центры науки и высоких технологий, призванные решать важнейшие проблемы развития высокотехнологичных отраслей реального сектора экономики. Эти структуры должны объединять в своем составе весь спектр организаций, обеспечивающих процесс от подготовки кадров до реализации готовой продукции. Будет продолжена реструктуризация отраслевых научно-исследовательских и проектных институтов в организации с развитыми финансово-экономической, маркетинговой и коммерческой структурами. Она устранил сохраняющееся дублирование тематики исследований и разработок.

В 2002 - 2004 годах предусматривается обеспечить приоритетность финансирования фундаментальных исследований, концентрацию ресурсов на приоритетных направлениях, реализуемых в форме государственных программ и проектов.

В качестве первоочередных мер в научно-технической сфере следует выделить:

развитие компьютерной информационно-телекоммуникационной системы, воссоздание системы научно-технической информации;

инвентаризацию имеющегося научного задела, стимулирование взаимной передачи технологий между оборонным и гражданским секторами, развитие технологий двойного назначения, совершенствование механизмов координации исследований и разработок гражданского, военного и специального назначения;

совершенствование нормативной правовой базы деятельности научных организаций с учетом их специфики.

Предстоит сформировать механизм участия государства в поддержке инвестиций в инновации, прежде всего в формирующиеся новые сектора и отрасли экономики, а также оказать государственную поддержку развитию системы венчурного инвестирования и страхования инновационных рисков.

3.2.4. Политика в сфере развития "новой экономики"

Развитие "новой экономики" является одним из приоритетных направлений государственной политики Российской Федерации. Стратегическими целями в этой области являются: создание современных отраслей экономики, основанных на использовании информационных технологий; сохранение научного потенциала; повышение конкурентоспособности российской экономики. Ключевыми направлениями государственной политики в области "новой экономики" до 2004 года являются:

создание благоприятной для развития электронной торговли и информационных технологий правовой среды;

стимулирование развития отраслей экономики, связанных с информационными технологиями; интеграция России в глобальное информационное сообщество;

расширение использования новых информационных технологий в государственном управлении и государственном секторе экономики;

распространение информационных технологий в обществе;

поддержка научных исследований в области информационных технологий.

Для быстрого и стабильного развития "новой экономики" будут решаться первоочередные задачи, направленные на защиту прав на объекты интеллектуальной собственности, включая

совершенствование механизмов правоприменения, принятие базовых законов об электронной цифровой подписи и об электронной торговле.

В целях стимулирования развития отраслей экономики, связанных с информационными технологиями, помимо налоговых мер будут приняты меры по ориентации государственного сектора экономики на использование, а также создание информационных технологий, по содействию привлечению предприятиями "новой экономики" частных, в том числе внешних венчурных, инвестиций, по проведению мониторинга развития "новой экономики" в Российской Федерации.

Для поддержки интеграции России в глобальное информационное сообщество предусматриваются меры по обеспечению доступа учебных заведений к российским и международным информационным ресурсам, интеграции существующих и разработке новых информационных электронных ресурсов, предназначенных для содействия развитию малого и среднего бизнеса, повышению прозрачности рынков товаров и услуг.

Интеграции России в глобальное информационное сообщество будет также способствовать участие в международных организациях, в сферу деятельности которых входит развитие "новой экономики" а также участие в выработке международных правовых актов, затрагивающих сферу "новой экономики".

Использование новых информационных технологий является инструментом повышения эффективности деятельности государственных органов и бюджетного сектора экономики. В рамках информатизации этой сферы необходимо осуществление ускоренной информатизации государственных органов, в частности, создание электронной сети органов государственной власти, переход на электронный документооборот, электронную обработку и анализ информации.

Развитие существующих и создание новых систематизированных, удобных для поиска и анализа, актуальных и достоверных информационных ресурсов, в частности, перевод в электронную форму и систематизация государственных информационных ресурсов: архивов, статистической информации, баз данных позволит повысить качество, доступность информации и увеличить ее объем, представляемый органами власти гражданам, улучшит взаимодействие государственных органов с гражданским обществом через электронные каналы связи.

В целях повышения качества управления в бюджетных организациях и органах государственной власти будет проводиться обучение государственных служащих и сотрудников бюджетных организаций использованию современных информационных технологий.

Важнейшей задачей политики Правительства Российской Федерации в сфере развития "новой экономики" является реализация конституционных прав граждан на доступ к информации, тайну переписки и охрану персональных данных, предполагающая создание независимых органов, контролирующих соблюдение законодательства в этой сфере.

В целях снижения "информационного расслоения", в результате которого часть населения окажется отрезанной от благ информационного общества, необходимы постоянные усилия государства по повышению уровня образования населения в условиях быстро развивающихся информационных технологий. В связи с этим будут осуществляться следующие мероприятия:

организация взаимодействия государства и делового сообщества в обеспечении структур начального, среднего и высшего образования материально-технической базой, интеллектуальной и финансовой поддержкой для роста компьютерной грамотности и кардинального улучшения качества преподавания;

модернизация учебных программ средних и высших учебных заведений с учетом условий перехода к информационному обществу;

повышение квалификации преподавателей в области информационных технологий;

поддержка библиотек, создание на их базе общественных центров повышения компьютерной грамотности;

создание на базе учреждений профессионального, высшего и среднего специального образования

системы массовой подготовки и переподготовки кадров для работы в информационных и коммуникационных системах нового поколения;
развитие системы общественного доступа к сети Интернет за счет использования инфраструктуры бюджетных организаций: учебных заведений, библиотек, почты;
внедрение технологий "дистанционного образования", развитие общедоступных "электронных библиотек" и "виртуальных музеев".
Важное значение для развития "новой экономики" и информационных технологий имеют фундаментальные научные исследования и разработки, которые создают основу для дальнейшего прогресса в данной сфере.

3.2.5. Развитие телекоммуникационной и информационной инфраструктуры

Развитие телекоммуникационной и информационной инфраструктуры относится к приоритетным направлениям государственной политики и с учетом формирования глобального информационного общества является необходимым условием подъема экономики страны, роста занятости и повышения культурно-образовательного уровня населения.
Приоритетными задачами государственной политики на среднесрочную перспективу в сфере развития информационной и телекоммуникационной инфраструктуры, рынка услуг связи являются: обеспечение доступа широких слоев населения к телекоммуникационной инфраструктуре и информационным ресурсам (включая доступ к службам спасения и справочным службам), опережающее развитие инфраструктуры связи, повышение инвестиционной привлекательности отрасли связи и информатизации, создание условий для ускоренного развития новых технологий, обеспечение государственных интересов и информационной безопасности, создание условий для добросовестной конкуренции, поддержка отечественного производителя оборудования связи.
Для реализации поставленных задач предусматривается:
проведение эффективной технологической политики, направленной на модернизацию существующих и внедрение новых систем и сетей связи общего пользования;
ускоренное развитие рынка современных и высококачественных услуг связи (передача данных, электронная почта, услуги по доступу в сеть Интернет и услуги иных тематических служб, подвижная связь, услуги цифровых сетей с интеграцией обслуживания интеллектуальных сетей и др.);
гармонизация использования радиочастотного спектра в соответствии с международными договорами Российской Федерации, продолжение работ в области конверсии радиочастотного спектра, внедрение экономических методов при реализации частот путем проведения конкурсов; совершенствование механизма государственного регулирования цен (тарифов) на услуги связи, предусматривающего приведение размера тарифов на услуги связи до уровня экономически обоснованных затрат (с включением инвестиционной составляющей), снижение до минимума пределов перекрестного субсидирования услуг связи, переход к государственному регулированию тарифов по методу предельного ценообразования;
позэтапное создание системы универсального обслуживания (предоставление любому пользователю на территории Российской Федерации доступа к сети связи общего пользования в заданное время с оказанием ему основных услуг связи с установленными качественными характеристиками и по доступным ценам);
обеспечение недискриминационного доступа операторов связи к сети связи общего пользования и установление тарифов на услуги присоединения и пропуск трафика, введение отдельного учета доходов и расходов операторов связи по видам услуг связи;
внедрение прозрачных и публичных процедур выдачи и аннулирования лицензий и формирование объективных лицензионных требований и условий, направленных на развитие телекоммуникационной инфраструктуры;

реализация комплекса мер, направленных на развитие конкурентоспособного национального производства оборудования связи и программного обеспечения;

создание и развитие рынка информатизации и знаний как факторов производства, переход информационных ресурсов общества в реальные ресурсы социально-экономического развития, систематизация государственных информационных ресурсов и перевод их в электронную форму, что предполагает развитие системы электронной коммерции и российского сегмента сети Интернет, обеспечение доступа учебных заведений к российским и международным ресурсам;

переход на цифровую технологию распространения телерадиопрограмм, обеспечивающий одновременное увеличение количества распространяемых программ.

3.2.6. Агропродовольственная политика

Основными целями агропродовольственной политики являются:

развитие эффективного и устойчивого агропромышленного производства, формирование развитых рынков;

надежное продовольственное обеспечение страны;

повышение уровня доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей;

сохранение и воспроизводство природных ресурсов.

Для достижения указанных целей в среднесрочной перспективе будут решаться такие важнейшие задачи, как расширение рынков сбыта сельскохозяйственной продукции и продовольственных товаров, улучшение конкурентной среды, создание надежной правовой системы регулирования земельных отношений, продолжение институциональных преобразований, поддержка развития рыночной инфраструктуры, содействие экспорту российской продукции, а также проведение разумной протекционистской политики.

Решение поставленных задач предполагает действия Правительства Российской Федерации по следующим направлениям:

- 1) институциональное обеспечение развития аграрной сферы. Политика государства будет исходить из принципа поддержки аккумулирования земельных долей и имущественных паев в руках наиболее эффективных собственников. Продолжится создание условий для развития сельскохозяйственной кооперации и агропромышленной интеграции, стимулирование формирования союзов производителей по отраслям аграрного сектора, создание системы консультирования сельскохозяйственных товаропроизводителей, предоставляющих консультационные услуги сельхозтоваропроизводителям, расширение и совершенствование федеральной системы рыночной информации;
- 2) создание равных условий конкуренции в аграрном секторе. Деятельность Правительства Российской Федерации в этой области будет направлена на полную отмену межрегиональных торговых ограничений, ограничение монополизма государственных и "квазигосударственных" торговых посредников, финансовое оздоровление отрасли путем реструктуризации задолженности сельхозтоваропроизводителей по платежам в бюджеты и государственные внебюджетные фонды;
- 3) развитие финансовой инфраструктуры агропродовольственных рынков. Правительство Российской Федерации будет проводить меры по разработке и введению в действие механизмов лизинговых поставок сельскохозяйственным товаропроизводителям машиностроительной продукции и племенного скота, развитию механизма страхования урожая сельскохозяйственных культур и системы страхования в сельском хозяйстве, формированию системы долгосрочного кредитования предприятий и организаций агропромышленного комплекса, стимулированию инвестиционной деятельности в сельском хозяйстве;
- 4) содействие расширению рынков сбыта агропродовольственной продукции. В этом направлении Правительство Российской Федерации обеспечит проведение закупок продовольствия для государственных нужд исключительно на внутренних рынках, будет поддерживать экспорт

сельскохозяйственной продукции.

Важной мерой обеспечения продовольственной безопасности государства станет формирование федерального оперативного резерва зерна.

Важнейшим инструментом проведения активной структурной политики в АПК является программно-целевое финансирование.

Принципиальное значение для решения обозначенных задач будет иметь принятие Земельного кодекса Российской Федерации и федерального закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения.

Развитие аграрного производства в современных условиях тесно связано с развитием сельской местности. С одной стороны, рост производительности труда непосредственно в сельском хозяйстве будет иметь следствием высвобождение значительной части сельских работников, что, в свою очередь, требует создания альтернативных источников занятости. Развитие сельской местности, рост доходов сельского населения, повышение уровня его профессиональной подготовки также будут содействовать росту эффективности аграрного сектора. С другой стороны, растущее производство будет обеспечивать более высокий уровень благосостояния сельских жителей.

3.2.7. Развитие транспортного комплекса

3.2.7.1. Развитие транспортной инфраструктуры

В 2002 - 2004 годах Правительство Российской Федерации будет уделять особое внимание опережающему развитию транспортного комплекса как фактора, играющего ключевую роль в снижении издержек в экономике, а также в обеспечении социальной стабильности и дальнейшей интеграции России в мировую экономику.

Действия Правительства Российской Федерации будут основаны на принципах сокращения монопольного сектора, стимулирования инвестиционной и предпринимательской активности, совершенствования тарифной политики на транспорте при усилении государственного контроля развития стратегических объектов транспортной инфраструктуры, повышения эффективности использования государственной собственности на транспорте.

Основными задачами развития транспортного комплекса на среднесрочный период являются: обеспечение территориальной транспортной доступности и мобильности граждан на уровне, гарантирующем экономическую целостность государства и социальную стабильность;

поддержание безопасности транспортного процесса;

формирование конкурентоспособных международных транспортных коридоров;

обеспечение оптимальных транспортных условий для внешней торговли, прежде всего - по базовым статьям национального экспорта;

завершение интеграции управления транспортным комплексом;

усиление координации в развитии транспортной инфраструктуры и разработке транспортной техники;

стимулирование интеграции транспортных и производственно-распределительных процессов.

Создание мультимодальных перевозочных систем и систем товарораспределения, основанных на принципах логистики;

совершенствование системы тарифного регулирования с учетом интересов пользователей транспортных услуг.

Прогнозируемый рост экономики в целом и связанный с этим рост грузооборота требует обновления парка транспортных средств. Собственных возможностей предприятий транспорта для этого будет недостаточно. Поэтому наряду с увеличением эффективности использования собственных средств предприятий важной задачей будет привлечение частных инвестиций в развитие транспортной инфраструктуры. Правительство Российской Федерации будет поддерживать механизмы, обеспечивающие применение лизинга на транспорте.

Развитие отдельных отраслей транспортного комплекса

В области железнодорожного транспорта будет уделено внимание укреплению технической и технологической базы на основе следующих приоритетов:

создание и внедрение высокоэффективных информационных и ресурсосберегающих технологий, системы фирменного транспортного обслуживания;

развитие и модернизация устройств железнодорожной автоматизации, энергосбережения, связи, телекоммуникаций и информатизации;

обновление конструкций пути, искусственных сооружений, контактной сети, широкое внедрение средств и систем механизации ремонтов и текущего содержания;

обновление подвижного состава за счет модернизации и приобретение подвижного состава нового поколения;

внедрение систем и устройств для повышения безопасности движения поездов.

Преобразования в системе городского пассажирского транспорта предусматривают вовлечение в сектор частного бизнеса, совершенствование системы размещения заказов на осуществление маршрутных пассажирских перевозок.

Морской транспорт будет развиваться на основе системной производственной специализации торговых портов в пределах отдельных морских бассейнов и в увязке с развитием сети железных и автомобильных дорог. Опережающее развитие получают специализированные морские терминалы по перевалке нефти, нефтепродуктов, химических грузов, угля и контейнеров.

В портовой индустрии будет продолжаться реализация проектов, связанных с развитием и модернизацией портов Северо-Запада России и Дальнего Востока, обеспечивающих стабильную работу международных транспортных коридоров на территории России, а также продолжена работа по переключению экспортных грузопотоков, перерабатываемых в портах сопредельных государств, на морские порты России.

Будет создана законодательная база, обеспечивающая упорядочение экономических отношений в морских портах, а также увеличение доли российского флота в перевозках внешнеторговых грузов, предстоит реализация мероприятий по повышению конкурентоспособности национальных судоходных компаний, а также по созданию благоприятных финансово-правовых условий для регистрации и работы флота под российским флагом.

Будет принят ряд мер по расширению использования потенциала внутренних водных путей, устьевых и речных портов для перевозки пассажиров, экспортно-импортных и транзитных грузов, а также по включению их в число международных транспортных коридоров. На транзитных судовых ходах единой глубоководной системы Европейской части России будут созданы оптимальные глубины с учетом природоохранных требований и условий экологической безопасности.

Важной задачей является создание механизмов стабильного финансирования внутренних водных путей и гидросооружений, расширение доли внебюджетных источников.

В гражданской авиации основной задачей будет являться стабилизация и укрепление рынка авиаперевозок, оптимизация системы аэропортов, совершенствование систем организации воздушного движения, а также обеспечение стабильной работы в районах, где авиация является основным или безальтернативным видом транспорта. Будут приняты меры по сокращению субъектов рынка авиаперевозок на основе стимулирования интеграции авиакомпаний, по упорядочению и ограничению коммерческой деятельности субъектов государственной авиации, созданию правовых и экономических условий для применения механизма авиационного лизинга. Будет проведена работа по системному решению вопроса о развитии крупнейших авиаузлов и международных аэропортов, сокращению числа аэропортов, открытых для выполнения международных рейсов. Будут осуществлены мероприятия по совершенствованию управления федеральным имуществом аэропортов, упорядочению отношений собственности в аэропортах, а также меры по поддержке российских авиакомпаний, работающих на международных рынках авиаперевозок.

Сеть автомобильных дорог и дорожная инфраструктура будут развиваться исходя из растущих потребностей в автомобильных перевозках и с учетом процессов опережающей автомобилизации населения и экономики. При этом приоритетными будут проекты, направленные на завершение создания единой опорной сети автомобильных дорог, обеспечивающих подъезды к крупнейшим городам и крупным транспортным узлам, а также развитие международных транспортных коридоров и объединенной транспортной системы Союза Беларуси и России.

Будет продолжена работа по отмене обременительного для промышленности дорожного налога и по переходу к системе налогообложения пользователей и владельцев транспортных средств. Будут приняты меры по изменению системы ценообразования на проведение дорожных работ, которая в настоящее время не стимулирует подрядчиков к снижению себестоимости, внедрению экономичных материалов и технологий. Будут урегулированы вопросы дорожных концессий, введения в определенных случаях платного проезда на участках дорог и искусственных сооружениях, а также коммерческого использования земель, прилегающих к автомобильным дорогам.

В целях улучшения взаимодействия и обеспечения скоординированности функционирования структурных звеньев транспортного комплекса предстоит создать интегрированную информационную среду, осуществление информационного сопровождения транспортных магистралей и логистических центров на основе расширения использования телекоммуникационных технологий, спутниковых систем навигации и связи.

Для использования транзитного потенциала транспортной системы России значительное внимание будет уделено развитию перевозок грузов, в первую очередь на транссибирском направлении, а также в рамках реализации соглашения о создании международного транспортного коридора "Север - Юг".

Значительные перспективы имеет также использование транзитного потенциала Северного морского пути, использование коммуникаций и портов Дальнего Востока для транзитных перевозок из Китая в США, другие направления. Наряду с сухопутными и водными транспортными коридорами перспективным является использование транзитного потенциала воздушного пространства России, прежде всего - для осуществления кроссполярных перелетов между аэропортами Северной Америки и Юго-Восточной Азии.

Тарифная политика в транспортном комплексе будет направлена на снижение транспортных издержек в отраслях экономики путем дальнейшей либерализации ценообразования в отдельных сегментах рынка транспортных услуг с развитой конкуренцией при сохранении государственного регулирования тарифов в сферах деятельности предприятий транспорта в условиях естественных монополий.

Свободные тарифы, устанавливаемые в соответствии с действующим законодательством самими предприятиями транспорта по согласованию с пользователями транспортных услуг, будут по-прежнему применяться при перевозках грузов автомобильным, воздушным и водным транспортом, при перевозках пассажиров воздушным, автомобильным и водным транспортом в межобластном и междугородном сообщениях, а также в межгосударственных и круизных перевозках.

Регулирование тарифов на железнодорожные перевозки грузов и пассажиров в дальнем сообщении, услуги транспортных терминалов, ледокольного флота, портов и аэропортов сохранится на федеральном уровне. Субъекты Российской Федерации продолжают регулирование тарифов на перевозки пассажиров всеми видами общественного транспорта в городском и пригородном (кроме железнодорожного транспорта) сообщениях. Кроме того, субъектам Российской Федерации предоставлено право устанавливать тарифы на перевозки грузов, пассажиров и багажа морским, речным и воздушным транспортом в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, а также на перевозки пассажиров в пригородном железнодорожном сообщении при условии возмещения убытков, возникающих вследствие регулирования тарифов, за счет соответствующих бюджетов субъектов Российской Федерации.

3.2.7.2. Реструктуризация естественной монополии на железнодорожном транспорте

Целями структурной реформы на железнодорожном транспорте являются:

повышение устойчивости работы железнодорожного транспорта, его доступности, безопасности и качества предоставляемых им услуг для обеспечения единого экономического пространства страны и общенационального экономического развития;

формирование единой гармоничной транспортной системы страны;

снижение совокупных народно-хозяйственных затрат на перевозки грузов железнодорожным транспортом;

удовлетворение растущего спроса на услуги, предоставляемые железнодорожным транспортом.

Для достижения поставленных целей на первом этапе структурной реформы на железнодорожном транспорте необходимо обеспечить реализацию следующих задач и принципов:

разделение функций государственного управления и организации хозяйственной деятельности на железнодорожном транспорте с одновременным выделением из монопольной структуры конкурентных видов деятельности;

сохранение единой государственной сетевой производственной инфраструктуры железных дорог и централизованного диспетчерского управления;

позапное прекращение перекрестного субсидирования пассажирских за счет грузовых, внутрироссийских за счет экспортно-импортных перевозок;

совершенствование тарифной политики;

дальнейшее развитие конкуренции в сфере перевозок грузов, ремонта подвижного состава, перевозок и обслуживания пассажиров;

недопустимость слияния предприятий, действующих в потенциально конкурентной среде, с предприятиями естественно-монопольного сектора;

обеспечение гарантированного недискриминационного доступа к инфраструктуре федерального железнодорожного транспорта независимых грузовых и пассажирских компаний-операторов и пользователей подвижного состава;

выделение из сферы деятельности федеральных железных дорог объектов социально-бытового и другого назначения (кроме специализированных) для снижения непроизводственных издержек;

обеспечение финансовой прозрачности всех видов хозяйственной деятельности отрасли, в том числе на основе введения раздельного финансового учета;

осуществление мер, обеспечивающих повышение инвестиционной привлекательности системы железнодорожного транспорта;

повышение материальной заинтересованности работников железнодорожного транспорта и обеспечение им социальных гарантий.

В 2002 - 2004 годах будет создано открытое акционерное общество "Российские железные дороги", приняты меры по упорядочению функций федеральных органов исполнительной власти в области железнодорожного транспорта, проведен сводный аудит финансово-хозяйственной деятельности и инвентаризация (включая оценку технического состояния) имущества подведомственных МПС России предприятий.

Будет также подготовлен и утвержден план приватизации, утвержден устав, проведена государственная регистрация и формирование органов управления открытого акционерного общества "Российские железные дороги".

Будет разработан механизм выделения из открытого акционерного общества "Российские железные дороги" структурных образований, осуществляющих те виды деятельности, которые могут осуществляться другими хозяйствующими обществами и открыты для конкуренции, в том числе выделение пригородных пассажирских перевозок, пассажирских перевозок в дальнем следовании, а также проведена приватизация государственных предприятий, не связанных непосредственно с организацией движения и обеспечением аварийно-восстановительных работ на железнодорожном

транспорте, входящих в потенциально конкурентный сектор.

Также будет завершено разделение бухгалтерского учета по видам хозяйственной деятельности.

3.2.7.3. Транспорт нефти и нефтепродуктов

С целью обеспечения стратегических и экономических интересов России необходимо развивать новые и существующие экономически эффективные экспортные направления транспортировки нефти:

первоочередные: Северо-Балтийское (БТС, новое строительство нефтепровода Харьяга - Уса и расширение нефтепровода Уса - Ярославль) и Каспийско-Черноморско-Средиземноморское (Тихорецк - Новороссийск III, строительство нефтепровода Суходольная - Родионовская, Каспийский трубопроводный консорциум (КТК);

долгосрочные: Центрально-Европейское, Азиатско-Тихоокеанский регион (в том числе Сахалин - Китай, нефтепровод Россия - Китай), Восточно-Сибирское (нефтепровод Восточная Сибирь - Приморье - Китай), Каспийско-Черноморско-Средиземноморское (транспорт "большой" азербайджанской нефти, расширение КТК, расширение нефтепровода Баку - Новороссийск).

Реализация такой программы потребует увеличения в период до 2020 года объема инвестиций в эту сферу и приведет к диверсификации и росту мощностей проходящих по территории страны экспортных нефтепроводов (в том числе транзитных) с сегодняшних 130 до как минимум 210 млн. т/год.

Перспективным транспортным коридором может стать Северный морской путь, с которым связано освоение и доставка на рынки (в том числе экспортные рынки Северо-Западной Европы) нефти северных территорий Ямало-Ненецкого автономного округа, Республики Коми, Архангельской области.

Цель корректировки экспортной политики и наращивания экспорта нефтепродуктов напрямую связана с увеличением разветвленности трубопроводов. В долгосрочной перспективе приоритетными экспортными направлениями развития транспортировки нефтепродуктов будут являться: Северо-Западное и Западное - за счет реализации проектов новых нефтепродуктопроводов (на Балтике - бухта Батарейная, порт Приморск, Санкт-Петербургский морской порт, Бронка, Балтийск); Южное - от НПЗ России (Саратовский НПЗ, Волгоградский НПЗ) к портам Черного и Азовского морей (Новороссийск, Туапсе, Кавказ).

Сложившиеся за последние годы высокие потери нефтяного сырья при добыче, транспортировке, хранении и переработке, достигающие 1,6 процента от всего объема добычи и составляющие около 5 млн. т в год, должны быть резко сокращены за счет совершенствования технологий добычи, транспортировки и хранения нефти. С этой целью необходима разработка программы нефтесбережения и системы стимулов по снижению потерь нефти и нефтепродуктов, тем более, что эта проблема имеет также большое экологическое значение.

3.2.8. Структурные изменения в электроэнергетике

Основными целями государственной политики реформирования электроэнергетики Российской Федерации являются:

ресурсное и инфраструктурное обеспечение стабильного развития экономики России с одновременным повышением эффективности электроэнергетики;

обеспечение энергетической безопасности государства, предотвращение возможного энергетического кризиса;

повышение конкурентоспособности российской экономики на внешнем рынке;

удовлетворение платежеспособного спроса на энергию.

Структурные преобразования должны проводиться с учетом технологических особенностей созданной единой энергетической системы страны, а также политических, экономических,

организационных и других ограничений.

Принципы реформирования электроэнергетики Российской Федерации:

выделение естественно-монопольной составляющей отрасли (передача и диспетчеризация) в исключительный вид деятельности, регулируемый государством;

демонополизация и развитие конкуренции в секторах производства и сбыта электроэнергии;

обеспечение недискриминационного доступа к инфраструктуре для всех участников рынка электроэнергии;

сохранение технологического единства энергетической системы страны;

обеспечение полной финансовой прозрачности предприятий электроэнергетики;

гарантия защиты прав инвесторов, акционеров и кредиторов при проведении структурных преобразований;

обеспечение процесса преобразований, гарантирующего устойчивую, надежную и бесперебойную работу электроэнергетики;

осуществление комплекса мер по защите интересов социально незащищенных групп населения в процессе проведения реформы в электроэнергетике.

Основные задачи реформирования электроэнергетики Российской Федерации:

создание эффективно работающего рынка электроэнергии, функционирующего на принципах конкурентного ценообразования, исключающих дискриминацию любых его добросовестных участников, с охватом всех регионов России, в которых организация рынка технически реализуема и экономически целесообразна;

создание эффективного механизма снижения издержек в сфере производства (генерации), передачи и распределения электроэнергии и улучшение финансового состояния предприятий отрасли;

создание привлекательного инвестиционного климата в электроэнергетике и привлечение значительного объема инвестиций для возмещения выбытия генерирующих мощностей, модернизации и реконструкции отрасли;

обеспечение доступности электроэнергии как важнейшего условия повышения уровня и качества жизни граждан, создание системы поддержки социально значимых групп потребителей на период реформирования;

стимулирование энергосбережения во всех сферах экономики;

поэтапная ликвидация перекрестного субсидирования между различными группами потребителей электроэнергии;

сохранение и развитие единой инфраструктуры электроэнергетики, включающей магистральные сети и диспетчерское управление;

развитие экспортного потенциала электроэнергетики;

демонополизация рынков топлива для тепловых электростанций;

создание нормативно-правовой базы реформирования отрасли и ее работы в новых экономических условиях;

определение процедур антимонопольного регулирования при поэтапном переходе к дерегулированию потенциально конкурентных видов деятельности;

реформирование системы органов государственного регулирования естественных монополий в электроэнергетике, уточнение их статуса и компетенции.

Для достижения основных целей структурных реформ в отрасли до 2004 года должны быть осуществлены следующие мероприятия:

реструктуризация РАО "ЕЭС России" и АО-энерго путем выделения из них сетевых дочерних обществ с целью повышения прозрачности их деятельности и обеспечения недискриминационного доступа к сетевой инфраструктуре;

формирование генерирующих компаний и начало демополизации сектора генерации электроэнергии;

создание механизма формирования тарифа на региональных рынках электроэнергии в зависимости от цены на оптовом рынке электроэнергии;

создание централизованной системы государственного регулирования цен на электроэнергию, подготовка к либерализации цен на генерацию электроэнергии и сбытовые услуги;

значительное расширение числа участников конкурентного оптового рынка электроэнергии;

завершение формирования нормативно-правовой базы функционирования конкурентного рынка электроэнергии с учетом накопленного опыта подготовительного этапа структурных реформ в отрасли;

сокращение перекрестного субсидирования во всех его формах;

создание условий для привлечения крупномасштабных инвестиций в электроэнергетику.

3.2.9. Структурные изменения в газовом комплексе

Главной целью реформирования газовой отрасли в среднесрочной перспективе является создание условий для формирования рациональной структуры топливно-энергетического баланса страны, обеспечивающей устойчивое развитие экономики, повышение эффективности функционирования газовой отрасли, снижение издержек потребителей и повышение качества их обслуживания. Исходя из этого, основными направлениями реформирования газовой отрасли России являются: совершенствование системы ценообразования и налогообложения в отрасли, направленное на обеспечение финансовой устойчивости и инвестиционной привлекательности организаций газовой отрасли при соблюдении экономических интересов потребителей газа и государства; совершенствование организационной структуры газовой отрасли с целью повышения эффективности функционирования, прозрачности затрат на осуществление регулируемых видов деятельности, а также создания условий для развития рынка газа; создание благоприятных условий для развития конкуренции в тех сферах отраслевой хозяйственной деятельности, где это возможно и целесообразно (прежде всего, в добыче и поставках газа и других видах услуг по газоснабжению потребителей); улучшение организации и механизмов участия государства в управлении газовой отраслью; формирование необходимой нормативно-правовой базы, обеспечивающей правовое закрепление мер и решений, принимаемых на каждом этапе реформирования хозяйственных отношений в газовой отрасли.

Цели реформирования по развитию конкурентного рынка газа достижимы в длительный срок, выходящий за пределы среднесрочной политики. Среднесрочная политика будет направлена на создание экономических, организационных и правовых условий по развитию конкурентного рынка и на создание адекватной этой цели системе государственного регулирования газовой отрасли.

Ключевыми условиями развития конкурентного рынка в среднесрочной перспективе являются меры в области ценовой политики, обеспечивающие стимулы для притока капитала, включая реинвестирование прибыли в добычу, транспортировку и распределение газа, в сочетании с мерами по обеспечению недискриминационных отношений всех участников рынка газа, особенно в отношении условий транспортировки газа.

С этой целью будет определена, исходя из принципа покрытия обоснованных текущих и инвестиционных затрат, прогнозная динамика среднего повышения регулируемых цен на газ. Будут разработаны необходимые методические документы по ведению раздельного учета затрат.

Правительство Российской Федерации разработает меры, направленные на приток инвестиций в новые месторождения и газотранспортные системы.

Важной частью структурной политики в газовой отрасли является финансовое и организационное выделение в составе ОАО "Газпром" газотранспортной компании, эксплуатирующей магистральную газотранспортную систему. В газораспределительных организациях необходимо провести финансовое разделение деятельности по транспортировке газа от сбытовых функций и других видов

услуг по газоснабжению, не входящих в сферу естественной монополии. Реструктуризация ОАО "Газпром" должна производиться в соответствии с установленном законодательством порядком. В дальнейшем необходимо будет также определить организационные формы, функции и правовые условия участия во внутреннем газовом рынке на более поздних этапах его развития новых субъектов - коммерческих операторов, независимых поставщиков, биржевых операторов и других субъектов.

Правительство Российской Федерации продолжит совершенствование процедур доступа производителей, газоснабжающих организаций и потребителей к магистральной сети ОАО "Газпром" и к газораспределительным сетям, последовательно реализуя принцип недискриминационного доступа.

В целях развития конкурентного сектора на внутреннем рынке газа будут определены правовые основы применения нерегулируемых цен на газ. Это потребует значительного повышения эффективности системы антимонопольного регулирования в сфере поставок газа. Будет сохранено ценовое (тарифное) регулирование участников рынка, занимающих на нем доминирующее положение, разработаны правила работы газовых рынков, введена система государственного контроля над соблюдением субъектами рынка установленных правил торговли газом, разрешительный режим доступа на рынок газа с соблюдением установленных требований и обязательств.

В сфере совершенствования организации и методов участия государства в управлении газовой отраслью необходимо:

обеспечение четкого функционального разграничения полномочий федеральных и региональных органов исполнительной власти по регулированию газовой отрасли, формированию и развитию внутрироссийского рынка природного газа;

унификация методов учета и пересмотр состава информации, представляемой хозяйственными организациями в федеральные и региональные органы исполнительной власти с учетом требований развития конкурентного рынка газа;

разработка новых и совершенствование существующих правил, норм, стандартов, методических положений и инструкций, регламентирующих взаимоотношения организаций газовой отрасли в процессе их совместной хозяйственной деятельности, а также их отношения с федеральными и региональными органами исполнительной власти в условиях развития внутрироссийского рынка газа.

усиление контроля над фактической реализацией инвестиционных программ и крупных инвестиционных проектов с целью их учета при установлении цен и тарифов с обеспечением справедливого распределения инвестиционных рисков между акционерами организаций газовой отрасли и потребителями газа.

3.2.10. Структурные изменения в жилищно-коммунальном хозяйстве

Основная цель жилищной политики в среднесрочной перспективе до 2004 года - существенно расширить масштабы и повысить эффективность институтов жилищного рынка при усилении адресности социальной защиты населения и совершенствовании механизмов регулирования жилищной сферы со стороны государства.

В этот период должны найти свое решение следующие приоритетные задачи:

обеспечение стабильного и достаточного уровня финансирования жилищно-коммунального хозяйства;

создание условий для привлечения инвестиций в жилищное строительство, модернизацию и реконструкцию жилищно-коммунальной сферы;

повышение доступности жилья для населения с использованием рыночных механизмов.

В рамках развития и совершенствования законодательной и нормативной базы, направленной на

усиление защиты жилищных прав граждан, предполагается:

создание института "жилищного фонда социального использования", определение содержания договора социального найма. Должны быть четко установлены категории населения, имеющие право на получение жилья по договору социального найма. Необходимо, чтобы это право распространялось в основном на малоимущих граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий;

разработка модельных договоров социального найма и найма государственного и муниципального жилищного фонда, правил и процедур учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий;

создание правовых условий для предоставления муниципального жилья на условиях найма для категорий очередников, не соответствующих критериям предоставления жилья по договору социального найма;

окончание бесплатной приватизации жилья и передача органам местного самоуправления прав по установлению условий приватизации, что позволит им определить оптимальные объем и структуру муниципального жилищного фонда, а также долгосрочную политику его развития.

В рамках проведения преобразований в сфере жилищно-коммунального хозяйства предполагается реализация следующих программных мероприятий:

отказ от бюджетного дотирования предприятий жилищно-коммунального хозяйства, создание системы социальных счетов граждан, на которые будут перечисляться все виды помощи государства в оплате жилищно-коммунальных услуг (дотации, субсидии);

пересмотр и упорядочение действующей системы категориальных льгот, замена большинства льгот различным категориям граждан адресными формами государственной поддержки;

полное покрытие экономически обоснованных издержек предприятий жилищно-коммунального хозяйства, разработка и реализация мер, стимулирующих их снижение;

ликвидация системы перекрестного субсидирования тарифов на коммунальные услуги;

переход к обязательному конкурсному отбору подрядных организаций для выполнения работ по обслуживанию и ремонту, а также управлению муниципальным жилищным фондом;

разграничение компетенции по регулированию тарифов на коммунальные услуги между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации,

создание муниципальных органов по регулированию тарифов коммунальных предприятий -

естественных локальных монополий, внедрение методик регулирования деятельности

коммунальных предприятий - естественных локальных монополистов, направленных на

формирование эффективных экономических стимулов энергоресурсосбережения;

переход к системе договоров между органами местного самоуправления и коммунальными

предприятиями, обеспечивающих устойчивое развитие коммунальной инфраструктуры и

предоставление потребителям услуг в необходимых объемах, отвечающих стандартам качества;

разработка механизмов привлечения заемных ресурсов на развитие коммунальной инфраструктуры;

создание правовой базы для использования концессионных механизмов в жилищно-коммунальном хозяйстве;

поддержка создания товариществ собственников жилья, в том числе установление предельных сроков передачи земельных участков в собственность домовладельцев в кондоминиумах.

В рамках реализации преобразований в сфере обеспечения условий для привлечения инвестиций в жилищное строительство и повышения их эффективности предполагается реализация следующих программных мероприятий:

совершенствование механизмов кредитования массового и индивидуального жилищного строительства, обеспечение застройщику долгосрочных прав на земельный участок (собственности или аренды), которые могут быть использованы в качестве залога для получения кредита на строительство до начала инвестиционного процесса;

адаптация действующих федеральных градостроительных нормативов и строительных норм и

правил к требованиям обеспечения развития прогрессивных форм и технологий жилищного строительства с учетом необходимости упрощения административных процедур получения разрешения на строительство;

установление базовых принципов территориального зонирования земель поселений с целью регулирования на местном уровне землепользования и застройки;

проведение через "одно окно" процедуры, связанной с экспертизой проектной документации на соответствие заранее установленным и известным проектировщику требованиям;

завершение перехода к обязательной конкурсной системе отбора поставщиков стройматериалов и строительных организаций для жилищного строительства, финансируемого с привлечением бюджетных средств любого уровня.

В рамках создания финансовых механизмов приобретения жилья и развития рынка жилья предполагается реализация следующих программных мероприятий:

разработка единого механизма предоставления субсидий на приобретение жилья установленным законодательством категориям граждан за счет средств федерального бюджета;

разработка законодательной базы, создание системы регулирования и формирование необходимой инфраструктуры для привлечения средств в сферу долгосрочного ипотечного жилищного кредитования через выпуск эмиссионных ипотечных ценных бумаг;

формирование законодательных требований и создание системы государственного надзора за деятельностью застройщиков и иных некредитных организаций, привлекающих средства населения в жилищное строительство и на цели приобретения жилья;

принятие мер по стимулированию сделок с использованием недвижимости в качестве обеспечения при кредитовании;

усиление защиты прав и интересов граждан и иных участников рынка недвижимости в жилищной сфере через повышение эффективности функционирования инфраструктуры рынка жилья (государственные и муниципальные службы по обслуживанию рынка недвижимости, судебная система, частные профессиональные институты).

3.2.11. Реформирование и развитие оборонно-промышленного комплекса (ОПК)

Основной целью реформирования и развития ОПК на среднесрочную перспективу является создание оптимальных условий для наиболее полного обеспечения потребностей Вооруженных Сил Российской Федерации и других войск в системах, комплексах и образцах вооружения (в том числе ядерного) и военной техники (В и ВТ), определяемых государственной программой вооружения, разработанной в соответствии с военной доктриной и планами военного строительства.

Основными задачами реформирования ОПК являются:

сосредоточение усилий и ресурсов на разработке и создании высокоэффективных и конкурентоспособных образцов В и ВТ, в том числе за счет прекращения разработок и производства устаревших образцов и сокращения типажа разрабатываемых и выпускаемых В и ВТ;

оптимизация состава и структуры ОПК путем концентрации военного производства на ограниченном числе научно-производственных комплексов (объединений), контролируемых государством;

обеспечение устойчивости и развития системы научно-производственной кооперации;

осуществление мер по стабилизации социально-экономического и финансового положения предприятий и организаций ОПК и формирование необходимой нормативной правовой базы по его реформированию;

объединение ресурсов государственного оборонного заказа, возможностей военно-технического сотрудничества, использования технологий двойного назначения для формирования научно-технического задела по созданию перспективных технологий и образцов продукции военного и гражданского назначения;

создание условий для расширения объемов инвестиций, технического перевооружения

производственно-технологической базы, обновления и формирования нового состава и структуры активной части основных производственных фондов;

реализация государственных социальных гарантий в отношении работников, высвобождаемых в связи с проводимыми мероприятиями по реформированию ОПК, а также мероприятий по подготовке высококвалифицированных молодых специалистов для предприятий и организаций ОПК.

В результате предусмотренных мероприятий должна быть создана новая структура ОПК, обеспечивающая его устойчивое функционирование и выполнение основных задач обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований в соответствии с государственными оборонными заказами, планами военно-технического сотрудничества, планами мобилизационного развертывания, а также способная на базе созданных заделов обеспечить оснащение Вооруженных Сил Российской Федерации новыми видами В и ВТ.

Параллельно с созданием интегрированных структур будет проводиться реформирование (реструктуризация) отдельных, не вошедших в их состав предприятий ОПК, направленное на обеспечение устойчивой работы в условиях рыночной системы хозяйствования. Реформирование неинтегрируемых предприятий будет осуществляться путем их внутренней реорганизации.

Государственное участие в реформировании и развитии ОПК будет осуществляться не только в форме бюджетного финансирования определенной части расходов, но и путем решения вопросов по: передаче в доверительное управление головным компаниям интегрированных структур закрепленных в федеральной собственности пакетов акций предприятий и организаций, входящих в состав этих структур.

Управление государственной собственностью в ОПК должно быть подчинено решению трех основных задач:

- трансформации сложившейся отраслевой организационно-технической структуры ОПК в современную продуктово-видовую структуру путем государственного содействия в формировании ограниченного числа крупных межотраслевых и межвидовых научно-производственных комплексов;
- созданию вертикали управления ходом реализации заданий государственной программы вооружения и крупных экспортных контрактов;
- привлечению внебюджетных инвестиций для финансирования проектов реструктуризации, реформирования и развития производственно-технологических комплексов и их кооперационного окружения путем разрешения головным компаниям снижать долю государства в их капиталах путем проведения дополнительных эмиссий акций среди частных инвесторов.

Главная цель экономического обеспечения военного строительства - своевременное и полное удовлетворение потребностей военной организации государства в материальных ресурсах, обусловленных решением стоящих перед ней задач.

Среди мер по достижению поставленной цели можно назвать:

- комплектование, оснащение, всестороннее обеспечение и подготовка соединений и воинских частей постоянной боевой готовности сил общего назначения для решения задач сдерживания и ведения боевых действий в локальных войнах и вооруженных конфликтах;
- совершенствование системы комплектования войск (сил) с последовательным переходом на контрактно-призывной принцип;
- развитие международного военного (военно-политического) и военно-технического сотрудничества;

Основными направлениями совершенствования системы финансово-экономического обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации и других войск являются:

- завершение перехода на унифицированную систему бухгалтерского учета и стоимостной учет вооружения, военной техники и военного имущества;
- внедрение казначейской системы исполнения федерального бюджета на всех уровнях финансирования структур Вооруженных Сил Российской Федерации;
- завершение перехода на территориальный принцип в финансировании капитального строительства

в военной сфере;

обеспечение последовательного перехода на централизованное начисление и выплату денежного довольствия военнослужащих и заработной платы гражданского персонала Министерства обороны Российской Федерации.

3.3. Экономические аспекты экологической политики и природопользования

Долгосрочными ориентирами проведения государственной экологической политики являются: обеспечение стабильности и поддержание устойчивого равновесного состояния экосистем регионов и страны в целом как части глобального экологического равновесия;

формирование благоприятной экологической обстановки как фактора улучшения среды обитания человека;

формирование экологоориентированной экономики, характеризующейся минимальным негативным воздействием на окружающую среду, высокой ресурс- и энергоэффективностью;

обеспечение глобальной устойчивости биосферы.

Целью государственной экологической политики, направленной на достижение долгосрочных ориентиров, является обеспечение конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду, сохранение устойчивого экологического равновесия. В среднесрочной перспективе достижение этой цели будет обеспечено путем улучшения состояния окружающей среды в регионах с кризисной экологической обстановкой при сохранении экологической стабильности в остальных регионах страны.

Для этого необходимо проведение экологоориентированной структурной политики, заключающейся в осуществлении системы мер по развитию высокотехнологичных, наукоемких отраслей производства, ориентации промышленного сектора на внедрение ресурс- и энергосберегающих технологий, обеспечивающих экологическую чистоту и безопасность процесса производства и готовой продукции.

Улучшение деятельности непосредственно в природоохранной сфере будет осуществляться путем совершенствования экономического механизма охраны окружающей среды и природопользования, развития системы экологических стандартов и нормирования, улучшения экологического контроля и проведения экологической экспертизы.

Наряду с модернизацией производственного аппарата на базе передовых ресурс- и энергосберегающих технологий, снижением удельного потребления первичных производственных ресурсов существенное значение будет иметь реализация специальных экологических мероприятий, связанных со строительством и реконструкцией водоочистных сооружений, установок по очистке выбросов в атмосферу и т. д.

В среднесрочной перспективе будет восстановлена роль экологических платежей как стимулов для предприятий по снижению загрязнения окружающей среды. Будет рассмотрен вопрос о введении шкалы платежей для предприятий в зависимости от масштабов выбросов загрязняющих веществ и нанесенного экологического ущерба.

Реализация экологической политики неразрывно связана с общей инвестиционной деятельностью. Необходимо модернизировать существующую практику осуществления природоохранных проектов путем разработки новых схем финансирования. Важным элементом такой системы должны стать межбюджетные отношения и правила финансирования экологических проектов, предусматривающие доленое участие средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Приоритетными для финансирования на федеральном уровне будут проекты, ориентированные на структурные преобразования в наиболее "грязных" отраслях промышленности, решение острых региональных экологических проблем.

В перспективе одним из важных факторов защиты прав граждан на экологическую безопасность и

проживание в здоровой природной среде может стать экологическое страхование как механизм формирования денежных средств для предотвращения загрязнения окружающей среды.

Основными организационными мерами по решению поставленных задач будут:

совершенствование государственной системы природоохранных органов, повышение эффективности деятельности государственной экологической экспертизы и контроля, усиление ее роли в части внедрения экологоориентированных технологий производства;

концентрация финансовых, научно-технических ресурсов на решении важнейших федеральных экологических проблем, формирование необходимой нормативной правовой базы, внедрение финансовых механизмов, стимулирующих инвестиционную деятельность в области охраны окружающей среды;

формирование программ (планов действий) в области охраны окружающей среды в субъектах Российской Федерации в увязке с региональными программами социально-экономического развития.

Необходимо принять новую редакцию федерального закона об охране окружающей природной среды, которая должна заложить основы совершенствования природоохранной деятельности, установить принципы экологического нормирования, определить новые подходы административного и экономического регулирования. Следует также внести коррективы в ряд федеральных законов и принять новые акты, прежде всего в области государственного экологического контроля и экологической экспертизы и др.

Россия, большая часть территории которой останется резервом устойчивости биосферы, будет продолжать играть ведущую роль в международном процессе по решению глобальных экологических проблем. Экологическая политика страны должна содействовать привлечению иностранных инвестиций в экологоориентированные проекты.

3.4. Внешнеэкономическая политика

Внешнеэкономическая политика России в предстоящий период будет направлена на обеспечение: наилучших условий доступа российских товаров, услуг и рабочей силы на мировые рынки;

эффективного уровня защиты внутреннего рынка товаров, услуг и рабочей силы;

доступа к международным ресурсам, имеющим стратегическое значение для экономического развития (таким, как капиталы и технологии, товары и услуги, производство которых в Российской Федерации отсутствует или ограничено);

благоприятного платежного баланса страны;

повышения эффективности государственной поддержки экспорта продукции с высокой добавленной стоимостью;

соблюдения принципа взаимности - благоприятного баланса взаимных уступок и обязательств.

Отличительной и наиболее существенной чертой предстоящего периода в области внешнеэкономической деятельности явится проведение комплекса мероприятий, позволяющих достичь значительного прогресса в институциональной интеграции России в систему мирохозяйственных связей. Страна может стать полноправным членом ВТО, приняв на себя комплекс обязательств в области импортных тарифов, доступа на рынок услуг и уровня субсидирования сельского хозяйства.

Присоединение к ВТО станет важным фактором улучшения торгово-политических условий международного экономического сотрудничества для России. Во-первых, страна получит выход в унифицированное международное правовое пространство, базирующееся более чем на 50 соглашениях и других документах ВТО, направленных на обеспечение всем экспортерам и импортерам стабильных и предсказуемых условий деятельности. Тем самым страна получит защиту от торговой дискриминации, а также свободу транзита для своих товаров. Во-вторых, одновременно с правом на защиту от несправедливой конкуренции на мировом рынке Россия в качестве члена ВТО получит возможность реализовать это право посредством использования специального механизма

ВТО по урегулированию торговых споров. В-третьих, став членом ВТО, Россия сможет в дальнейшем непосредственно участвовать в формировании правил международной торговли, руководствуясь национальными интересами.

В ближайшей перспективе необходимо достичь решающего прогресса на переговорах с целью выхода на принципиальные договоренности с основными торговыми партнерами России по будущим обязательствам в области тарифов, услуг и сельского хозяйства и перехода к постатейному утверждению разделов Доклада Рабочей группы по присоединению России к ВТО и Протокола о присоединении (основных документов, оформляющих присоединение к ВТО).

Конечные сроки присоединения будут зависеть от характера требований, предъявляемых к России во время переговоров, и возможности их учета с точки зрения обеспечения необходимого уровня защиты отечественных операторов.

В интересах России завершить процесс присоединения в сроки, позволяющие принять полномасштабное участие в новом раунде торговых переговоров в ВТО, начало которых, по некоторым оценкам, возможно в 2002 году. Вместе с тем присоединение к ВТО и выполнение обязательств, с этим связанных, могут создать и определенные сложности, вызывающие необходимость укрепления мер защиты внутреннего рынка.

С учетом возрастающей открытости национального хозяйства усилится роль единой торговой политики в развитии российской экономики, укреплении ее конкурентоспособности и обеспечении эффективной защиты внутреннего рынка от недобросовестной иностранной конкуренции.

Выгоды от присоединения России к ВТО будут возрастать по мере увеличения в экспорте страны удельного веса товаров и услуг с высокой долей добавленной стоимости. Поэтому в ближайшей перспективе особую значимость приобретут вопросы реализации эффективной государственной политики содействия экспорту, направленной на его рост, диверсификацию и улучшение товарной структуры.

В 2002 - 2004 годах в целях содействия экспорту необходимо реализовать следующие мероприятия: усилить межведомственную координацию в сфере содействия экспорту и сосредоточить основные функции в этой области в специально уполномоченном федеральном органе исполнительной власти; обеспечить эффективное функционирование системы государственного страхования ;

обеспечить поддержку участия российских организаций в сооружении промышленных объектов за рубежом и расширения поставок комплектного оборудования, в том числе на основе межправительственных соглашений с предоставлением кредитов;

активизировать работу по привлечению российских предприятий к участию в международной выставочно-ярмарочной деятельности;

улучшить транспортное обслуживание внешней торговли, особенно экспортных операций, путем установления благоприятных тарифов по регулируемым государством транспортным перевозкам, расширения строительства экспортных транспортных магистралей, портов и портовых сооружений и т.п.;

осуществлять меры государственной поддержки отечественных перевозчиков с целью увеличения их доли при транспортировке внешнеторговых грузов;

обеспечить запуск системы внешнеторговой информации, объединяющей информационные массивы уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, их региональных представительств, а также зарубежных торговых представительств России, обеспечивая доступ к ней в режиме реального времени заинтересованных участников внешнеэкономической деятельности;

обеспечить более широкое привлечение к работе межправительственных комиссий по торгово-экономическому сотрудничеству представителей регионов, отраслевых союзов и ассоциаций производителей и экспортеров, банков, предприятий и коммерческих структур, активно сотрудничающих со страной-партнером;

активно содействовать продвижению российских товаров, услуг и капитала за рубежом,

поддерживать участие российского бизнеса в перспективных международных проектах. Важнейшим направлением деятельности государства в области стимулирования экспорта является создание более благоприятных условий для доступа российских товаров на внешние рынки.

В этой связи необходимо:

добиваться признания за Россией статуса страны с рыночной экономикой;
активизировать работу по отмене дискриминационных ограничений, сохраняющихся и вводимых в отдельных зарубежных странах в отношении российского экспорта, в том числе на основе принципа взаимности.

Для этих целей следует также эффективнее использовать возможности членства России в международных экономических организациях.

Российская экономика, характеризующаяся сравнительно низкой конкурентоспособностью, еще длительное время будет нуждаться в разумной протекционистской политике. Поэтому принятие Россией обязательств по облегчению доступа на внутренний рынок товаров и услуг должно сопровождаться мерами по повышению конкурентоспособности отечественного производства и совершенствованию механизмов защиты национальных товаропроизводителей.

Для решения поставленных задач намечается:

принять новую редакцию федерального закона о мерах по защите экономических интересов Российской Федерации при осуществлении внешней торговли товарами;
применять в соответствии с действующим законодательством специальные защитные, антидемпинговые или компенсационные меры;
обеспечить последовательную реализацию базовых принципов формирования таможенного тарифа в соответствии с приоритетами промышленной и структурной политики;
осуществлять снижение ставок ввозных пошлин на не производимые в России машины и оборудование, комплектующие изделия, а также отдельные виды сельскохозяйственного сырья при сохранении необходимого уровня тарифной защиты готовых потребительских изделий;
совершенствовать структурный профиль импортного тарифа путем уточнения специфических составляющих комбинированных ставок с целью приведения в соответствие таможенных платежей в евро к адвалорной составляющей в привязке к мировым ценам на соответствующие товары и курсам валют;
расширить использование в Таможенном тарифе Российской Федерации сезонных пошлин и тарифных квот для сельскохозяйственных товаров;
координировать таможенно-тарифную политику с Республикой Беларусь и со странами Евразийского экономического сообщества.

Реализация указанных мер должна сопровождаться усилением контроля за осуществлением внешнеторговой деятельности.

В этой связи большое значение имеет повышение эффективности таможенного администрирования. Важным фактором, способным оказать положительное влияние на качество деятельности таможенных органов, должна стать их информатизация, внедрение современных информационных и инфокоммуникационных технологий. Соответствующие предложения необходимо подготовить уже в ближайшее время.

Стержнем внешнеэкономической политики в предстоящий период будет формирование международных региональных приоритетов.

Торгово-экономические отношения России с государствами СНГ останутся приоритетными в соответствии с основными направлениями развития отношений России с государствами - участниками Содружества Независимых Государств на современном этапе будут развиваться по следующим направлениям:

формирование зоны свободной торговли государств СНГ, предусматривающей неприменение во взаимной торговле ограничений и переход при этом на единый принцип взимания косвенных

налогов;

сохранение доступа к необходимым для российской промышленности сырьевым ресурсам в государствах СНГ;

достижение более тесной интеграции России, Белоруссии, Казахстана, Киргизии и Таджикистана в экономической области в рамках Таможенного союза;

развитие взаимовыгодного инвестиционного сотрудничества со странами СНГ с целью привлечения капиталовложений этих стран в отечественную экономику, а также стимулирование вложения российского капитала в экономику стран Содружества;

ускорение развития инновационного сотрудничества со странами СНГ, в том числе в области выработки общих научно-технических приоритетов, а также транспортной и телекоммуникационной инфраструктуры;

ускорение процесса унификации нормативно-правовой базы стран СНГ, регулирующей внешнеэкономическую и налоговую сферы.

Экономическое сотрудничество в рамках Евразийского экономического сообщества и Союзного государства призвано обеспечить долгосрочные экономические интересы России, обеспечить подъем экономик стран - участников и на этой основе - повышение уровня жизни и благосостояния граждан. Программой действий Российской Федерации и Республики Белоруссия по реализации положений Договора о создании Союзного государства предусмотрено последовательное формирование единого экономического пространства. В его ходе должны быть осуществлены меры по сближению основных социальных и макроэкономических показателей и по валютной интеграции на основе введения единой денежной единицы Союзного государства.

Процессы сближения основных социальных и макроэкономических показателей стран - участниц Договора анализируются и корректируются при подготовке прогнозов социально-экономического развития Союзного государства, регулярная разработка которых начата с прогноза на 2001 год. В системе внешнеэкономических связей с дальним зарубежьем приоритетное значение будет иметь сотрудничество с Европейским союзом - основным торговым партнером, на долю которого приходится около 35 процентов внешнеторгового оборота Российской Федерации и 25 процентов иностранных инвестиций. Роль этой интеграционной группировки европейских стран в ближайшей перспективе еще более возрастет в связи с присоединением к ней новых членов из числа стран Центральной и Восточной Европы.

Расширение ЕС на Восток будет сопровождаться принятием новыми членами единого таможенного тарифа ЕС, а также других единообразных правил и норм, регулирующих хозяйственную и внешнеэкономическую деятельность.

Для обеспечения дальнейшего поступательного развития внешнеэкономических отношений со странами - членами ЕС необходимо реализовать следующие мероприятия торгово-политического характера:

активизировать работу по выполнению Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейским сообществом;

совершенствовать систему валютно-финансовых расчетов со странами ЕС с учетом введения единой европейской валюты;

развивать стратегическое сотрудничество в ЕС в области энергетики на взаимовыгодной основе;

рассмотреть возможность формирования зоны свободной торговли с ЕС;

обеспечить дальнейшее развитие транспортной инфраструктуры и систем связи.

Страны - участницы Центрально-Европейского соглашения о свободной торговле (ЦЕССТ) - исторически сложившаяся сфера интересов России, которая играет большую роль в обеспечении экономической безопасности. Поэтому укрепление связей со странами ЦЕССТ - важнейшее направление российской торгово-политической деятельности в этом регионе.

В этой связи необходимо:

в рамках совершенствования договорно-правовой базы сотрудничества усилить работу по обеспечению для Российской Федерации максимально благоприятного доступа на рынки стран региона, принимая во внимание их взаимные обязательства в рамках ЦЕССТ и по договорам с ЕС; обеспечить привлечение российских предприятий к строительству новых и реконструкции действующих промышленных объектов, в первую очередь тех, возведение которых было осуществлено ранее при российском участии;

добиться от стран ЦЕССТ максимально возможных компенсирующих уступок в торгово-политическом режиме сотрудничества с ними в процессе переговоров этих стран о вступлении в ЕС.

Одним из приоритетов в развитии внешнеэкономических связей России станет обеспечение ее экономических и политических интересов в странах Юго-Восточной Европы и, прежде всего, в государствах, находящихся на территории бывшей СФРЮ.

В этих условиях России потребуются:

- использовать имеющийся экспортный потенциал для восстановления югославских промышленных объектов в энергетике и нефтехимической промышленности, а также при развитии различных форм военно-технического сотрудничества;
- обеспечить поставки российских энергоресурсов, прежде всего нефти и природного газа, и в том числе на условиях, предусматривающих их оплату путем участия России в приватизации промышленных объектов Союзной Республики Югославии.

Предметом пристального внимания станут торгово-экономические отношения со странами Балтии.

На американском континенте важнейшим торговым партнером России являются Соединенные Штаты Америки. При определении основных направлений сотрудничества с этой страной учитывается лидерство США в мировой экономике, огромный научно-технический и финансовый потенциал, а также то, что американский рынок является одним из перспективных с точки зрения продаж передовых российских технологий, связанных с космическими исследованиями, ядерной энергией, программным обеспечением. В рассматриваемый период необходимо добиться:

- предоставления России режима нормальных торговых отношений на постоянной основе;
- прекращения применения дискриминационных по отношению к России положений американского антидемпингового законодательства, препятствующих экспорту российских товаров в США или грозящих вытеснению их с американского рынка, а также ограничивающих доступ России к американским товарам и технологиям.

Перспективность сотрудничества со странами Латинской Америки связана с реальными возможностями развития российского экспорта продукции высоких технологий и военного назначения, а также налаживания взаимного производственного сотрудничества, принимая во внимание заметно возросший производственно-экономический потенциал этого региона. Эти страны останутся традиционными поставщиками на российский рынок продовольственных товаров.

Значимость Азиатско-Тихоокеанского региона для России определяется уникальными возможностями для улучшения товарной структуры российского экспорта, широкими перспективными возможностями в области экспорта российской высокотехнологичной продукции, включая вооружения и военную технику, наличием значительного инвестиционного потенциала.

Для укрепления позиций России в странах этого региона в рассматриваемый период целесообразно:

- активизировать торгово-экономические связи с традиционными партнерами России, такими, как Китай, Индия, Республика Корея, Япония путем расширения регионального и приграничного сотрудничества, совместной реализации инвестиционных проектов, создания с фирмами и компаниями этих стран совместных предприятий по производству необходимой России продукции, в том числе в счет погашения задолженности;
- расширять сотрудничество с динамично развивающимися странами Юго-Восточной Азии, предъявляющими растущий спрос на многие виды отечественной продукции и предлагающими широкий ассортимент качественных, но сравнительно недорогих товаров, представляющих

потенциальный интерес для российского внутреннего рынка; использовать членство в АТЭС для содействия на многосторонней основе расширению российского экспорта и привлечения в Россию капиталов из этого региона. Важными внешнеторговыми партнерами России останутся страны Ближнего и Среднего Востока, являющиеся перспективными рынками сбыта для российской машинно-технической продукции, включая военную технику и вооружения. Ряд государств этого региона привлекательны как потенциальные источники инвестиций для подъема реального сектора экономики России. Рынок стран Африки останется в ближайшей перспективе одним из самых благоприятных для России с устойчивым и повышающимся спросом на российскую продукцию гражданского и оборонного комплексов и особенно на строительные услуги и технологии в различных отраслях экономики. Кроме этого, наличие значительных запасов разнообразных природных ресурсов в странах континента определяет целесообразность и направления сотрудничества в целях обеспечения наших потребностей в необходимом сырье, сохранения собственных ресурсов и экологической среды.

4. Федеральная региональная политика

Исторически сложившаяся неоднородность социально-экономического пространства России оказывает значительное влияние на функционирование государства, структуру и эффективность экономики, стратегию и тактику институциональных преобразований и социально-экономическую политику. Межрегиональная дифференциация усилилась при нарастании кризисных явлений в экономике и переходе к рыночным реформам. Это связано, во-первых, с включением механизма рыночной конкуренции, разделившего регионы по их конкурентным преимуществам и недостаткам; обнаружилась различная адаптация к рынку регионов с разной структурой экономики и разным менталитетом населения и власти. Во-вторых, значительно ослабла регулирующая роль государства, что выразилось в сокращении государственных инвестиций в региональное развитие, отмене большинства региональных экономических и социальных компенсаторов. В-третьих, сказалось фактическое неравенство различных субъектов Российской Федерации в экономических отношениях с центром.

В результате по величине среднедушевого производства валового регионального продукта и среднедушевым реальным доходам населения субъекты Российской Федерации стали различаться более чем в 20 раз. Такая резкая дифференциация имеет своим неизбежным следствием расширение ареалов депрессивности и бедности, ослабление механизмов межрегионального экономического взаимодействия и нарастание межрегиональных противоречий. Все это значительно затрудняет проведение единой общероссийской политики социально-экономических преобразований. Хотя территориальные социально-экономические диспропорции во многом порождаются объективными причинами, не подлежит сомнению необходимость их смягчения. Чрезмерные различия в условиях жизни населения центра и периферии, различных регионов страны воспринимаются обществом как нарушение принципов социальной справедливости и могут приводить к усилению центробежных тенденций.

4.1. Проблемные регионы

Современное экономическое пространство Российской Федерации включает множество больших и малых территорий с особыми аномалиями - проблемные регионы. Это регионы, подвергшиеся разрушительному воздействию природных или техногенных катастроф, масштабных общественно-политических конфликтов (Чеченская Республика), экстремальных спадов производства и уровня жизни, вызывающих разрушения накопленного экономического потенциала и значительные размеры вынужденной эмиграции населения. К группе отсталых (слаборазвитых) регионов относятся субъекты Российской Федерации,

экономический потенциал которых в силу объективных и исторических причин в несколько раз ниже среднероссийских показателей, а экономика находится в состоянии длительного застоя и характеризуется мало диверсифицированной структурой промышленности, а также слаборазвитой инфраструктурой и социальной сферой. К этой категории относятся ряд республик Северного Кавказа, республики Алтай и Тыва, большинство автономных округов (за исключением нефтегазодобывающих), некоторые области в различных частях страны. Этим субъектам Российской Федерации государство вынуждено будет помогать еще длительное время, стимулируя процесс саморазвития на основе использования конкурентных преимуществ, в первую очередь природных и трудовых ресурсов.

К депрессивным регионам России, характеризующимся устойчивым и глубоким спадом экономической активности и резким снижением уровня жизни населения, относятся локальные зоны старопромышленных, аграрно-промышленных и некоторых добывающих регионов европейского Центра, Урала, юга Сибири и Дальнего Востока. Положение ряда депрессивных регионов может улучшиться в случае восстановления и укрепления позиций России на мировых рынках вооружений, аэрокосмической техники, атомной промышленности и других высокотехнологичных отраслей. Для большинства депрессивных регионов выход на траекторию устойчивого роста экономики может быть обеспечен собственными силами путем осуществления диверсификации, конверсии, модернизации производства, стимулирования развития малого бизнеса, улучшения местного инвестиционного климата, поиска новых рынков сбыта и т.д. Однако ряд регионов с особо глубокой степенью депрессии должны стать объектами целевой государственной поддержки.

В группу проблемных регионов входит также значительная часть северных территорий, где типичные негативные факторы (неблагоприятный климат и высокая стоимость жизни, повышенные производственные и транспортные издержки, экологическая уязвимость и т.п.) в настоящее время не компенсируются сильными конкурентными преимуществами в виде богатейших ресурсов (нефти и газа, алмазов, благородных и цветных металлов и др.). Бедственное положение ряда регионов Крайнего Севера (свертывание основных и обслуживающих производств, значительная безработица, низкие доходы населения, трудности с завозом топлива и продовольствия) требуют специальных мер государственной помощи.

4.2. Интеграция экономического пространства

Дезинтеграция экономического пространства Российской Федерации в 90-х годах происходила вследствие ослабления многих прежних экономических связей (особенно между отдаленными регионами) и вытеснения межрегиональных связей внешнеэкономическими. Объем межрегионального товарообмена снизился существенно больше, чем объемы производства. Значительно сократился межрегиональный пассажирооборот.

Преодоление дезинтеграционных тенденций связано в первую очередь с возобновлением экономического роста (особенно в обрабатывающей промышленности и инвестиционной сфере), процессом импортозамещения и политикой регулирования транспортных тарифов. С 1999 года наблюдается опережающий рост межрегионального товарообмена по отношению к росту ВВП. Возобновление интеграционной тенденции не станет реинтеграцией в том смысле, что начнут восстанавливаться все прежние экономические связи периода 1980-х годов. Новая межрегиональная интеграция будет строиться в соответствии с критериями рыночной эффективности, задачами социальной политики и геостратегическими интересами страны.

Специфика геоэкономического и геополитического положения Российской Федерации в современном мире заключается в том, что она соприкасается с крупнейшими мировыми экономическими группировками. Различные приграничные зоны будут испытывать разные внешние притяжения. Так, регионы европейской части и Урал экономически в большей степени ориентированы на объединяющуюся Европу. Для всего Дальнего Востока и значительной части Сибири главное

пространство внешнеэкономического сотрудничества - это Азиатско-Тихоокеанский регион (АТР). Для российских регионов, приближенных к южным границам, - от Северного Кавказа до Восточной Сибири - это соседи по СНГ (а за ними - страны мусульманского мира) и Китай.

Соседство с развитыми и быстро развивающимися странами дает для приграничных регионов определенные экономические преимущества, но и создает немало проблем, связанных с конкурентоспособностью местного производства, трансграничной миграцией, предотвращением контрабанды, защитой природных ресурсов и др.

Наряду с позитивными последствиями глобализация будет иметь и негативный эффект для развития регионов с моноотраслевой структурой экономики при неблагоприятной мировой конъюнктуре на производимую продукцию. Противодействием этому служит развитие региональных экономик на основе диверсификации.

Процесс интеграции в мировое пространство необходимо использовать для усиления внутренней экономической интеграции. С этой точки зрения особое значение имеют проекты развития трансконтинентальных коммуникаций, проходящих через территорию России.

Роль трансконтинентальных и других международных магистралей не может ограничиться только транзитом, а должна воздействовать на развитие экономики регионов, включая освоение новых природных ресурсов, размещение производств по переработке перемещаемых грузов, обеспечение строительства и функционирования транспортных путей.

Большое значение для России, имеющей самую протяженную в мире границу и самое большое число стран-соседей, будет иметь развитие приграничных и прибрежных регионов.

4.3. Основные направления развития макрорезонов

4.3.1. Северо-Запад (Северный и Северо-Западные экономические районы)

Для развития экономики регионов Северо-Запада ключевое значение имеет использование их уникального положения на транспортных путях всероссийского и международного значения с выходом на Балтийское море и Северный Ледовитый океан, реализация потенциала приграничного сотрудничества с Финляндией, Норвегией, Швецией и странами Балтии.

Сохранится значение регионов Европейского Севера как одного из крупнейших поставщиков на внутренний и внешний рынки энергоносителей и минерального сырья, продукции металлургической, химической, лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности, отдельных видов продукции машиностроения. Существенный вклад будет вносить регион в развитие наукоемких производств. Вовлечение в эксплуатацию нефтегазовых ресурсов западной части Арктической зоны Российской Федерации - новый фактор, который повлияет на перспективы развития региона и обеспечение хозяйства России углеводородным сырьем.

Стратегически важное значение имеет строительство новых и реконструкция действующих портовых комплексов.

Надежная транспортная связь со странами Европейского союза, позволяющая освоить грузопотоки в направлениях Восток-Запад и Запад-Юго-Восток, освободит Россию от тотальной зависимости от транзита через территории третьих стран, будет способствовать усилению экспортной специализации производств региона, развитию деловых и туристических связей.

Одной из стратегических задач является активизация Северного морского пути - основной транспортной артерии, соединяющей северные регионы России и в перспективе обеспечивающей кратчайший водный путь из Европы в Юго-Восточную Азию.

Экспортная направленность многих производств при одновременном росте внутреннего потребления будет являться важным фактором развития экономики.

Стратегия развития Калининградской области будет определяться важностью ее геополитического и геоэкономического значения и особой ролью в обеспечении национальных интересов России в Балтийском регионе и в Европе. Основными целями будут являться:

обеспечение интеграционных связей с другими регионами России при компенсации издержек ее эксклавного положения;

создание условий для устойчивого социально-экономического развития, сопоставимого с уровнем развития сопредельных стран;

создание благоприятного инвестиционного климата в регионе для интеграционного сближения России и Европейского сообщества.

Особая острота социальных и демографических проблем в регионе вызывает необходимость разработки комплексной программы развития социальной сферы Калининградской области. Решение экологических проблем необходимо осуществлять через международные и национальные программы.

4.3.2. Европейский Центр (Центральный и Центральнo-Черноземный экономические районы)

Европейский центр образует собой экономическое ядро государства, основу его производственного и научно-технического потенциала и современного экономического уклада. Исторически сложившаяся ведущая роль региона находит выражение в параметрах социально-экономического развития: здесь сосредоточено около половины экономического потенциала России (более 2/5 ВВП и основных фондов, более 1/3 всего объема промышленной продукции). На территории региона существует развитая инфраструктурная система, в том числе крупнейшие аэропорты, железнодорожные и автомобильные магистрали.

Характерная особенность региона заключается в том, что это староосвоенная территория. Поэтому одной из основных задач его экономического развития является перестройка структуры экономики, определение новых приоритетов индустриально-инвестиционной политики.

Для черноземной зоны необходимо восстановление уровня и доходности сельскохозяйственного производства и пищевой промышленности. Для Нечерноземья одним из направлений развития сельского хозяйства должно стать восстановление традиционных отраслей специализации, таких, как льноводство, а для территорий, расположенных рядом с крупными центрами, - пригородное сельское хозяйство.

Ключевыми проблемами региона являются энерго- и водообеспечение. Здесь потребляется значительная часть всей производимой в России электроэнергии, в то время как имеющихся генерирующих мощностей недостаточно. Поставки электроэнергии с больших расстояний увеличивают стоимость производимой продукции. В связи с этим актуальным является ограничение энергоемких производств и внедрение энергосберегающих технологий.

Центральные и южные области региона имеют крайне напряженный водный баланс, особенно по качественной питьевой воде. Требуется реконструкция существующих водохранилищ, повышение использования подземных вод, а также ограничение развития водоемких отраслей и осуществление мероприятий водоохранного и водосберегающего характера.

Значительной проблемой остается наличие на территории региона большого количества моноотраслевых городов, развитие которых может быть обеспечено только путем реструктуризации производства. В регионе сосредоточено большинство наукоградов страны, потенциал которых в значительной мере определяет возможности повышения конкурентоспособности и перехода России на постиндустриальную ступень развития. Учитывая высокую степень зависимости науки от госзаказа, необходим особый подход к перспективам каждого из этих городов.

Демографические проблемы в областях Центрального региона имеют сложный характер. Кроме повышения рождаемости и повышения продолжительности жизни населения, необходимо решать проблемы обустройства беженцев и вынужденных переселенцев как из других районов России, так и из стран СНГ. Кроме того, все острее становится проблема нелегальных мигрантов из стран дальнего зарубежья (в первую очередь с Ближнего Востока и Юго-Восточной Азии), использующих территории региона в качестве транзитного коридора для проникновения в Западную Европу.

Экологические проблемы характерны для крупных городов, а также городов, в которых расположены предприятия металлургии, химической и горнодобывающей промышленности. Поэтому в качестве одной из важнейших задач развития Центрального региона выступает охрана окружающей среды и совершенствование природопользования, включая воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов, усиление контроля за основными источниками загрязнения.

4.3.3. Поволжский регион (Волго-Вятский и Поволжский экономические районы)

Поволжский регион благодаря своему выгодному транспортно-географическому положению и мощному экономическому потенциалу выполняет важные стратегические функции в социально-экономическом развитии России. Благоприятные предпосылки для развития имеют здесь агропромышленный комплекс, высокотехнологичное и наукоемкое машиностроение, предприятия химико-лесного, топливно-энергетического комплексов. Наличие в регионе мощной научной базы и десятков высших учебных заведений различной специализации создают условия для масштабной реструктуризации промышленного производства и преобразований всего хозяйственного комплекса на передовой инновационной основе.

Основными задачами экономического развития региона в перспективе являются:

повышение плодородия почв, наращивание сельскохозяйственного производства на новой технологической основе, освоение и рациональное использование ресурсов Волго-Ахтубинской поймы;

оздоровление экологической обстановки;

совершенствование машиностроительного комплекса с учетом складывающейся на внутреннем и внешнем рынках структуры спроса, в том числе развитие авиационного машиностроения и развитие совместно с зарубежными партнерами автомобилестроения;

активизация использования транспортного фактора в развитии региона.

В перспективе Поволжский регион будет входить в число лидеров по темпам экономического роста. Исключительно велика его роль и в решении проблем укрепления федеративных отношений как с позиций интеграции межрегиональных экономических связей, так и с точки зрения формирования стабильных межэтнических отношений.

4.3.4. Северный Кавказ

Северо-Кавказский регион занимает особое место в стратегии территориального развития. Это обусловлено прежде всего его современным геополитическим положением, историей освоения и исключительно сложным этническим составом населения. Развитие этого региона следует рассматривать как важнейшее средство укрепления экономики России в целом, упрочения ее позиций в Каспийском регионе, ликвидации очагов политической напряженности.

Природные ресурсы, сложившийся экономический потенциал и транспортно-географическое положение Северного Кавказа определяют следующие основные задачи его социально-экономического развития:

восстановление и дальнейшее развитие рекреационного хозяйства будет во многом определять перспективу и роль региона в территориальном разделении труда, позволит улучшить здоровье и демографические показатели населения всей России, обеспечить сохранение и развитие уникальной рекреационной зоны, рациональное использование ценнейших природных лечебно-оздоровительных факторов и ресурсов, повышение общего уровня санаторно-курортных услуг и их конкурентоспособность на международном рынке, явится важным фактором обеспечения занятости населения. Необходимая структурная перестройка Северо-Кавказского рекреационного комплекса требует привлечения в эту сферу инвестиций;

развитие транспортного комплекса региона. Расположенный на пересечении важных сухопутных,

морских и воздушных коммуникаций между странами двух континентов и обладающий достаточно развитой инфраструктурой и хозяйственным многоотраслевым комплексом Северный Кавказ имеет возможности для использования своего выгодного экономико-географического положения для укрепления экономики всей страны посредством организации транзитного пропуска международных транспортных потоков, а также активизации других традиционных форм внешнеэкономической деятельности.

Важным условием развития региона является включение его в международную систему грузопотоков, создания направлений, связывающих транспортные сети России и стран Средней и Центральной Азии через территории Азербайджана, Казахстана, Туркменистана и др., в том числе с использованием паромных переправ через Каспий.

Основными задачами экономического развития региона являются:

реализация транзитных функций Северного Кавказа;

освоение нефтяных ресурсов Каспия;

дальнейшее развитие сельского хозяйства;

снижение уровня безработицы, повышение занятости населения, упорядочивание процессов внутренней и внешней миграции

4.3.5. Урал

Стратегическая роль Урала исторически связана с развитием черной и цветной металлургии, тяжелого машиностроения и военно-промышленного комплекса. В регионе сконцентрирован громадный промышленный потенциал. Однако его производственная структура нуждается в коренном обновлении вследствие значительной степени износа основных фондов. В перспективе регион должен стать одним из лидеров во внедрении наукоемких технологий, в развитии прогрессивных производств. Для этого имеются такие предпосылки, как крупнейшая научная и проектная база, высококвалифицированные кадры, большой массив передовых технологий в институтах и предприятиях ВПК. Использование потенциала оборонных предприятий дает возможность создать в отраслях специализации производственно-экономические корпорации, гибко реагирующие на изменения конъюнктуры рынка и выпускающие конкурентоспособную продукцию. Реализация перспективных задач предполагает:

реструктурирование и технологическое обновление имеющегося промышленного потенциала, прежде всего машиностроительного и металлургического комплексов на основе ресурсосберегающих и экологически безопасных технологий;

выпуск конкурентоспособного оборудования для добывающих отраслей с целью повышения их технического уровня и расширения их экспортных возможностей;

реализацию комплекса мер по охране окружающей среды и по переработке техногенных отходов.

Урал сохранит роль одного из основных производителей (и экспортеров) черных и цветных металлов, продукции топливной промышленности. Развитие металлургической промышленности будет происходить по пути перехода на энерго- и материалосберегающие технологии, выпуск продукции из высококачественных металлов и сплавов.

Дальнейшее развитие получит также горнодобывающая промышленность. Большое влияние на развитие региона будет оказывать повышение его роли в межрегиональной интеграции по направлениям: Урал-Сибирь-Дальний Восток, Урал-Крайний Север, Урал-Казахстан-Средняя Азия.

4.3.6. Сибирь (Западно-Сибирский и Восточно-Сибирский экономические районы)

Место Сибири в экономике страны в первую очередь определяется ее уникальными природно-сырьевыми ресурсами. Региону принадлежит решающая роль в формировании общероссийского баланса топлива и электроэнергии, в производстве цветных металлов и лесопродукции. Все возрастающее значение планетарного характера приобретают водные ресурсы. Сибирь занимает

срединное положение на карте России, что создает условия для включения региона как в европейский, так и в азиатский рынки. Сибирь при любых вариантах развития останется основным поставщиком топливно-энергетических, минерально-сырьевых и лесных ресурсов как на внутренний рынок, так и на экспорт.

Приоритеты среди других отраслей будут определяться возможностями развития высокотехнологичных и наукоемких производств в наиболее развитых промышленных узлах и увеличения выпуска продукции потребительского назначения в районах концентрации населения. Предполагается, что начавшаяся реструктуризация машиностроения, оборонной, пищевой промышленности в сочетании с увеличением доли высокотехнологичных и наукоемких производств в нефтехимии, лесопереработке, металлургии позволит в отдаленной перспективе смягчить чрезмерную сырьевую направленность в развитии экономики Западной Сибири.

Приоритетными будут следующие задачи:

обновление производственного аппарата ТЭК и усиление межрегиональной кооперации; освоение новых месторождений нефти и газа в Восточной Сибири, Республике Саха (Якутия), создание единой трубопроводной и энергетической системы с Северным Китаем, Кореей, Японией; развитие и повышение эффективности нефтепереработки и нефтехимии, газопереработки, газохимии и гелиевой промышленности; развитие углубленной переработки угля и углехимии в угольной промышленности; использование потенциала ВПК в части применения высоких технологий для модернизации и развития других отраслей промышленности (в частности, разработка технологий и производство импортозамещающего оборудования для добычи и переработки минерального сырья).

4.3.7. Дальний Восток

Из геостратегических проблем, влияющих на развитие страны в целом, выделяются своим масштабом и значением для сохранения территориальной целостности российской экономики проблемы Дальнего Востока. Дальний Восток выполняет особые геостратегические функции, являясь форпостом России в Азиатско-Тихоокеанском регионе, который в XXI веке может занять ведущее положение в мировой экономике.

Дальний Восток, будучи самым редконаселенным и самым удаленным регионом страны, отличается наибольшей спецификой условий хозяйствования и социально-экономического развития. Устойчивое функционирование хозяйственного комплекса района и решение его социальных проблем зависят от проведения такой государственной политики, которая исходит из учета особой роли Дальнего Востока в обеспечении экономических и стратегических интересов России, что требует реализации на федеральном и региональном уровнях комплекса мероприятий по преодолению дезинтеграционных процессов и выводу экономики региона из кризиса.

Главными направлениями развития региона являются: структурная перестройка экономики, усиление взаимовыгодного сотрудничества и использование транспортного взаимодействия со странами Азиатско-Тихоокеанского региона. Будет переработана федеральная целевая программа экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья. Основные ресурсы будут сконцентрированы на приоритетных направлениях развития хозяйства региона:

решение энергетической проблемы и ослабление зависимости района от ввоза топлива; развитие транспортной инфраструктуры для создания условий активизации деловой активности и усиления интеграции регионов Дальнего Востока с другими регионами России; совершенствование деятельности рыбохозяйственного комплекса с развитием промышленной марикультуры и обеспечением охраны и воспроизводства водных биологических ресурсов; развитие нефтегазового комплекса на шельфе о. Сахалин и в Республике Саха (Якутия); повышение конкурентоспособности продукции и интенсивное вхождение на рынки сбыта Азиатско-Тихоокеанского региона.

Основными направлениями развития топливно-энергетического комплекса будут: стабилизация и снижение размеров тарифов на тепловую и электрическую энергию, ликвидация чрезмерной разницы цены за энергию для производителей и потребителей.

В транспортном комплексе основными направлениями развития будут: создание конкурентоспособного и эффективного сквозного транспортного коридора Европа - Азия, увеличение объема перевозок грузов (в т. ч. транзита контейнеров), реконструкция и строительство объектов транспортной инфраструктуры и совершенствование транспортных тарифов.

4.4. Экономический федерализм и федеральная региональная социально-экономическая политика

Меры по модернизации экономики и реформированию социальной сферы будут осуществляться с учетом региональных особенностей и региональных интересов на основе следующих принципов федеративных экономических отношений:

единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и рабочей силы; разграничение компетенции между уровнями государственной власти, соответствие ресурсов полномочиям;

согласованное формирование и осуществление единой экономической политики Российской Федерации и ее субъектами;

создание равных условий экономического развития субъектов Российской Федерации и равных условий в конкурентной среде и получении государственной помощи;

транспарентность отношений.

4.4.1. Реформа межбюджетных отношений

Основными целями реформирования межбюджетных отношений в среднесрочной перспективе являются:

экономическая эффективность - создание долгосрочных институциональных стимулов для региональных и местных органов власти и управления проводить структурные реформы, поддерживать конкурентную среду, благоприятный инвестиционный и предпринимательский климат;

бюджетная ответственность - управление общественными финансами при максимально эффективном использовании налоговых и иных ресурсов соответствующих территорий, прозрачность и подотчетность налогово-бюджетной политики;

социальная справедливость - обеспечение равного доступа граждан к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям вне зависимости от места их проживания;

политическая консолидация - достижение общественного согласия по вопросам распределения между уровнями бюджетной системы и регионами финансовых ресурсов, создание условий для эффективного выполнения региональными и местными властями своих полномочий в рамках гражданского общества.

Для достижения этих целей должны быть созданы правовые и финансово-экономические механизмы, повышающие ответственность региональных и местных властей за результаты проводимой ими политики, в том числе обеспечивающие единое экономическое пространство, формирование условий равной конкуренции между регионами.

Для реализации этой стратегии необходимо решить следующие первоочередные задачи в рамках Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года: законодательно закрепить четкое и стабильное разграничение расходных полномочий по всем их составляющим между уровнями бюджетной системы;

ликвидировать нефинансируемые федеральные и региональные "мандаты";

повысить роль собственных доходов в формировании региональных и местных бюджетов за счет закрепленных за каждым уровнем бюджетной системы на долгосрочной основе в Налоговом и

Бюджетном кодексах доходных источников и налоговых полномочий, прежде всего за счет закрепления за региональными и местными бюджетами прямых налогов с недвижимой и равномерно размещенной налогооблагаемой базой. За каждым уровнем бюджетной системы должны быть законодательно закреплены доходные источники, соответствующие возложенным на них функциям и достаточные для финансирования этих функций;

перейти к стабильной, объективной и прозрачной методологии выравнивания бюджетной обеспеченности, позволяющей субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям самостоятельно рассчитывать на среднесрочную перспективу объем финансовой помощи из вышестоящих бюджетов и создающей стимулы к проведению ответственной бюджетной политики на региональном и местном уровнях;

упорядочить правовые основы межбюджетных отношений на уровне местного самоуправления в части разграничения расходных и налоговых полномочий местных бюджетов различного уровня и в сфере бюджетного выравнивания;

создать механизм федерального регулирования управления региональными и местными финансами, основанный на обязательных, рекомендуемых и дополнительных стандартах;

законодательно установить формализованные критерии и процедуры осуществления более жесткого контроля за бюджетным процессом и временного ограничения налогово-бюджетных полномочий региональных и местных властей;

завершить переход региональных и местных бюджетов на казначейское исполнение на основе единых федеральных стандартов.

4.4.2. Федеральная региональная социально-экономическая политика

Для достижения стратегических целей территориального развития России в среднесрочном периоде необходима активная федеральная региональная политика, которая должна формироваться в соответствии с основными принципами федеративных экономических отношений.

Основными задачами федеральной региональной экономической политики на период до 2004 года являются:

усиление процесса межрегиональной интеграции и улучшение качества экономического пространства;

снижение дифференциации уровней социально-экономического развития регионов;

обеспечение свободного перемещения товаров, услуг и рабочей силы по всей территории Российской Федерации;

создание равных условий для межрегиональной конкуренции по привлечению капиталов;

обеспечение равных конкурентных условий в хозяйственной деятельности, определение условий предоставления государственной помощи;

развитие экономических основ местного самоуправления.

Обеспечение государственной и территориальной целостности страны требует последовательной реализации конституционных принципов построения федеративных отношений в экономике, укрепления единства вертикали исполнительной власти, повышения ответственности всех уровней власти за реализацию закрепленных за ними функций и полномочий по предметам исключительного и совместного ведения.

Будут законодательно определены принципы и формы участия субъектов Российской Федерации в разработке и реализации мероприятий общегосударственной экономической политики на основе прогнозов и программ, общие условия определения регионов, нуждающихся в дополнительной помощи со стороны Правительства Российской Федерации, принципы предоставления государственной помощи и основы федеративных экономических отношений.

Ограниченные инвестиционные ресурсы федерального бюджета необходимо направлять в первую очередь на те нужды, которые соответствуют важнейшим целям и функциям федерации, но не

являются столь же важными или не представляют достаточного коммерческого интереса для частных инвесторов, региональных и муниципальных властей. С этой точки зрения приоритетной сферой федеральной инвестиционной политики является производственная инфраструктура федерального значения: магистральный транспорт, единая энергетическая система, сети телекоммуникаций. Только федеральный центр может определять стратегию развития базовой инфраструктуры и аккумулировать необходимые для ее реализации собственные и привлекаемые финансовые ресурсы.

Межрегиональной экономической интеграции способствует развитие и совершенствование не только материальной инфраструктуры, но и денежно-кредитной, платежно-расчетной систем. Для поддержания и стимулирования межрегиональной интеграции особое значение будет иметь политика в области энергетических и транспортных тарифов. Регулирование тарифов особенно важно для сохранения и развития связей между Дальним Востоком, Сибирью и центральными регионами страны.

Осуществление мероприятий федеральной политики по гарантированию минимальных социальных стандартов, повышению минимальной заработной платы и пенсий, увеличению занятости в социально напряженных регионах и повышению пособий по безработице, а также законодательное закрепление за каждым уровнем бюджета сбалансированных доходных и расходных полномочий должно повысить бюджетную самодостаточность регионов и снизить межрегиональную социальную дифференциацию.

Резкие различия в уровне социально-экономического развития регионов и их бюджетной обеспеченности, обусловленные в том числе и причинами объективного характера, предполагают осуществление мер финансовой помощи субъектам Российской Федерации из средств федерального бюджета. Реализация этой системы мер будет направлена на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципалитетов при одновременном создании стимулов для проведения на региональном уровне рациональной ответственной налогово-бюджетной политики и повышении эффективности бюджетных расходов.

Сглаживанию межрегиональных различий в развитии производственной и социальной инфраструктур будет способствовать Фонд регионального развития, за счет средств которого будет осуществляться инвестирование проектов по улучшению энергообеспеченности, теплообеспеченности, водообеспеченности, газообеспеченности регионов, развитию социальной инфраструктуры, определенных федеральными целевыми программами регионального развития. Эти меры будут способствовать улучшению качества экономического пространства России в целом и позволят создать условия для привлечения инвестиций за счет внебюджетных источников в большее число регионов страны.

Одной из важнейших задач федерального центра является фактическое выполнение конституционных норм о свободном перемещении товаров, услуг и рабочей силы по всей территории Российской Федерации, недопущении фрагментации экономического пространства в виде внутренних таможенных границ и административных барьеров, в виде запретов и ограничений на вывоз - ввоз товаров в различных явных и скрытых формах. Единое экономическое пространство подразумевает также обеспечение для всех граждан равного доступа к социальным гарантиям и бюджетным услугам, снятие ограничения на передвижение активного населения, создание реальных условий для свободного выбора места проживания, в том числе упрощение и отмену порядка регистрации по месту жительства.

Необходимо усилить контроль за недопущением осуществления субъектами Российской Федерации прямых или косвенных методов дополнительного налогообложения или создания специальных условий уплаты налогов за продукцию других субъектов Российской Федерации.

Для обеспечения конституционных норм необходимо осуществить запрет на введение количественных ограничений на ввоз товаров на территорию субъекта Российской Федерации и

любые иные меры, приводящие к аналогичным последствиям, в отношениях между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями.

Все хозяйствующие субъекты, действующие на внутреннем рынке Российской Федерации, должны пользоваться равными правами в своих отношениях с государственными органами власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Необходимо усилить контроль за экономической концентрацией как на федеральном рынке, так и на отдельных межрегиональных рынках, не допуская любые соглашения между субъектами экономической деятельности, которые могут повлиять на объемы торговли между регионами Российской Федерации и направленные на нарушение конкуренции в рамках единого экономического пространства.

Будут упорядочены условия и механизм предоставления государственной помощи отдельным хозяйствующим субъектам, имея в виду разработку как законодательной базы, так и механизма ее реализации, исходя из следующих принципов:

если субсидия предоставляется какому-либо хозяйствующему субъекту, другие хозяйствующие субъекты, находящиеся в таких же условиях, как и хозяйствующий субъект, получивший субсидии, могут требовать получение такой же субсидии;

помощь должна выделяться не просто данному предприятию, а для решения определенной, четко сформулированной в конкретных экономических показателях задачи, выполнение которой поддается количественной оценке. Временной интервал предоставления помощи также должен быть четко определен;

критерии государственной поддержки должны соответствовать стратегическим направлениям развития Российской Федерации и стратегии развития данного региона;

необходимо внедрение конкурсных процедур в сферу распределения средств государственной помощи. В первую очередь, конкурсные процедуры должны активнее внедряться в сферу государственного инвестирования. Претенденты на получение государственной поддержки должны представлять, на основе каких критериев выносится решение, кто является получателем поддержки и какова ее эффективность;

необходимо обеспечение принципа прозрачности как при вынесении решений о предоставлении государственной помощи, так и при контроле за ее использованием на всех уровнях.

Предстоит совершенствовать принципы выделения из федерального бюджета средств на региональное развитие. Количество федеральных целевых программ существенно сократится. Будет продолжена реализация федеральных целевых программ по Дальнему Востоку и Забайкалью (с выделением программы по Курильским островам), по Северному Кавказу (с выделением программы по восстановлению экономики и социальной сферы Чеченской Республики), по Калининградской области.

Вместе с тем каждый субъект Российской Федерации может разрабатывать свою программу социально-экономического развития (в соответствии с типовым макетом и по единой методике) с включением ряда мероприятий и проектов федеральной значимости с соответствующим их финансированием за счет средств федерального бюджета после одобрения Правительством Российской Федерации. Предусматривается повышение роли и ответственности регионов в реализации программ, аккумуляции финансовых средств для осуществления программных мероприятий.

4.4.3. Особенности социально-экономической политики развития районов Крайнего Севера

Для повышения эффективности использования природно-ресурсного и производственного потенциала Крайнего Севера, создания достойных условий жизни его населения необходим пересмотр форм и методов государственной политики в отношении северных территорий.

Реформирование северной политики должно вестись по следующим направлениям:

адаптация экономики регионов Севера к современным условиям хозяйствования и повышение конкурентоспособности базовых отраслей и предприятий;

концентрация населения в более перспективных и более благоприятных для жизни населенных пунктах, консервация нежизнеспособных поселений, стимулирование миграции избыточного населения из северных регионов и более широкое использование вахтового метода организации работ;

реформирование системы социальной поддержки граждан, работающих и проживающих в регионах Севера России;

поддержка традиционных форм природопользования коренных малочисленных народов Севера и иных связанных с этой сферой хозяйствования групп населения;

совершенствование механизма сезонного завоза продукции (товаров) с одновременным созданием условий для перехода территорий на энергонезависимость за счет развития местной ресурсной базы;

надежное функционирование хозяйственного комплекса Арктической зоны, включая поддержку и укрепление Северного морского пути.

Намечается перевести на договорные формы найма всех новых работников бюджетного (федерального и регионального) сектора по согласованию с соответствующими органами государственной службы занятости в регионах и городскими, районными центрами занятости населения. Хозяйствующим субъектам регионов Севера будет рекомендовано применять договорные формы найма новых работников.

Использование договорных форм найма и вахтового метода организации работ позволит привлекать работников оптимального половозрастного состава и профессионально-квалификационного уровня. Будет осуществлена адресная государственная поддержка приоритетных групп слабозащищенного населения (неработающие инвалиды, пенсионеры, малообеспеченные и неполные семьи, семьи, имеющие более двух детей, другие категории населения со среднедушевым доходом ниже установленного прожиточного минимума) в форме денежных субсидий в размере, учитывающем факторы проживания на Севере. Применение районных коэффициентов к заработной плате будет гарантироваться только для бюджетного сектора.

Государственная поддержка поставок энергоносителей и продовольствия на Север будет осуществляться дифференцированно по регионам с учетом значительных различий в объемах собственных доходов региональных бюджетов, транспортно-географических условий и энергопотенциалов каждого северного субъекта Российской Федерации. Постепенно акцент будет смещаться от частной проблемы завоза на создание современной транспортной инфраструктуры, новых технологий использования местных энергоресурсов и развития северного коммунального хозяйства.

Четкое определение южной границы районов Крайнего Севера, установленной на основе природно-климатического районирования, позволит сконцентрировать ресурсы для поддержки наиболее проблемных территорий.

Особое внимание будет уделяться обеспечению экологической безопасности в Арктике, особенно при эксплуатации, консервации и утилизации судов с ядерными силовыми установками, а также решению проблемы обращения с радиоактивными отходами, возникающими в результате деятельности атомных ледоколов, подводных лодок и электростанций. Требуется установление особого режима природопользования, гарантирующего сохранение арктических территорий как мирового экологического ресурса.

Будут приняты меры по защите коренных малочисленных народов, сохранению системы медицинского обслуживания национальных сел и бригад оленеводов, стимулированию занятости и самозанятости, прежде всего через укрепление товарного оленеводства и традиционного

жизнеобеспечения, создание новой системы подготовки и переподготовки национальных кадров. Приоритетный объект государственной поддержки в Арктике - Северный морской путь. Наличие самого мощного в мире ледокольного флота создает реальные предпосылки использования этого пути для транзитного судоходства в продленные сроки навигации и круглогодично - в западной части. Необходима стратегия технико-технологической модернизации и развития ледокольного и транспортного арктического флота.

5. Основные направления бюджетной политики

Все намеченные в программе преобразования должны быть увязаны со среднесрочными параметрами государственного бюджета.

Исходя из этого, основной целью бюджетной политики является обеспечение условий для устойчивого экономического роста на основе повышения эффективности участия государства в перераспределении финансовых ресурсов в экономике.

Основными задачами бюджетной политики в среднесрочной перспективе являются:

повышение устойчивости бюджетной системы, снижение ее зависимости от внешнеэкономической конъюнктуры;

обеспечение достаточного для поддержания среднесрочной финансовой стабильности профицита государственного бюджета;

усиление роли налогово-бюджетной политики в качестве инструмента, направленного на стимулирование инвестиционной активности;

повышение качества управления государственными активами и пассивами; совершенствование управления государственным долгом;

совершенствование бюджетного процесса и упорядочение бюджетных процедур, в том числе:

обеспечение прозрачности процедур выработки и реализации бюджетной политики, делающей ее открытой и понятной;

обеспечение единства и взаимоувязанности бюджетного процесса и бюджетных процедур на всех уровнях бюджетной системы;

повышение качества планирования, исполнения бюджета и обеспечение их соответствия обязательствам, принятым на всех уровнях бюджетной системы;

уточнение разграничения расходных полномочий между различными уровнями бюджетной системы; реорганизация системы государственных и муниципальных унитарных, казенных предприятий и бюджетных учреждений с целью снижения стоимости и повышения качества предоставления государственных и муниципальных услуг населению.

Основные направления бюджетной политики:

1. Создание эффективной системы управления и регулирования государственных финансов. Это, прежде всего, предполагает:

внедрение механизма учета всех обязательств, принимаемых бюджетами всех уровней и государственными внебюджетными фондами;

разработка и введение в действие процедур определения порядка и направлений расходования дополнительных доходов бюджета, поступивших в связи с благоприятной внешнеэкономической конъюнктурой;

завершение процесса инвентаризации активов и пассивов государственного сектора и подготовка к переводу бюджетной отчетности с кассового метода на метод начислений;

выработка критериев финансирования обязательств, принятых до 1 января 2001 года.

2. Совершенствование бюджетной политики в области доходов, включающее:

обеспечение эффективного функционирования налоговой системы;

повышение эффективности управления государственным имуществом;

оптимизация доходов от внешнеэкономической деятельности;

В среднесрочной перспективе будет продолжена работа по унификации таможенного тарифа, сокращению таможенных льгот, гармонизации таможенных процедур, направленных на повышение прозрачности внешнеэкономических операций. В целях совершенствования фискальной и регулирующей функции таможенной системы планируется последовательное снижение средневзвешенной и максимальной импортной пошлины, укрупнение товарных групп, будет усилен таможенный контроль.

3. Формирование эффективной системы бюджетных расходов, ориентированной на стимулирование экономического роста и обеспечение эффективного использования бюджетных средств.

Основные принципы бюджетной политики в области расходов в среднесрочной перспективе включают:

осуществление комплекса мер по обеспечению полного финансирования обязательств, принятых на себя государственными органами власти, а также органами местного самоуправления;

ориентацию бюджетных расходов на достижение конечных социально-экономических результатов;

приоритет среднесрочного бюджетного планирования, отражающего стратегические направления экономической политики;

конкурсные принципы распределения бюджетных ресурсов, совершенствование системы

государственных закупок, обеспечивающей реальный конкурентный режим при размещении заказов на производство товаров и услуг для государственных нужд;

открытость и общедоступность информации по осуществлению расходных операций на всех уровнях бюджетной системы;

определение объема расходов государственного бюджета исходя из реализации приоритетов социально-экономической политики, создания условий для инвестиционной и инновационной деятельности, формирования других необходимых предпосылок устойчивого развития страны; соответствие четким критериям эффективности;

использование программно-целевых принципов при планировании и исполнении бюджета.

Бюджетная политика в области государственных расходов будет связана со снижением доли непроцентных расходов в ВВП и сохранением ее на уровне не выше 12 процентов ВВП в части федерального бюджета при росте непроцентных расходов в реальном выражении, а также с замещением неэффективных бюджетных субсидий и дотаций адресными расходами на базовые социальные услуги и развитие инфраструктуры.

Бюджетная политика в области расходов будет осуществляться по следующим направлениям:

1) обеспечение проведения структурных реформ по следующим направлениям:

а) социальная сфера, в том числе:

обеспечение доступности для всех граждан базовых социальных услуг, прежде всего образования и здравоохранения;

сокращение социального неравенства на основе перераспределения социальных расходов государства в пользу самых уязвимых групп населения при одновременном снижении помощи обеспеченным семьям;

увеличение финансирования науки при приоритетной поддержке фундаментальных исследований.

В решении этих задач бюджетная политика будет исходить из необходимости обеспечения финансовой и социальной стабильности в стране и ориентироваться на приоритетность отраслей социального блока, создание социально-экономических условий для обеспечения реализации конституционных прав граждан;

б) судебная система, в том числе:

увеличение численности и улучшение материальной обеспеченности судей;

улучшение материально-технической базы судебной системы;

в) национальная оборона.

Финансовые аспекты проведения военной реформы будут отражать, в первую очередь,

приоритетное финансирование расходов на оборонные научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки. Предстоит продолжить реструктуризацию военно-промышленного комплекса при сохранении финансирования наиболее ценных его элементов, включая процесс разработки новейших образцов оружия как основу модернизации Вооруженных Сил Российской Федерации;

2) совершенствование структуры бюджетных обязательств, сокращение избыточных, в большинстве случаев нефинансируемых обязательств;

3) повышение эффективности использования бюджетных средств, в том числе:

сокращение до минимума или ликвидация низкоэффективных и неэффективных государственных расходов по всем отраслям бюджетного сектора;

оптимизация расходов по всем отраслям бюджетного сектора;

реформирование системы государственных и муниципальных унитарных, казенных предприятий и бюджетных учреждений.

4. Совершенствование бюджетного процесса и упорядочение бюджетных процедур, в том числе: совершенствование отчетности и обеспечение прозрачности бюджетов и бюджетных процедур, обязательная публикация бюджетной отчетности в соответствии с разделами бюджетной классификации на всех уровнях бюджетной системы;

установление объективных ориентиров для определения ассигнований, в частности, переход к нормативам минимально необходимого финансирования предоставления государственных и муниципальных услуг от нормативов содержания сети учреждений социальной сферы, а в дальнейшем и по иным видам бюджетных расходов; введение принципа подушевого финансирования;

перевод на казначейскую систему исполнения бюджетов всех уровней, совершенствование механизмов казначейского исполнения и контроля за расходованием средств;

урегулирование и сокращение имеющейся бюджетной дебиторской и кредиторской задолженности.

5. Переход к активному управлению государственным долгом для обеспечения безусловного выполнения долговых обязательств. Это предполагает:

выработку процедур анализа и минимизации процентных и валютных рисков;

утверждение программы мероприятий по улучшению имиджа Российской Федерации в качестве заемщика на международных рынках.

Управление государственным долгом предполагает снижение долгового бремени, сокращение расходов на его погашение и обслуживание, оптимизацию рисков, связанных со структурой государственного долга.

В среднесрочной перспективе будет продолжена политика сокращения привлечения связанных кредитов.

6. Ожидаемые результаты реализации программы

Реализация основных факторов оживления экономики обеспечит темпы роста ВВП не ниже 4 процентов в год к 2004 году. Это позволит увеличить объем ВВП примерно на 15 процентов (в сравнении с 2000 годом). В долларовом эквиваленте объем ВВП, рассчитываемый по текущему обменному курсу, увеличится примерно в 1,6 раза.

Валовые накопления к 2004 году составят 21 процент от ВВП, так что потенциал роста будет оставаться высоким в течение всего периода. Это означает, что экономический рост в среднесрочной перспективе должен сопровождаться опережающим по сравнению с динамикой потребления ростом инвестиций в основной капитал.

Другим источником финансирования роста будут прямые иностранные инвестиции, которые к 2004 году должны составлять не менее 6 млрд. долларов США в год. Однако ощутимый приток иностранного капитала будет возможен только после того, как активность отечественных

инвесторов приобретет устойчивый характер.

Реализация программы позволит добиться постепенного преодоления деформаций в структуре распределения доходов населения и помимо общего увеличения реальных располагаемых доходов (в среднем около 5 процентов в год) позволит увеличить суммарную долю доходов среднедоходных групп населения. Тем самым будет создана основа для устойчивого массового внутреннего спроса и перехода к качественно иной траектории роста, когда динамика потребления начнет обгонять динамику инвестиций.

Существенно, что в ближайшие годы будет происходить укрепление рубля в реальном выражении, приближение рыночного курса к паритету покупательной способности, что будет способствовать росту импорта, который к 2004 году возрастет примерно в 1,3 раза по сравнению с 2000 годом.

Сокращение чистого экспорта и, как следствие, сокращение сальдо счета по текущим операциям может начаться уже с 2001 года. К 2004 году сальдо торгового баланса сократится почти до 37 - 42 млрд. долларов США, а сальдо счета текущих операций - до 22 - 27 млрд. долларов США.

Доля потребления в ВВП сохранится практически неизменной до 2004 года.

В настоящий момент структура российской экономики такова, что динамика ВВП в ближайшие годы будет в существенной мере определяться динамикой промышленного производства. В 2001 - 2004 годах прогнозируется поддерживать темп роста промышленного производства на уровне 3,2 - 4 процентов, прирост составит 16 процентов к уровню 2000 года.

Производство первичных энергоресурсов в 2004 году возрастет до 1465 - 1500 млн. т в условном эквиваленте, или на 3,9 - 6,5 процента к уровню 2000 года. Общие объемы производства в электроэнергетике и топливной промышленности возрастут соответственно на 9 - 10 и 6 - 9 процентов. Удельная энергоемкость ВВП снизится на 7 - 8 процентов.

Выработка электроэнергии на период до 2004 года ориентирована на увеличение спроса основных потребителей. В соответствии с балансовыми расчетами, потребление на внутреннем рынке увеличится по сравнению с 2000 годом более чем на 10 процентов, а экспортные ее поставки возрастут более чем в 1,5 раза.

В этой связи выработка электроэнергии прогнозируется в объеме 973 млрд. кВт. ч, или 109,6 - 111,1 процента к уровню 2000 года.

Объем добычи нефти в 2004 году может составить 107,4 - 109 процентов к уровню 2000 года.

Добыча газа планируется в объеме 618,1 млрд. куб. м, что на 34 млрд. куб. м выше факта 2000 года. Это позволит удовлетворить потребность в газе российских потребителей и поставить газ на экспорт в объеме 190 - 204 млрд. куб. м.

К 2004 году фонд заработной платы увеличится до 2950 - 3050 млрд. рублей и составит 22 процента от ВВП. Переход к адресному принципу назначения социальных пособий и социальной помощи (за исключением некоторых видов социальных льгот ветеранам Великой отечественной войны и другим категориям населения) позволит увеличить долю средств, получаемых малообеспеченными домохозяйствами.

Расходы населения с доходом ниже прожиточного минимума на образование и здравоохранение в период 2001 - 2004 годов будут постепенно снижаться за счет сокращения неформальных платежей населения в этих сферах. Расходы на эти цели лиц со средними и высокими доходами будут расти быстрее за счет приобретения более качественных платных услуг образования и здравоохранения.

Основные показатели прогноза социально-экономического развития России на 2001 - 2004 годы

20002001200220032004

Инфляция, прирост в процентах к предыдущему году

20,214 - 1610 - 1310 - 13 8 - 10

ВВП, прирост в процентах к предыдущему году

8,35,03,52,64,0

Продукция промышленности, прирост в процентах к предыдущему году

9,05,03,03,24,0

Продукция сельского хозяйства во всех категориях хозяйств, прирост в процентах к предыдущему году

5,03,52,03,04,0

Инвестиции в основной капитал, прирост в процентах к предыдущему году

17,47,06,04,57,0

Иностранные инвестиции (прямые), млрд. долл. США:

4,44,55,05,26,0

Экспорт товаров, млрд. долл. США

105,6105,596,193,094,6

Импорт товаров, млрд. долл. США

44,950,353,153,257,5

Уровень безработицы в процентах к численности экономически активного населения (среднегодовой) общей

10,510,910,910,910,8

официально зарегистрированной

1,51,51,81,92,0

Реальные располагаемые доходы населения, в процентах к предыдущему году

109,1105,0105,0104,5 106,0

Расходы федерального бюджета, в процентах от ВВП

13,515,414,714,113,8

Расходы консолидированного бюджета, в процентах от ВВП

26,529,828,927,626,6