

# О Программе Правительства Российской Федерации "Реформы и развитие российской экономики в 1995-1997 годах"

Постановление Правительства Российской Федерации · № 439 · от 28.04.1995 · Правительство Российской Федерации · Действует без изменений

Постановление Правительства Российской Федерации от 28.04.1995 г. № 439 (Собрание законодательства Российской Федерации от 1995 г., № 21, ст. 1966)

## ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### П о с т а н о в л е н и е

от 28 апреля 1995 г. N 439

г. Москва

О Программе Правительства Российской Федерации "Реформы и развитие российской экономики в 1995-1997 годах"

В целях дальнейшего социально-экономического развития Российской Федерации, повышения благосостояния ее граждан, последовательного осуществления курса реформ и реализации положений, содержащихся в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию "О действенности государственной власти в России" Правительство Российской Федерации п о с т а н о в л я е т :

Утвердить прилагаемую Программу Правительства Российской Федерации "Реформы и развитие российской экономики в 1995-1997 годах".

Председатель Правительства  
Российской Федерации В. Черномырдин

УТВЕРЖДЕНА  
постановлением Правительства  
Российской Федерации  
от 28 апреля 1995 г.  
N 439  
П Р О Г Р А М М А

ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
"РЕФОРМЫ И РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ  
В 1995-1997 ГОДАХ"

### В В Е Д Е Н И Е

В Программе Правительства Российской Федерации на 1995-1997 годы дается оценка пройденного этапа радикальных экономических реформ и формируются задачи социально-экономической политики Правительства на среднесрочную перспективу.  
Необходимость в этой Программе, подготовленной до завершения

срока действия предыдущей программы, обусловлена тем, что созрели предпосылки для перехода к новому этапу реформ и развития российской экономики. Суть этого этапа выражена в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию: "Задача 1995 года - формирование стартовых условий и потенциала будущего экономического роста. От выживания к развитию - таким должен быть вектор реформы. В этом году надо построить мост между инфляционным прошлым и инвестиционным будущим".

В этом смысле 1995 год должен стать переломным: заканчивается этап кризисного развития, экономика переходит к этапу стабилизации. Главная цель новой среднесрочной Программы, рассчитанной на этот этап, состоит в том, чтобы обеспечить возобновление экономического роста и тем самым создать реальные условия для повышения благосостояния граждан России.

Чтобы добиться этого, необходимо в первую очередь достичь финансовой стабилизации, существенно снизить темпы инфляции, то есть решить задачу, которая осталась нерешенной на первом этапе реформ. Это непростая задача, связанная с преодолением немалых трудностей, но она должна быть решена в текущем году. Бюджет 1995 года нацелен на ее решение, и Правительство твердо намерено обеспечить его исполнение.

Далее, чтобы начался экономический подъем, нужно значительное увеличение высокоэффективных инвестиций. Правительство намерено создать для них максимально благоприятный климат прежде всего за счет снижения инфляции, а также путем институциональных преобразований, позволяющих снизить инвестиционные риски, содействующих экономической стабильности, укреплению законности и правопорядка, повышению предпринимательской активности.

Наконец, Программа предусматривает прямое стимулирование высокоэффективных частных инвестиций, с тем чтобы ускорить процесс трансформации уже появившихся и растущих накоплений в инвестиции, направляемые прежде всего в производство, на реконструкцию народного хозяйства и повышение конкурентоспособности отечественной продукции.

Тем же целям будет служить внешнеэкономическая политика, усилится ее направленность на защиту внутреннего рынка и на стимулирование усилий российских производителей по повышению эффективности производства.

Правительство планирует повысить действенность социальной политики, предпринять необходимые меры по сдерживанию растущей безработицы, чрезмерной дифференциации доходов и бедности, поддержанию и реформированию социальной сферы.

Правительство будет проводить ответственную и реалистичную политику, избегая популизма и невыполнимых обещаний, кажущихся легкими и эффектными решений, на деле влекущих за собой опасные последствия. В то же время оно намерено проявить решительность и политическую волю в осуществлении жизненно необходимых мер, с тем чтобы в результате реализации настоящей Программы каждый россиянин

почувствовал: условия жизни улучшаются, наиболее тяжелая часть переходного периода позади.

В то же время должно быть ясно, что успех будет зависеть не только от Правительства и иных органов власти, но прежде всего от труда, предприимчивости, энергии и ответственности каждого.

## РАЗДЕЛ 1. ИТОГИ РЕФОРМИРОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

### 1.1. Экономика России в 1992-1994 годах

Экономические реформы в России начались на фоне глубокого кризиса советской плановой экономики, резко обострившегося в конце 80-х годов. Низкая эффективность, отсутствие действенных стимулов хозяйственной активности, крупные структурные диспропорции, исчерпание ресурсов экстенсивного роста, бывшие в течение десятилетий опорой планово-распределительной системы, завели страну в тупик, обусловили ее нарастающее отставание от развитых индустриальных стран. Дальнейшее сохранение распределительной системы лишало Россию исторической перспективы.

Попытки частичной либерализации планово-распределительной системы при сохранении ее основ, предпринятые в 1987-1988 годах, лишь усугубили кризис. Вследствие запаздывания жизненно необходимых реформ возможности эволюционных преобразований были упущены. Подрыв финансовой системы и национальной валюты, нарастание до нетерпимых масштабов товарного дефицита стали одними из главных факторов распада СССР и к исходу 1991 года поставили экономику на край катастрофы. Нужны были решительные действия, чтобы не допустить сползания страны в экономический хаос, восстановить управляемость хозяйственных процессов и в перспективе создать условия для возобновления экономического роста.

Предпринятые в 1992 году меры позволили приступить к решению этих задач и положили начало радикальной экономической реформе в России, призванной обеспечить переход от планово-распределительной к рыночной экономике, вывести страну из тупика и создать основу для ее устойчивого развития в будущем.

Спустя три года российская экономика остается в весьма трудном и противоречивом положении. Спад производства продолжается 5 лет. В 1994 году валовой внутренний продукт по сравнению с 1991 годом снизился на 39 процентов, а продукция промышленности - на 44 процента. Темпы спада в промышленности достигли максимальных значений в первой половине 1994 г.

Наибольший спад производства в 1994 году произошел в обрабатывающей промышленности: легкой - 47 процентов, машиностроении - 38 процентов, химической и нефтехимической - 29 процентов, лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной - 31 процент. В крайне трудном положении находится большинство предприятий оборонного комплекса. Нарастает угроза потери ценных элементов накопленного научно-технического потенциала. Утяжеляется структура производства, усиливается сырьевая направленность

экономики. Замедление общего спада пока обеспечивается за счет увеличения удельного веса и более устойчивой динамики сырьевого сектора, во многом ориентированного на внешний рынок. Нарастает спад производства продукции сельского хозяйства. Поставки на рынок продуктов и сырья для их производства все в большей мере обеспечиваются за счет импорта.

Страна находится в условиях глубокого инвестиционного кризиса. Только в 1994 году капитальные вложения сократились на 26 процентов по сравнению с предыдущим годом, в их объеме растет доля вложений в объекты социальной сферы, тогда как производственные инвестиции снижаются опережающими темпами.

В течение трех лет сохраняются высокие темпы инфляции, хотя они и снижаются от года к году (см. таблицу 1.1.).

Таблица 1.1.

Динамика основных макроэкономических показателей  
России в 1992-1994 годах (в процентах к предыдущему году)

1992 год 1993 год 1994 год

-----  
Валовой внутренний продукт (ВВП) 81 88 85  
Объем промышленной продукции 82 85,9 79,1  
Индекс потребительских цен, раз 26,1 9,4 3,2  
Индекс-дефлятор валового внутреннего  
продукта 1720 1023 450

После резкого падения в 1992 году уровень жизни населения относительно стабилизировался.

Вместе с тем усиливается дифференциация населения по доходам и материальной обеспеченности. Отношение доходов 10 процентов наиболее обеспеченного населения к 10 процентам наименее обеспеченного к концу 1994 года достигло 15 раз против 4,5 раза в 1991 году.

Обостряется проблема занятости. Численность официально зарегистрированных безработных быстро растет и на конец марта 1995 года составила 1,9 млн. человек, или 2,6 процента экономически активного населения.

Неблагоприятные изменения происходят в структуре внешнеэкономических связей. При положительном сальдо торгового баланса в структуре экспорта возрастает доля сырьевых товаров. Позиции российских производителей машинно-технической продукции на мировых рынках существенно ослабли.

Таковы самые общие показатели, свидетельствующие о том, что страна остается в состоянии тяжелого экономического кризиса.

Вместе с тем за прошедшие годы российская экономика приобрела качественно новые черты, серьезно продвинулась по пути рыночных преобразований.

Коренным образом изменилось положение на потребительском рынке.

Товарный дефицит, составлявший наиболее характерную черту плановой экономики, уходит в прошлое (см. таблицу 1.2.).

Таблица 1.2.

Насыщенность потребительского рынка (в процентах, на конец периода по данным обследования 130 городов)

1992 1993 1994

г о д г о д г о д

---

Продовольственные товары 50 70 88

Непродовольственные товары 70 80 92

Важные изменения произошли в структуре производства валового внутреннего продукта (см. таблицу 1.3.). В ней резко вырос удельный вес услуг, что отражает быстрое развитие торговли, банковского сектора, финансовых институтов, жизненно необходимых для нормального функционирования рыночной экономики. Заработали, хотя и недостаточно устойчиво, валютный и фондовый рынки.

Трансформация структуры использования валового внутреннего продукта отражает рост доли потребления, вместе с тем заметно снижение доли накопления, естественное в период кризиса. Несмотря на это, уровень валового накопления остается достаточно высоким по сравнению с большинством промышленно развитых стран. Сбережения населения в 1994 году составили около 22 процентов его денежных доходов, правда, более чем на две трети за счет покупки иностранной валюты.

Таблица 1.3.

Структура валового внутреннего продукта  
(в фактических ценах, процентов)

1992 год 1993 год 1994 год

---

Произведенный ВВП - в с е г о 100 100 100

в т о м ч и с л е:

производство товаров 59 49,4 43,5

производство услуг 32,2 49,4 50

чистые налоги 8,8 7,2 6,5

Использованный ВВП - в с е г о 100 100 100

в т о м ч и с л е расходы на

конечное национальное потребление 50 60,8 61,8

и з н и х:

потребление домашних хозяйств 33,8 38,4 41,6

валовое национальное накопление 34,9 31,4 28,7

основного капитала 19,3 22,8 24,7\*

изменение запасов материальных

оборотных средств 15,6 8,6 4

чистый (за вычетом импорта)  
экспорт товаров и услуг 15,1 7,8 3,5

---

\* Повышение в 1994 году удельного веса накопления основного капитала в общем его объеме при снижении реальных капитальных вложений на 26 процентов по сравнению с предыдущим годом связано с превышением индекса цен на капитальное строительство (в 5,3 раза), индекса цен на остальные товары и услуги (в 3,5 раза).

С начала 1994 года была достигнута положительная (относительно темпов инфляции) ставка банковского процента, что открыло дорогу для роста рублевых накоплений. Однако в связи с ростом инфляции осенью закрепить этот успех не удалось. Если в июле реальные среднемесячные ставки межбанковского кредита составляли +2,5, +6,3 процента на кредиты до 1 и до 3 месяцев, то в декабре они упали до -4,7, -2,5 процента. Только в феврале 1995 года ситуация вновь стала меняться к лучшему.

Российские банки проявляют все больший интерес к производственному сектору экономики, увеличиваются объемы покупки банковским сектором ценных бумаг промышленных предприятий, доля долгосрочных кредитов в общем объеме кредитных вложений, несмотря на положительную динамику инфляции, была относительно устойчива (5,1 процента в июне и на конец 1994 года).

## 1.2. Закономерности переходного периода

Для оценки состояния российской экономики и результатов ее реформирования недостаточно сопоставления с достигнутыми ранее или желательными показателями. Необходимо учитывать объективные процессы перехода от плановой экономики к рыночной и свойственные им общие закономерности. Мировой опыт показывает, что проведение реформ при игнорировании этих закономерностей не приносит успеха. Формирование эффективной рыночной экономики вместо плановой предполагает:

- 1) либерализацию экономики (цен, хозяйственных связей, внешнеэкономических отношений), сокращение государственной регламентации хозяйственной жизни, что влечет за собой демонтаж планово-распределительной системы;
  - 2) макроэкономическую стабилизацию, снижение открытой инфляции, которая после либерализации приходит на смену товарному дефициту и скрытой инфляции, установление для всех экономических субъектов, включая государство, жестких финансовых ограничений;
  - 3) приватизацию (трансформацию большей части государственной собственности в частную с целью усиления хозяйственных мотиваций, повышения материальной заинтересованности и ответственности, необходимых для эффективного функционирования рыночных механизмов).
- Осуществление этих мер порождает в экономике объективные процессы, которые формируют механизмы рыночного регулирования и приводят к структурным сдвигам, обеспечивающим повышение ее

эффективности и усиление социальной ориентации.

Либерализация приводит к насыщению рынка и дает начало процессу формирования новых относительных цен, ценовых пропорций, отражающих соотношение спроса и предложения. В открытой экономике эти цены последовательно приближаются к мировым ценам с отклонениями, отражающими особенности национального хозяйства и его сравнительные преимущества.

Следом за этим начинается перемещение капитала и реальных ресурсов к сферам их наиболее выгодного приложения. На этой основе происходят структурные сдвиги, повышающие эффективность экономики, осуществляется ее структурная перестройка.

Однако в первое время после осуществления указанных мер, образующих своего рода пусковой комплекс реформ, как правило, неизбежны негативные явления, среди которых особенно ощутимы следующие:

- 1) инфляция, разрушительно действующая на все стороны хозяйственной жизни, особенно на отрасли с сезонным характером производства и длительным производственным циклом, препятствующая стабилизации финансового положения предприятий;
- 2) спад производства, глубина которого зависит от масштабов унаследованных деформаций в структуре экономики, ограничений спроса, устанавливаемых в процессе макроэкономической стабилизации, а также длительности сроков, в течение которых она осуществляется;
- 3) снижение накоплений и инвестиционной активности, которые теряют смысл при высокой инфляции. Накопления возобновляются после достижения позитивной (по отношению к уровню инфляции) ставки банковского процента. В инвестиции, прежде всего производственные, они эффективно трансформируются только при достижении устойчивой макроэкономической стабилизации;
- 4) ослабление возможностей государства по регулированию хозяйственных процессов, криминализация их заметной части, особенно сильно проявляющаяся там, где отсутствуют укоренившиеся и общепризнанные правовые ограничения, отлаженные инструменты поддержания законности и правопорядка;
- 5) дифференциация доходов и материальной обеспеченности, социальное расслоение, которые усиливаются отчасти вследствие ликвидации уравнительного распределения, а в основном - под воздействием инфляции, всегда ведущей к перераспределению доходов в ущерб менее состоятельным слоям населения;
- 6) рост безработицы, возникающий вследствие спада производства и структурных изменений в экономике, приводящих к необходимости перераспределения значительной части рабочей силы между отраслями и регионами.

Данные негативные явления имеют различную остроту и постепенно преодолеваются в ходе реализации последовательно проводимых мер на протяжении трех этапов переходного периода.

Первый этап переходного периода - этап кризисного развития - характеризуется сочетанием общего спада производства и высокой

инфляцией, падением инвестиционной активности при одновременном сравнительно быстром формировании новых относительных цен (ценовых соотношений, отвечающих спросу и предложению).

Особенность этого этапа состоит в том, что какие бы меры ни предпринимались Правительством, они не приносят видимых быстрых позитивных результатов.

Второй этап - этап стабилизации - наступает по мере достижения успехов в борьбе с инфляцией. Темпы инфляции снижаются, общий спад переходит в структурный кризис, характерной чертой которого является обусловленность различий в глубине спада и динамике производства в разных отраслях, ограничениями спроса. Обостряется проблема занятости.

Структурный кризис достигает наибольшей остроты, спад переходит в депрессию.

Но одновременно кризисные явления начинают локализоваться в определенных, более или менее узких очагах. Процесс адаптации предприятий к рыночным условиям приводит к возникновению точек роста. Формируется и развивается более эффективный рыночный сектор экономики, его рост начинает компенсировать спад в старых нежизнеспособных производственных структурах.

Установление положительной ставки банковского процента приводит к возобновлению накоплений. Если при этом удастся укрепить законность и правопорядок, права собственности, дисциплину договорных отношений и платежей, снизить риски, то начинается процесс трансформации накоплений в инвестиции, в том числе производственные.

Третий этап - этап возобновления экономического роста - характеризуется низкой инфляцией, повышением деловой активности, интенсивным процессом трансформации накоплений в инвестиции, быстрым развитием рыночного сектора, которое уже не только компенсирует снижение производства в старых нежизнеспособных производственных структурах, но и обеспечивает общий реальный рост. Государственный бюджет сбалансирован и располагает возможностями как для активизации структурно-инвестиционной политики, так и для увеличения финансирования социальной сферы.

Указанные этапы переходного периода и их закономерности носят общий объективный характер, и попытки не считаться с ними ведут к негативным последствиям.

### 1.3. Программа Правительства Российской Федерации на 1993-1995 годы и ход ее выполнения

Принятая в 1993 году среднесрочная программа Правительства "Развитие реформ и стабилизация российской экономики" была построена с учетом этих объективных закономерностей, и анализ хода ее выполнения позволяет, во-первых, сделать вывод о том, что процесс перехода России к рыночной экономике идет трудно, противоречиво, с немалыми ошибками и потерями, но в целом успешно, и, во-вторых, определить, какая часть пути пройдена и какую еще

предстоит пройти, на каком этапе находится экономика страны.

К настоящему времени достигнута весьма высокая степень либерализации и открытости экономики России. Государство прекратило контроль над ценами на подавляющее большинство товаров и услуг. Свободно формируются хозяйственные связи. Отменено большинство нетарифных ограничений на внешнеторговые операции, включая экспорт нефти и нефтепродуктов. Свободно определяется валютный курс рубля. Достигнуто устойчивое положительное сальдо внешнеторгового баланса. Рост открытости экономики заметно подорвал монополизм.

Нельзя утверждать, что либерализация российской экономики доведена до конца. Здесь еще немало сложных задач, особенно на уровне регионов. Тем не менее она близка к практически целесообразным в сложившихся обстоятельствах пределам, наметки программы 1993 года в этой сфере в основном выполнены.

Значительные успехи достигнуты в приватизации. 112 тысяч государственных и муниципальных предприятий сменили форму собственности, в 1994 году в негосударственном секторе произведено почти две трети валового внутреннего продукта.

Это значит, что задачи, поставленные программой 1993 года, в основном выполнены и в этой сфере.

Конечно, до достижения целей приватизации, прежде всего формирования широкого слоя эффективных собственников и их воздействия на рост масштабов и эффективности производства, еще достаточно далеко.

Однако первый этап пройден и завершен в целом успешно.

В области макроэкономической стабилизации цели программы не достигнуты, хотя многие из предусмотренных этой программой мер осуществлены, например, ликвидация централизованных субсидированных кредитов, создание неинфляционных механизмов покрытия бюджетного дефицита, переход к принципам бюджетного федерализма.

Однако темп инфляции к концу 1994 года составил 14-16 процентов в месяц вместо намечавшихся 5-7 процентов, а в январе 1995 года он поднялся до 17,8 процента. Не обеспечена стабильность национальной валюты. В течение 1993-1994 годов бюджетный дефицит, не опускаясь ниже 8-10 процентов валового внутреннего продукта, финансировался главным образом за счет кредитов Центрального банка Российской Федерации, то есть за счет эмиссии.

В течение 1994 года проявились определенные позитивные результаты проводившейся умеренно жесткой финансовой и денежной политики. Три квартала поддерживалась положительная ставка банковского процента и стали расти рублевые накопления. До августа устойчиво снижалась инфляция, дойдя до 4,6 процента в месяц - наименьшего значения с января 1992 года. Складывались все более благоприятные условия для трансформации накоплений в инвестиции.

Однако с апреля-мая денежная политика была ослаблена. Снижение темпов инфляции, в течение полугода происходившее на фоне опережающего роста денежной массы, создавало иллюзию, что такая тенденция сохранится и далее. Относительная стабилизация рубля

искусственно поддерживалась интервенциями Центрального банка Российской Федерации, тогда как рост денежной массы уже создавал избыточное предложение рублей на валютном рынке. Кроме того, растущие накопления, пока их трансформация в инвестиции еще не началась, также искали выгодного приложения и нашли их на валютном рынке.

Совокупность этих факторов привела к "черному вторнику" 11 октября 1994 года и срыву тенденций к макроэкономической стабилизации. Рост инфляции в сентябре-декабре, еще один опасный перелом в инфляционных ожиданиях, показывает, что кризис на валютном рынке не был случайностью. Главный урок, который следует извлечь из этих событий, состоит в том, что курс на макроэкономическую стабилизацию должен осуществляться твердо, без оглядки на возможность получения сиюминутных экономических или политических выгод.

Определенное дестабилизирующее влияние на экономику оказали политические события, особенно чеченский кризис. Несмотря на неудачи осени 1994 года, можно утверждать, что российская экономика в основном прошла первый этап переходного периода - этап кризисного развития.

От общего спада и высокой инфляции экономика страны перешла в фазу структурного кризиса, особенно тяжелого для России, прежде всего потому, что у нас деформация в структуре производства в силу особенностей экономического и политического развития значительно больше, чем в других странах с переходной экономикой. Однако вхождение в этап структурного кризиса свидетельствует о появлении реальной возможности остановить спад. Это подтверждают и наметившиеся тенденции к стабилизации промышленного производства. Кризис еще не исчерпал себя окончательно, но для его преодоления появились объективные предпосылки. Вопрос в том, чтобы их реализовать наилучшим образом.

## РАЗДЕЛ 2. КОНЦЕПЦИЯ СРЕДНЕСРОЧНОЙ ПРОГРАММЫ НА 1995-1997 ГОДЫ

### 2.1. Новый этап преобразований

Завершение периода кризисного развития, хотя он и несколько затягивается вследствие негативных явлений осени 1994 года, означает переход российской экономики к новому этапу преобразований - этапу стабилизации.

Смысл этого перехода в том, что значительная часть проблем, стоявших на первом этапе, либо решена, либо отходит на второй план, тогда как иные проблемы, вчера не столь актуальные или вовсе отсутствовавшие, приобретают больший вес и должны привлекать наибольшее внимание. В связи с этим появляется необходимость в определенных изменениях социально-экономической политики, отраженных в новой среднесрочной программе реформ и развития российской экономики.

Так, если не допускать движения вспять, менее острыми

становятся проблемы либерализации и приватизации, темп этих процессов замедляется и приобретает качественно новые черты. В силу незавершенности макроэкономической стабилизации ее достижение становится особенно важным. Однако с ее достижением и закреплением результатов центр тяжести преобразований сместится на иные задачи. Во-первых, вхождение в фазу структурного кризиса означает обострение проблем финансового положения и платежеспособности большого числа предприятий, банкротство и закрытие части из них, рост безработицы, ухудшение ситуации в депрессивных регионах. Эти проблемы могут оказаться весьма серьезными, что заставляет предположить, что структурный кризис - в известном смысле самая тяжелая фаза переходного периода. Однако это неизбежный, объективно необходимый этап структурной перестройки российской экономики. Сам факт, что экономика вошла в данный этап, свидетельствует о движении вперед. Но это значит также, что проблемы, вызванные структурным кризисом, должны пользоваться особым вниманием и решаться с минимальными потерями.

Во-вторых, после либерализации цен и достижения открытости экономики проходил довольно интенсивный процесс формирования новых соотношений цен и сближения внутренних цен с мировыми. Этот процесс не завершился. Сохраняются относительно низкие по сравнению с мировыми цены на энергоносители и электроэнергию, сельскохозяйственное сырье, тарифы на железнодорожные перевозки, а также на оплату жилья и коммунальные услуги, динамика которых ограничивается особенностями внутреннего спроса.

Однако процесс установления новых относительных цен продвинулся достаточно далеко, при этом издержки производства российских предприятий, особенно в обрабатывающей промышленности, в большинстве случаев оказались реально выше, чем у иностранных конкурентов. Остается серьезной и проблема качества отечественной продукции. Seriously сказывается продолжающееся ряд лет снижение производительности труда и в целом эффективности производства. Продолжающееся снижение курса рубля по отношению к твердым валютам еще позволяет поддерживать конкурентоспособность отечественных производителей в ряде отраслей, стимулировать экспорт и сдерживать импорт. Однако по мере макроэкономической стабилизации будет стабилизироваться и рубль. И тогда проблема издержек и качества, конкурентоспособности российских товаров, не стоявшая столь серьезно в 1992-1993 годах, обострится еще больше и станет одной из главных.

В-третьих, с особой остротой встает проблема инвестиций на возмещение и обновление производственного аппарата, на пополнение оборотных средств. Страна уже несколько лет живет в условиях инвестиционного голода. Идет процесс проедания национального богатства, замораживается структурная перестройка экономики, без которой страна не сможет выбраться из кризиса.

Резервы стабилизации и роста производства за счет улучшения использования имеющихся производственных мощностей при увеличении

спроса, которые кажутся весьма значительными, на самом деле не столь велики, поскольку даже при увеличении масштабов производства на этих мощностях издержки и качество продукции не будут отвечать новым требованиям и не обеспечат ее конкурентоспособности. Поэтому проблема состоит именно в инвестициях. Суть ее не просто в наращивании объемов. Повышение доли потребления в валовом внутреннем продукте при относительном сокращении инвестиций является, с одной стороны, естественным стремлением населения сохранить в период кризиса прежде всего уровень жизни. Но, с другой стороны, сокращение объема инвестиций в переходный период неизбежно в процессе смены режимов воспроизводства основного капитала: от свойственного планово-распределительной системе режима, в котором падающая эффективность вложений восполнялась ростом их объемов, к режиму, характерному для рыночной экономики, при котором рост эффективности инвестиций позволяет получать больший результат при тех же или даже снижающихся их объемах.

Поэтому главное в проблеме инвестиций - их эффективность, создание условий для интенсификации вложений в наиболее эффективные и конкурентоспособные производства, дающие быструю отдачу, позволяющие максимально увеличить доходы предприятий, населения и бюджета, предотвращать те капитальные и иные затраты, которые ведут лишь к растраниживанию ресурсов и усилению инфляции.

Затягивание смены режимов процесса воспроизводства чревато серьезными угрозами. Без значительного притока высокоэффективных инвестиций не удастся решить задачи устойчивой макроэкономической стабилизации, реконструкции народного хозяйства и возобновления экономического роста.

В-четвертых, принципиальное значение для нового этапа имеет проблема трансформации накоплений в инвестиции.

Российские предприятия, банки и население имеют по меньшей мере 25 млрд. долларов США. Сбережения населения достигают 22-24 процентов доходов семейных бюджетов, что вчетверо превышает показатели советского периода. Правда, пока большая часть этих сбережений вкладывается в иностранную валюту, не создавая ресурсы для инвестирования в национальную экономику. Однако потенциал для инвестирования есть, он будет расти, и теперь надо его мобилизовать для использования в целях структурной перестройки и развития национальной экономики.

Между тем пока процесс трансформации накоплений в инвестиции сдерживается, с одной стороны, высокими темпами инфляции, с другой - высокими рисками, обусловленными отставанием институциональных преобразований: неопределенностью прав собственности, слабостью правопорядка и институтов государственной власти, неразвитостью рынка капиталов. Отсюда исключительная важность задачи нового этапа - сконцентрировать усилия на устранении влияния этих факторов.

В-пятых, решение проблемы финансовой стабилизации становится неотложным. Проводившаяся в последние два года умеренно жесткая

финансовая политика, сыгравшая определенную положительную роль, исчерпала свои возможности. Балансирование между борьбой с инфляцией и поддержкой предприятий с целью дать им время для адаптации к рыночным условиям не может продолжаться сколь угодно долго.

Федеральный бюджет характеризуется значительным дефицитом, который ныне стал основным источником инфляции.

Налоги повышать больше нельзя, налоговое бремя слишком велико для предприятий, переживающих кризис. Его дальнейшее увеличение привело бы либо к подрыву производства, либо к росту масштабов уклонения от уплаты налогов. Ощутимый рост доходов бюджета возможен только на основе оживления производства и повышения реальных доходов населения.

Сокращение государственных расходов еще имеет резервы. Однако каждое такое сокращение сопряжено с возрастающими негативными экономическими и социально-политическими последствиями.

Проблему можно решить путем целенаправленной борьбы с инфляцией. Ее снижение по крайней мере до 15-20 процентов в год открыло бы дорогу к нормализации финансового положения предприятий, к наращиванию инвестиций и оживлению производства, к созданию более стабильных условий жизни людей, к повышению темпов преобразований на уровне предприятий, отраслей и регионов.

В-шестых, для нового этапа характерны, с одной стороны, локализация, а с другой, - обострение социальных проблем, особенно в отдельных отраслях и регионах. В целом одно из главных противоречий переходного периода состоит в том, что скорейшее оздоровление экономики требует настойчивого продолжения преобразований, связанных с жесткими непопулярными мерами, с многообразными испытаниями для народа, тогда как общество после шести лет кризисного развития проявляет возрастающую усталость, разочарование, негативное отношение к реформам или к методам их проведения, недоверие к власти и проводимой социально-экономической политике. Между тем затягивание процессов реформирования будет лишь усугублять трудное положение и усиливать политическую нестабильность.

В связи с этим на новом этапе будут предъявляться исключительно высокие требования к эффективности и гибкости социальной политики.

Таким образом, необходимость перехода к новому этапу преобразований - этапу стабилизации - обусловлена как итогами последних трех лет, так и вновь возникшими проблемами, требующими новых подходов и от Правительства Российской Федерации, и от других органов государственной власти, от руководителей регионов, предприятий, от предпринимателей, всех граждан. Реформы переходят вниз, они требуют изменений в работе и жизни каждого.

## 2.2. Цели Программы

Исходя из условий, сложившихся к началу нового этапа

преобразований - этапа стабилизации, руководствуясь целями процветания страны и обеспечения ее демократического развития, повышения благосостояния ее граждан, Правительство намечает следующие цели своей социально-экономической политики на ближайшие три года:

- 1) добиться устойчивой стабилизации общего объема производства и возобновления экономического роста;
- 2) обеспечить к концу 1995 года, в основном, финансовую стабилизацию;
- 3) укрепить законность и правопорядок, институты государственной власти, платежную и финансовую дисциплину, добиться перелома в борьбе с преступностью;
- 4) существенно улучшить условия для предпринимательства и деловой активности, продолжить приватизацию в интересах повышения эффективности производства и увеличения инвестиций;
- 5) активизировать структурную перестройку экономики посредством стимулирования инвестиций в высокоэффективные и конкурентоспособные производства. Обеспечить сохранение наиболее ценных элементов накопленного научно-технического потенциала;
- 6) обеспечить рост уровня жизни народа, проводя активную социальную политику с учетом интересов различных групп и слоев населения. Улучшить экологическую ситуацию в крупных городах и промышленных районах.

Ориентация на достижение этих целей обуславливает социальную направленность Программы и процесса преобразований в целом, соответствие Программы интересам подавляющего большинства населения.

### 2.3. Выбор стратегии

Выбор стратегии, способной обеспечить достижение этих целей, должен опираться на реальные возможности страны и объективные закономерности переживаемого ею переходного периода. Естественно, что трудности кризисного развития, неизбежные негативные явления наряду с просчетами и недоработками Правительства Российской Федерации вызывают критику и многочисленные альтернативные варианты социально-экономической политики. В том числе предлагаются варианты, связанные с усилением государственного регулирования или сохранением в течение достаточно длительного периода умеренного уровня инфляции в целях поддержки производства. Эти варианты были внимательно изучены. Правительство Российской Федерации не считает возможным придерживаться стратегии, которая основывалась бы на государственной поддержке производства ради самого производства, в том числе нежизнеспособных предприятий, выпускающих продукцию, не пользующуюся спросом, посредством дотаций, льготных кредитов или создания искусственного спроса в форме масштабных госзаказов. При такой стратегии было бы невозможно подавить инфляцию и создать действенные стимулы для повышения эффективности производства.

Оно также исходит из того, что отечественные производители не могут быть полностью ограждены от иностранной конкуренции путем закрытия российской экономики высокими таможенными барьерами или использования нетарифных ограничений, что привело бы к восстановлению монополизма и устранению важных стимулов структурной перестройки и развития, нанесло бы ущерб российским потребителям. Столь же неприемлемы рекомендации о расширении масштабов контроля за ценами и применении иных способов административного вмешательства в экономику.

Стратегия, основанная на подобных положениях, не позволила бы достичь ни одной из поставленных целей, в первую очередь стабилизации и подъема производства, а означала бы лишь консервацию нежизнеспособных производственных структур, тянущих экономику ко дну. Она представляла бы собой отступление назад, утрату тех позитивных результатов, которые дорогой ценой были достигнуты за три года реформ и дают надежду на выход из кризиса.

Такая стратегия, хотя она поначалу, вероятно, была бы поддержана достаточно широкими кругами общественности и могла бы снискать известную популярность среди тех, кто требует изменения курса реформ или полагает, что существуют простые и легкие решения сложных проблем, в конечном итоге губительна для страны.

Ответственное правительство обязано ее отвергнуть.

Нецелесообразно также строить стратегию на длительном поддержании умеренной инфляции. Такая политика проводилась последние два года, и ее возможности в основном исчерпаны. Анализ показывает, что минимальные темпы инфляции, которые могут быть достигнуты при сохранении сложившейся практики финансирования бюджетного дефицита и нарастающем напряжении в финансовой системе, при усиливающемся давлении со стороны отраслей, регионов, крупных предприятий, вероятнее всего будут не ниже 10-12 процентов в месяц, то есть не меньше, чем в среднем за 1994 год. Чем дальше, тем трудней будет бороться с инфляцией, уже сейчас практически истощившей резервы предприятий. Будут обостряться проблемы неплатежей и инвестиций, социального расслоения. Балансирование в состоянии неустойчивого равновесия, чреватого угрозой взрыва в каждый момент, затянется надолго, а экономика окажется перед опасностью вползания в длительную депрессию. Сохраняющиеся при этом неблагоприятные условия для инвестиций приведут к тому, что оживления производства в лучшем случае можно будет ожидать не ранее 1999-2000 годов.

Уроки последних месяцев с особой наглядностью продемонстрировали, что никакие попытки оздоровления экономики на путях уступок в борьбе с инфляцией, ослабления финансово-кредитной политики не будут иметь успеха.

Практически единственный реальный вариант социально-экономической политики в сложившихся условиях состоит в том, чтобы в кратчайшие сроки добиться финансовой стабилизации, свести инфляцию к уровню, при котором становятся возможными

инвестиции и нормализация финансового положения предприятий, а затем на этой основе осуществить масштабную программу институциональных преобразований и стимулирования высокоэффективных инвестиций. При этом Правительство Российской Федерации не намерено отказываться, но не ценой утраты достигнутого, от приемлемых для рыночной экономики методов государственного регулирования, от сбалансированной социальной политики, от соблюдения иных ограничений, диктуемых складывающимися обстоятельствами. Интересы страны требуют осуществления стратегического маневра, способного в кратчайшие сроки вывести ее из кризиса, поднять производство, улучшить жизнь людей, создать предпосылки для будущего процветания России, не идя на бесперспективные уступки популистского толка.

#### 2.4. Логика и этапы реализации Программы

Основной замысел Программы состоит в следующем.

Главная цель - добиться в течение 1995-1997 годов возобновления экономического роста.

Для этого необходимо создать механизмы стимулирования высокоэффективных инвестиций.

В свою очередь, для создания благоприятного инвестиционного климата требуется:

- \* добиться прежде всего финансовой стабилизации, снизить инфляцию до 15-20 процентов в год;
- \* понизить риски, сопряженные с инвестициями, для чего осуществить необходимые институциональные преобразования;
- \* стимулировать накопления и трансформацию в инвестиции.

Чтобы решить эти задачи, финансовая стабилизация должна быть в основном осуществлена уже в 1995 году. Исходя из этого Правительство разработало жесткий бюджет, исключающий финансирование его дефицита за счет кредитов Центрального банка Российской Федерации. Дефицит, который остается пока значительным, предполагается покрывать большей частью за счет внешних и внутренних заимствований, то есть из неинфляционных источников. При этом в дальнейшем существенно возрастут расходы на обслуживание внешнего и внутреннего долга.

Использование указанных средств покрытия бюджетного дефицита объясняется невозможностью быстро увеличить доходы или сократить расходы бюджета без весьма негативных последствий для ряда важных секторов экономики. Оно позволит продолжить и смягчить процесс адаптации к жестким финансовым ограничениям на всех уровнях и в то же время остановить инфляцию. Рост государственного долга - вот цена, которую придется заплатить за радикальное снижение инфляции и создание условий для нормального развития экономики.

Если темп инфляции во втором полугодии 1995 года удастся снизить до 1-2 процентов в месяц и далее, переломив инфляционные ожидания, удерживать его в этих пределах, то можно ожидать, что при создании необходимых предпосылок в 1996 году снизятся ставки

банковского кредита и нормализуется финансовое состояние большинства предприятий, удастся существенно уменьшить взаимную задолженность предприятий, стабилизируется производство, а в 1997 году поток эффективных инвестиций увеличится до масштабов, способных вызвать его оживление.

В 1996 году крупных внешних заимствований на покрытие бюджетного дефицита уже не будет. Поэтому, чтобы не вызвать нового значительного всплеска инфляции, необходимо добиться сокращения бюджетного дефицита и изыскать дополнительные источники его покрытия.

Для этого предполагается:

- \* значительно улучшить сбор налогов и других платежей, в том числе на основе подготовки и проведения налоговой реформы;
- \* увеличить доходы от денежной приватизации, осуществив предварительно меры, обеспечивающие развитие инфраструктуры фондового рынка и повышение стоимости акций предприятий, принадлежащих государству;
- \* реализовать широкомасштабную программу продажи государственных ценных бумаг на внутреннем рынке, нацеленную, в частности, на привлечение накоплений в иностранной валюте. Снижение инфляции позволит при этом увеличить долю долгосрочных государственных обязательств и рассредоточить тем самым во времени расходы по обслуживанию государственного долга.

Масштабная реализация на внутреннем рынке государственных ценных бумаг может создать препятствия для роста частных инвестиций. Этот негативный эффект, однако, можно нейтрализовать за счет стимулирования роста накоплений, в том числе в иностранной валюте, и улучшения их мобилизации через банки и другие финансовые институты. Кроме того, доходы предприятий и населения от государственных ценных бумаг, а отчасти и привлекаемые государством средства также будут создавать инвестиционный спрос.

Оживление производства позволит увеличить реальные доходы предприятий, населения и бюджета, что создает основу для сокращения бюджетного дефицита до 3-4 процентов валового внутреннего продукта. При таком размере бюджетного дефицита улучшаются условия для его покрытия за счет внутренних и внешних заимствований.

Главная задача 1997 года - рост инвестиций, начало получения отдачи от них. Чтобы решить ее, в течение 1995-1996 годов предстоит создать и отработать механизмы стимулирования эффективных частных инвестиций, резко улучшить условия для иностранных инвестиций в российскую экономику. В итоге во всех отраслях должен быть интенсифицирован рост прежде всего конкурентоспособного, эффективного сектора народного хозяйства, обеспечивающего экономический рост и повышение эффективности всей экономики.

Поставленные задачи крайне сложны, но выполнимы. Намеченная Программа при всех возможных трудностях ее выполнения дает стране перспективу, надежду на успех. Даже если не удастся точно выдержать намеченные сроки достижения целевых ориентиров, она определяет

наиболее быстрое и целесообразное направление выхода из кризиса на путь устойчивого развития.

По своему содержанию этап стабилизации - это этап настойчивой, систематической, кропотливой каждодневной работы по повышению эффективности экономики за счет структурных и иных факторов, работы, чаще всего лишенной быстрых и впечатляющих внешних эффектов, работы, которая может направляться и поощряться государством, но непосредственно зависит от активности предприятий, предпринимателей, организаторов производства и финансов, всего экономически активного населения.

Преобразования перемещаются в самое основание хозяйственной жизни. От того, как они будут развиваться, зависит конечный успех.

### РАЗДЕЛ 3. МАКРОЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

#### 3.1. Основные задачи макроэкономической политики в среднесрочной перспективе

Главной задачей макроэкономической политики на среднесрочную перспективу является создание благоприятных экономических условий, способствующих росту деловой активности всех экономических агентов, формированию на этой основе потенциала экономического роста и улучшению качества жизни населения страны. Возможности для реализации этой задачи могут сформироваться прежде всего на основе финансовой стабилизации.

Темпы инфляции во второй половине 1995 года должны быть снижены до 1-2 процентов в месяц с их удержанием в последующие годы в пределах 15-20 процентов в год.

Анализ итогов трех лет проведения реформ показывает, что, с одной стороны, борьба с инфляцией наталкивается на серьезные трудности объективного характера, а с другой - непоследовательность в достижении финансовой стабилизации обуславливает затягивание кризиса, препятствует решению большинства созидательных задач в российской экономике. В этом смысле 1994 год оказался годом и реальных надежд, и упущенных возможностей.

Масштабы субсидирования, препятствующие структурным изменениям, все еще оставались существенными. Субсидии посредством льготного кредитования заменялись налоговыми отсрочками и созданием множества внебюджетных фондов, существовавших за счет уменьшения выплат в бюджет. Одновременно в расходах бюджетов всех уровней оставались значительные субсидии на отдельные виды услуг и товаров. Хотя значительная часть государственных расходов, включая внебюджетные фонды, была переведена в бюджет, общий дефицит по всему кругу государственных расходов в 1994 году остался на уровне 1993 года.

Усилилась долларизация экономики. В России в обращении находится более 15 млрд. долларов США, или свыше 50 трлн. рублей по курсу на конец 1994 года, что сопоставимо с суммарной величиной наличной денежной массы и рублевых сбережений населения. Поддержка курса рубля с помощью интервенций на валютном рынке вызвала

значительное сокращение валютных резервов государства. Существенная часть "инфляционного налога" 1994 года по существу не использовалась внутри страны, а перераспределялась в пользу тех стран, чьи валюты приобретались в России для спасения накоплений от инфляции.

Таким образом, инфляционная поддержка производства не принесла положительных плодов ни производителям, ни населению, ни государству.

Главным недостатком бюджета 1994 года было завышение его доходов, основанное на заниженном прогнозе масштабов спада производства и ожидании более высоких темпов инфляции. На исполнение бюджета повлиял также рост недоимки в результате кризиса неплатежей и сокрытия доходов. В итоге фактическое исполнение федерального бюджета составило всего лишь около 70 процентов от намеченного, что вызвало значительный рост задолженности бюджета. Учитывая эти уроки, для достижения финансовой стабилизации в 1995 году предполагается:

а) существенно сократить субсидии в экономике;

б) увеличить реальные доходы бюджета;

в) коренным образом изменить механизмы финансирования бюджетного дефицита, предусмотрев:

\* доведение уровня финансирования государственных расходов за счет выпуска государственных ценных бумаг и их размещения на открытом рынке до 1,5-2 процентов от объема валового внутреннего продукта, ожидаемого в 1995 году;

\* привлечение кредитов международных финансовых организаций;

г) усилить роль Центрального банка Российской Федерации в кредитно-денежном регулировании, в том числе за счет перехода на рефинансирование коммерческих банков через кредитные аукционы, ломбардные кредиты и операции по переучету векселей, активизации операций с ценными бумагами на открытом рынке с целью управления денежным предложением в экономике, совершенствования регулирования валютного курса;

д) осуществить программу реализации государственных ценных бумаг населению и мелким инвесторам.

Меры по сокращению необоснованных субсидий в экономике включают в себя:

\* отказ от предоставления в 1995 году бюджетных ссуд отраслям хозяйства по ставке ниже рыночной (или ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации), а также от субсидирования процентных ставок по кредитам, предоставляемым из других источников, сверх объемов, предусмотренных в принятом бюджете;

\* существенное ограничение практики отсрочки процентных платежей по ранее выданным кредитам, а также списания задолженности;

\* прекращение централизованного распределения кредитов.

Результатом такой политики будет быстрое уменьшение темпов прироста инфляции. Во втором полугодии среднемесячные темпы

инфляции не должны превысить 1-2 процентов в месяц.

По сравнению с 1994 годом интенсивность спада промышленного производства и валового внутреннего продукта в 1995 году ожидается в три раза меньшей, причем во втором полугодии производство валового внутреннего продукта стабилизируется.

Начиная со II квартала 1995 года реальные процентные ставки по депозитам станут вновь положительными, повысится склонность к сбережениям. В результате в 1995 году ожидается еще два важнейших положительных сдвига в финансово-экономической ситуации:

- \* остановка процесса долларизации экономики, снижение спроса на иностранную валюту и, следовательно, стабилизация номинального обменного курса рубля;

- \* рост накоплений и возрастание потенциала частных инвестиций в национальную экономику.

В последующие годы появится возможность воспользоваться результатами снижения инфляции, в частности, за счет удешевления кредитов и сокращения неплатежей, что должно привести к улучшению сбора налогов, а также росту инвестиций. Одновременно обострятся проблемы, связанные с обслуживанием внутреннего и внешнего долга.

Маневр, предлагаемый к осуществлению в 1995 году и заключающийся в привлечении на финансирование дефицита бюджета внешних и внутренних займов, предъявляет достаточно жесткие требования к макроэкономической динамике и бюджету за пределами этого года.

Последовательно осуществляя институциональные и структурные реформы, Россия сможет получить в текущем году финансовые кредиты Международного валютного фонда и Международного банка реконструкции и развития в размере 8 млрд. долларов США, а также привлечь связанные кредиты по двусторонним соглашениям с правительствами зарубежных государств.

В 1996-1997 годах в целом сохраняются хорошие перспективы для внешних заимствований, но их использование будет ограничиваться из-за превышения расходов по обслуживанию внешнего долга над возможными поступлениями внешних займов. В этот период по сравнению с 1995 годом расходы на уплату процентов по обслуживанию государственного долга будут возрастать. Жесткие рамки использования внешних заимствований определяются прежде всего накопленной до 1992 года внешней задолженностью бывшего СССР.

Для удержания темпов инфляции на низком уровне должна быть обеспечена преемственность финансово-экономической политики, начатой в 1995 году. Поэтому в 1996-1997 годах в целях улучшения сбалансированности бюджета и мобилизации неинфляционных источников финансирования бюджетного дефицита, дальнейшего оздоровления финансовой системы в целом предстоит решить следующие задачи:

- \* повысить реальные налоговые поступления в бюджет на основе улучшения сбора налогов, а также стабилизации производства и возобновления экономического роста;

- \* увеличить поступление средств от приватизации;

- \* развивать масштабную программу привлечения средств частных инвесторов для покрытия государственных расходов;
- \* стабилизировать национальную валюту;
- \* поддерживать положительное сальдо торгового баланса и прекратить утечку капиталов;
- \* достичь соглашения с кредиторами о долгосрочной реструктуризации внешнего долга при приемлемой нагрузке на бюджет.

### 3.2. Бюджет и налоговая реформа

Прогнозные расчеты на среднесрочную перспективу показывают, что основные показатели федерального бюджета будут характеризоваться следующими ориентировочными значениями.

Таблица 3.1.

Ориентировочные показатели федерального бюджета на 1995-1998 годы

Показатели 1995 1996 1997 1998  
г о д г о д г о д г о д

---

Доходы бюджета (в процентах к валовому внутреннему продукту) 13,5 14-15 16-17 17-18

Расходы бюджета (в процентах к валовому внутреннему продукту)

в с е г о 19 19 20 20

в т о м ч и с л е расходы на уплату процентов

по обслуживанию внешнего и внутреннего долга (в процентах к расходам бюджета) 12 17-19 19-21 19-21

Дефицит бюджета (в процентах к валовому внутреннему продукту) в с е г о 5,5 4-5 3-4 2-3

в т о м ч и с л е :

внутренние заимствования 3,4 3-3,5 3,5-4 3-4

внешние заимствования 2,1 1-1,5 0,5 1,0

банковское финансирование 2,8 2,3 2 1,5-2

небанковское финансирование 0,6 0,7-1,2 1,5-2 1,5-2

Прогноз доходов строится на основе предполагаемого роста налоговых и неналоговых поступлений в процентах к валовому внутреннему продукту с 13,5 процента в 1995 году до 14-15 процентов в 1996 году, 16-17 процентов - в 1997 году.

При прогнозировании расходов учитывалось, что дальнейшее сокращение бюджетных расходов на федеральном уровне практически невозможно.

Соотношение внутреннего долга, образовавшегося в результате эмиссии государственных ценных бумаг, и валового внутреннего

продукта стабилизируется в долгосрочной перспективе на уровне 25-30 процентов. Это достаточно безопасный уровень для стабильно растущей экономики. Нагрузка на бюджет в связи с обслуживанием этого вида долга в перспективе не будет превышать 10-12 процентов суммарной величины расходов федерального бюджета. Однако вместе с обслуживанием внешнего долга в период 1995-2005 годов нагрузка может быть весьма существенной.

Нагрузка на бюджет, обусловленная внешним государственным долгом, начиная с 1996 года может быть уменьшена, если реальный курс рубля будет повышаться. Однако интенсивный рост реального курса рубля будет понижающе действовать на сальдо торгового баланса. В этом случае использование инструментов регулирования внешнеэкономической деятельности должно содействовать росту экспорта и ограничению импорта. Для улучшения платежного баланса государство будет стимулировать рост положительного сальдо по капитальным счетам, включая привлечение прямых иностранных инвестиций и создание условий для репатриации российских капиталов из-за рубежа. Россия продолжит переговоры с кредиторами по долгосрочной реструктуризации внешнего долга, с тем чтобы расходы по его обслуживанию и постепенному погашению не привели к сокращению текущих расходов федерального бюджета.

В источниках покрытия дефицита бюджета основную часть составят внутренние заимствования, в то время как величина чистых внешних поступлений начиная с 1996 года будет уменьшаться.

В составе внутренних заимствований будет возрастать доля небанковского финансирования, то есть покупка государственных ценных бумаг населением, предприятиями и крупными институциональными инвесторами. После 1997 года этот источник финансирования дефицита бюджета должен стать основным.

Для осуществления программы заимствований Правительство Российской Федерации предусматривает начиная со II квартала 1995 года расширение объемов заимствований на внутреннем финансовом рынке, включая привлечение средств населения.

Увеличение объема заимствований базируется на совершенствовании торговых технологий, расширении перечня предлагаемых на рынке финансовых инструментов, рассчитанных на различные интересы инвесторов. Предполагается развивать региональные рынки государственных ценных бумаг путем создания дополнительных торговых площадок на территории России, привлекать сбережения населения за счет улучшения доступа мелких клиентов к государственным ценным бумагам через систему банков.

На первом этапе (1995-1996 годы) важно привлечь на рынок государственного долга находящиеся у населения средства в валюте.

В связи с этим предполагается выпуск государственных ценных бумаг в валютном номинале для мелкого инвестора и продажа их через разветвленную дилерскую сеть. В дальнейшем укрепление позиций государства на рынке заимствований позволит осуществлять эмиссию ценных бумаг, ориентированных на мелкого инвестора, в национальной

валюте. Укреплению интереса к государственным ценным бумагам будет способствовать выпуск с июня 1995 года золотых сертификатов.

Значительные финансовые ресурсы, длительное время находящиеся в активах финансовых компаний, особенно страховых и пенсионных фондов, будут привлечены для финансирования государственного долга путем предложения специальных государственных среднесрочных ценных бумаг, обеспечивающих положительную процентную ставку и высокую ликвидность.

По мере снижения инфляции и появления у инвестора устойчивой уверенности в надежности инвестиций Правительство Российской Федерации намерено существенно удлинять сроки заимствований, формируя среднесрочный рынок государственных заимствований. В конце 1995 года предполагается выпуск первых видов среднесрочных государственных облигаций с плавающей процентной ставкой, конвертируемых в 1996 году в обязательства с фиксированными процентами.

Эффективное использование государственной собственности предполагает продажу части активов путем выпуска государственных ценных бумаг, конвертируемых в последующем в акции приватизированных предприятий. Такой подход не только позволит привлечь на финансирование дефицита бюджета средства крупных инвесторов, но и будет способствовать повышению курсовой стоимости акций продаваемых предприятий.

Для достижения указанных ориентировочных показателей в 1995-1996 годах предстоит завершить бюджетно-налоговую реформу, которая позволит существенно повысить качество планирования и финансирования государственных расходов, укрепить доходную базу бюджетной системы, создать механизмы действенного контроля за использованием государственных финансовых ресурсов.

Назрела необходимость внесения существенных изменений в действующую налоговую систему. Они, однако, не предполагают ее радикального преобразования: основные виды федеральных, региональных и местных налогов должны сохраниться, поскольку большинство применяемых налогов при улучшении порядка их исчисления и сбора в целом соответствуют условиям развития российской экономики.

Основными направлениями налоговой реформы являются:

- \* снижение налогового бремени и упрощение налоговой системы за счет отмены или снижения ставок ряда налогов и отчислений во внебюджетные фонды;
- \* расширение налоговой базы за счет отмены не оправдавших себя налоговых льгот, расширение круга плательщиков налогов и состава источников налогообложения, что позволит реализовать принцип "налоговой справедливости";
- \* постепенное перемещение налогового бремени с предприятий на доходы и имущество физических лиц;
- \* решение комплекса мер, связанных со сбором налогов и контролем за соблюдением налогового законодательства.

В частности, предстоит осуществить меры по снижению ставок основных налогов, которыми облагаются предприятия, с одновременным улучшением их сбора; совершенствованию системы расчетов и взимания налога на добавленную стоимость (переход к обязательному использованию системы счетов-фактур), что облегчит инспектирование и контроль за сбором налога на добавленную стоимость; поэтапной отмене налога на сверхнормативный фонд потребления с компенсацией потерь бюджетов за счет увеличения поступлений от налога на доходы физических лиц и иных источников.

Планируется дальнейшее распространение программы модернизации системы сбора налогов в регионах с координацией работ по ее компьютеризации.

В 1995 году Правительство Российской Федерации намерено внести на рассмотрение Федерального Собрания Налоговый кодекс Российской Федерации, который станет всеобъемлющим документом, регламентирующим взаимоотношения государства и налогоплательщиков.

Предстоит пересмотреть принципы регулирования амортизационной политики предприятий, законодательно закрепить основы таможенно-тарифной политики России.

Серьезное внимание предстоит уделить повышению качества работы органов, занимающихся сбором государственных доходов. Номинальные ставки по основным видам налогов, действующие сегодня, в случае повышения их собираемости способны обеспечить поступление налоговых доходов в бюджет в размере до 17-18 процентов от валового внутреннего продукта вместо 12-13 процентов, планируемых в 1995 году. Улучшение сбора на 5-6 процентных пунктов обеспечило бы более стабильный уровень финансирования из федерального бюджета.

Реализация политики постепенной стабилизации макроэкономической ситуации с неизбежностью приводила к тому, что государство сокращало бюджетные расходы. Политика поэтапного снижения бюджетного дефицита приблизила долю расходов федерального бюджета по отношению к валовому внутреннему продукту к пределу, ниже которого опускаться опасно.

Одна из основных задач Правительства Российской Федерации на 1995-1997 годы - не допустить дальнейшего снижения доли расходов федерального бюджета по отношению к валовому внутреннему продукту.

При формировании среднесрочной стратегии бюджетной политики следует учитывать следующие тенденции изменения отдельных статей расходов федерального бюджета:

- \* доля платежей по обслуживанию государственного долга будет возрастать;

- \* доля расходов на выплату заработной платы и пособий населению несколько увеличится, но в основном будет стабильна;

- \* сокращение дотаций предприятиям будет связано с постепенным решением проблем структурной перестройки сельского хозяйства, угольной, оборонной и других отраслей промышленности.

Основное направление государственной политики в области расходов бюджета - переход от неэффективных расходов к необходимым.

Будет проведена "инвентаризация" всех расходов, внимательно проанализированы эффективность и целесообразность тех или иных государственных расходов. Этому должны способствовать завершение создания системы федерального казначейства, укрепление контрольных органов финансовой системы, более жесткий контроль за принятием решений о расходовании бюджетных средств.

Все это позволит России к 1998 году иметь устойчивый сбалансированный бюджет, который будет обеспечивать макроэкономическую стабильность.

### 3.3. Развитие бюджетного федерализма

В результате проведенной в 1994 году реформы межбюджетных отношений были заложены основы реального бюджетного федерализма. Органы исполнительной и представительной власти субъектов Российской Федерации получили право устанавливать ставку налога на прибыль предприятий и организаций, поступающего в местные бюджеты. Сделаны шаги по установлению единых пропорций распределения основных федеральных налогов между уровнями бюджетной системы. Внедрены нормативно-расчетные методы распределения федеральной помощи (трансфертов) регионам на основе объективных критериев и единой формулы, создан фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Тем самым было положено начало формированию нового механизма частичного территориального перераспределения бюджетных ресурсов как одного из важнейших способов достижения целей региональной политики.

В 1994 году произошло укрепление самостоятельности субъектов Российской Федерации в налогово-бюджетной сфере, продолжилось перераспределение бюджетных доходов в пользу местных бюджетов, доля которых в налоговых поступлениях консолидированного бюджета возросла до 51 процента (без учета взаимных расчетов, бюджетных ссуд и субвенций). Суммарные трансферты регионам из фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, как и планировалось, составили 22 процента общего объема поступлений налога на добавленную стоимость.

Однако сфера действия нормативно-расчетных методов регулирования межбюджетных отношений оказалась ограниченной. Почти 3/4 средств, получаемых местными бюджетами, поступало через неформализованные каналы (главным образом, по взаимным расчетам с федеральным бюджетом). Лишь около 40 процентов средств фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации поступало в виде прямых трансфертов, остальные же средства передавались в местные бюджеты в виде косвенных дотаций за счет повышения нормативов зачисления налога на добавленную стоимость в бюджеты регионов. В результате резко возросла территориальная дифференциация пропорций распределения налога на добавленную стоимость между федеральным и местными бюджетами, сохранилась основа для их неформализованного согласования.

Резко увеличилось число регионов, получающих прямую помощь из

федерального бюджета, произошло "распыление" федеральной помощи. В 1994 году трансферты из фонда поддержки субъектов Российской Федерации получали 64 региона, причем в каждом третьем из них доля этих трансфертов в общих бюджетных доходах не превышала 10 процентов. Привязка фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации к единственному источнику - налогу на добавленную стоимость - повысила неустойчивость доходной базы дотационных регионов.

Новый порядок оказания централизованной финансовой поддержки оказался слабо увязанным с долгосрочными целями и механизмами федеральной региональной политики. Произошел "сдвиг" федеральных бюджетных дотаций в общем направлении с севера на юг и с востока на запад. Почти для половины регионов изменение их долей в дотациях (трансфертах) и средствах, выделяемых через механизм взаимных расчетов на финансирование федеральных программ, оказалось разнонаправленным. Фонд поддержки субъектов Российской Федерации, формула распределения его средств между регионами были ориентированы на выравнивание только текущих бюджетных расходов, оказывая лишь косвенное воздействие на решение долгосрочных проблем сближения уровней социально-экономического развития регионов. Наиболее сложной проблемой, тормозящей внедрение единых нормативно-расчетных методов регулирования межбюджетных отношений, является сложившееся неравноправие бюджетов субъектов Российской Федерации в их взаимоотношениях с федеральным бюджетом. Крайне неравномерным остается размещение налогового потенциала по территории страны. В совокупности 10-12 субъектов Российской Федерации, население которых составляет около 1/3 населения страны, обеспечивают почти 60 процентов налоговых поступлений в федеральный бюджет. Для 20 субъектов Российской Федерации (главным образом, республик и автономных округов) поступления из федерального бюджета превышают 50 процентов их общих бюджетных доходов, а в 32 регионах всей суммы собираемых на их территории налогов недостаточно для финансирования фактически сложившегося уровня их бюджетных расходов.

В 1995 году внесение существенных изменений в действующий механизм оказания регионам централизованной финансовой помощи нецелесообразно, поскольку это нарушило бы бюджетный процесс, внесло дополнительную неопределенность в бюджетную систему и усложнило адаптацию бюджетной системы к новым для нее нормативно-расчетным методам регулирования межбюджетных отношений. Основное внимание в 1995 году будет уделено распространению общего механизма межбюджетных отношений на всех субъектов Российской Федерации без исключения. Его правовую основу составит предусмотренная Федеральным законом "О федеральном бюджете на 1995 год" норма, отменяющая принятые органами законодательной и исполнительной власти Российской Федерации решения, противоречащие установленным бюджетным законодательством принципам взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами субъектов Российской Федерации и

нарушающие единый подход к финансово-бюджетным отношениям с регионами.

В 1996-1997 годах совершенствование механизма предоставления местным бюджетам централизованной помощи будет осуществляться по следующим основным направлениям:

- \* распространение нормативно-расчетных методов регулирования межбюджетных отношений на основную часть финансовых потоков между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации;
- \* обеспечение адресности федеральной помощи регионам, создание механизма контроля за ее целевым использованием, внедрение в практику межбюджетных отношений принципа обусловленности предоставления федеральной помощи открытостью местных бюджетов и внебюджетных фондов, соблюдением налогово-бюджетного законодательства, требований программы финансовой стабилизации. Это значит, что средства из федерального бюджета будут выделяться с учетом рациональности расходов местных бюджетов и внебюджетных фондов, в том числе затрат на дотации к ценам, тарифам и на поддержку предприятий;
- \* диверсификация форм предоставления региональным бюджетам централизованной поддержки, внедрение целевых субвенций на образование, здравоохранение, культуру, социальную защиту населения, использование долевого метода финансирования имеющих общенациональное значение бюджетных расходов;
- \* создание, по мере расширения инвестиционных возможностей федерального бюджета, целевого фонда (фонда регионального развития), средства которого должны быть направлены на доленое финансирование инвестиций в социальную и производственную инфраструктуру слаборазвитых регионов, других проектов и программ, осуществляемых в рамках федеральной региональной политики;
- \* финансовая поддержка органов местного самоуправления вплоть до прямых целевых ассигнований из федерального бюджета с зачетом выделяемых средств в лимит трансфертов, предоставляемых региону;
- \* повышение "устойчивости" фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации путем его утверждения в процентах от общей суммы поступлений налогов и сборов в федеральный бюджет с последующим переходом к утверждению размеров данного фонда в абсолютном выражении и включением его в перечень защищенных статей федерального бюджета;
- \* отказ от разделения централизованной помощи на прямые и косвенные трансферты, оставляющего возможности для неформализованного согласования нормативов отчислений от общефедеральных налогов в местные бюджеты. Предполагается, что к 1997 году все поступления из фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации будут иметь форму прямых трансфертов;
- \* постепенное сокращение числа регионов, получающих прямую помощь из федерального бюджета (прежде всего за счет тех регионов, в которых эта помощь занимает не более 10-15 процентов их бюджетных доходов). Поскольку в ближайшие 2-3 года кардинальных изменений в

распределении налогового потенциала по территории страны не произойдет, решение этой задачи, возможно, потребует возврата на принципиально новой основе к установлению дифференцированных пропорций разделения одного из федеральных налогов (в первую очередь налога на добавленную стоимость) между федеральным и местными бюджетами. Наряду с установлением единых стабильных базовых ставок разделения налога на добавленную стоимость между федеральным и местными бюджетами для регионов со слабым налоговым потенциалом будут вводиться рассчитанные на основе специальных формул льготные ставки;

\* включение в методику определения размеров федеральной помощи регионам более объективных оценок потребностей территорий в бюджетных ресурсах на основе дифференцированных по территории социальных и бюджетных нормативов, использование в качестве критерия для выделения регионов, имеющих право на получение текущих трансфертов, превышение доли нормативных расходов в собственных бюджетных доходах установленного законодательством Российской Федерации уровня;

\* введение для удовлетворяющих заранее установленным критериям наиболее слабых в финансовом отношении регионов особого бюджетного режима, что позволит более последовательно добиваться унифицированных нормативно-расчетных методов регулирования бюджетных взаимоотношений с абсолютным большинством субъектов Российской Федерации;

\* создание системы учета расходов федерального бюджета по регионам при установлении размеров, форм и методов предоставления централизованной помощи местным бюджетам, а также механизмов ориентации территориального распределения расходов по основным статьям федерального бюджета на достижение целей федеральной региональной политики.

Реализация этих направлений будет осуществляться в рамках формирования общей нормативно-законодательной базы бюджетного федерализма, включающей в себя закон о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и управления разных уровней, закон об основах местного самоуправления, Налоговый кодекс Российской Федерации, новые редакции законов об основах бюджетной системы и бюджетного процесса, о субвенциях, о бюджетных правах органов государственной власти разных уровней и органов местного самоуправления, закон о взаимоотношениях между разными уровнями бюджетной системы, ежегодные законы о федеральном бюджете.

#### 3.4. Кредитно-денежная политика

Последовательное сокращение дефицита федерального бюджета в 1995-1997 годах создает благоприятные предпосылки для повышения роли Центрального банка Российской Федерации в финансовом регулировании посредством традиционных для рыночной экономики инструментов кредитной и денежной политики.

За период с 1991 года банковская система страны и соответственно Центральный банк Российской Федерации претерпели глубокие преобразования, связанные с созданием двухуровневой банковской системы, быстрым ростом числа коммерческих банков, формированием рынка кредитных ресурсов и ценных бумаг, внутреннего валютного рынка и переходом к использованию рыночных инструментов кредитно-денежного регулирования, которые последовательно замещают прямой административный контроль над движением финансовых средств. В то же время монополизация банковской системы осуществлялась без достаточно проработанной законодательной, нормативной и организационной базы, что послужило одним из факторов появления проблемы расчетов между хозяйствующими субъектами, затормозило формирование системы действенного банковского аудита и привело к созданию множества мелких банков, неспособных, как правило, проводить эффективную кредитную политику.

Главными задачами Центрального банка Российской Федерации должны стать контроль за инфляцией и поддержание стабильной национальной денежной единицы - российского рубля. Контроль за предложением денег в экономике требует достаточно жесткой централизации. В противном случае "автономно" принимаемые решения могут подорвать эффективность управления денежной массой и грозят полным выходом ситуации из-под контроля.

Стратегия, проводимая Центральным банком Российской Федерации в долгосрочном плане, заключается в контроле за темпами роста агрегатов денежной массы и уровнем процентных ставок в целях поддержания ценовой стабильности и обеспечения экономического роста. Для реализации денежной политики Центральный банк Российской Федерации в качестве основных инструментов будет использовать операции на открытом рынке, регулирование ставки рефинансирования и обязательных резервных требований.

Усилия Центрального банка Российской Федерации будут сконцентрированы на реформировании и дальнейшем совершенствовании системы рефинансирования коммерческих банков, а также полном исключении кредитов Центрального банка Российской Федерации из круга источников финансирования дефицита государственного бюджета. Одновременно весь объем прямых кредитов Центрального банка Российской Федерации Правительству Российской Федерации, не погашенных на момент конвертирования, будет преобразован в средней долгосрочные купонные облигации с процентной ставкой.

Рост денежной базы и предложения денег будут определяться политикой Центрального банка Российской Федерации по предоставлению кредитов коммерческим банкам, операциями Центрального банка Российской Федерации с государственными ценными бумагами на открытом рынке, а также покупкой и продажей валюты Центральным банком Российской Федерации на валютных рынках. Для контроля за ростом денежной массы будут установлены предельные размеры чистых внутренних активов кредитно-денежных органов.

Развивая инструментарий кредитно-денежного регулирования,

Центральный банк Российской Федерации будет исходить из недопустимости дифференцированного применения основных рычагов кредитно-денежной политики по регионам (ставка рефинансирования, лимиты кредитования, определение приоритетных сфер деятельности и предельной маржи по кредитам банка, установление резервных требований). Регионализация определения данных позиций по территориальным управлениям и национальным банкам республик означала бы полную потерю контроля за эмиссией и отказ от принципа единства кредитно-денежной политики.

Деятельность Банка России в 1995-1997 годах будет направлена на достижение следующих задач:

- \* обеспечение стабильной покупательной способности национальной денежной единицы;
- \* поддержание стабильности банковской системы, осуществление надзора и инспектирования коммерческих банков, выполнение роли кредитора последней инстанции для коммерческих банков;
- \* обеспечение функционирования общедоступной для коммерческих банков системы платежей в национальном масштабе.

С укреплением позиций национальной валюты в указанный период активизируется процесс вытеснения иностранной валюты из внутреннего обращения. Будет изжито декларирование цен в иностранной валюте во внутреннем обороте, розничная торговля полностью перейдет на расчеты в рублях, включая безналичные расчеты и расчеты по международным пластиковым картам, перечень разрешенных случаев расчетов в иностранной валюте между резидентами будет повергнут радикальному сокращению.

### 3.5. Платежный баланс и укрепление национальной валюты

Основные особенности валютно-финансового положения Российской Федерации заключаются в том, что при положительном сальдо торгового баланса государство не в состоянии пока обслуживать внешний долг в полном объеме, при огромных потребностях страны в инвестициях частный капитал предпочитает пока инвестировать в зарубежные, причем преимущественно краткосрочные, активы.

Динамика платежного баланса Российской Федерации в 1992-1994 годах характеризовалась следующими тенденциями:

- \* росло положительное сальдо торгового баланса по зарегистрированным операциям, достигнув в 1994 году почти 20 млрд. долларов США. В то же время, по оценкам Государственного комитета Российской Федерации по статистике и Государственного таможенного комитета Российской Федерации, незарегистрированный импорт превысил 10 млрд. долларов США, в том числе за счет внешнеторговой деятельности физических лиц - 8 млрд. долларов США;
- \* в связи с увеличением в соответствии с графиком платежей процентов по внешнему долгу росло отрицательное сальдо как баланса услуг, так и баланса движения капиталов (за счет увеличения амортизационных платежей в соответствии с графиком обслуживания внешнего долга и увеличения оттока краткосрочных активов, прежде

всего из-за увеличения остатков на валютных счетах коммерческих банков и ввоза наличной валюты);

- \* объем прямых иностранных инвестиций оказался незначительным для улучшения структуры платежного баланса;

- \* объем официальных международных резервов испытывал достаточно резкие колебания на протяжении всего периода реформ, но в целом оставался на относительно невысоком уровне, что не позволяло достаточно эффективно проводить валютную политику;

- \* фактические платежи по обслуживанию внешнего долга не соответствовали графику и осуществлялись исходя из существовавших бюджетных ограничений. Это вело к увеличению просроченных платежей и соответственно внешнего долга страны.

Внешняя задолженность Российской Федерации стала серьезным ограничителем развития не только внешнеэкономических связей страны, но и экономики в целом. В результате переговоров по задолженности в рамках Парижского клуба удалось существенно снизить нагрузку на бюджет в 1993-1994 годах. Однако без достижения многолетней реструктуризации внешнего долга проблема бюджетных ограничений встанет в 1995-1997 годах в еще более жесткой форме. Это означает, что уже начиная с 1995 года на погашение долгов придется направлять ощутимую часть национального дохода.

Политика в части внешнего долга должна исходить из необходимости обеспечения платежей по долгам в полном объеме. С этой целью Правительство Российской Федерации намерено разработать вместе с кредиторами новый подход, позволяющий обеспечить адекватное решение проблемы долга в среднесрочной перспективе. Основная цель - добиться многолетней реструктуризации внешнего долга на переговорах с Парижским клубом и максимально благоприятных условий - с Лондонским клубом.

Недопустима дискриминация частных кредиторов по сравнению с официальными, так как это увязано с вопросом привлечения прямых иностранных инвестиций. Проблему коммерческой задолженности необходимо решать, используя все возможные способы, включая погашение со скидками, а также конвертацию задолженности по схеме "долг-акции" или "долг-прямые инвестиции".

Политика внешних заимствований будет строиться на следующих принципах:

- \* начиная с 1996 года в целом должен быть взят курс на сокращение объема внешних заимствований;

- \* преимущественная ориентация на заимствования у международных финансовых организаций и из других источников финансирования с льготными условиями кредитования;

- \* сокращение привлечения связанных кредитов под гарантии Правительства Российской Федерации;

- \* стимулирование частных кредитов без правительственных гарантий;

- \* соотношение между платежами по внешнему долгу и привлечением новых кредитов под гарантии Правительства Российской Федерации не

должно вести к ухудшению относительных показателей внешней задолженности (долг/валовой внутренний продукт, долг/экспорт и другие).

При определении основных направлений и инструментов воздействия на платежный баланс страны в условиях отмены количественных ограничений по экспорту одним из ключевых параметров становится валютный курс. Повышение реального рыночного валютного курса рубля в результате либерализации внешних экономических связей наблюдается с 1992 года. К концу 1994 года по сравнению с декабрем 1991 года он вырос более чем в 30 раз, в том числе в 1992 году - в 8,8 раза, в 1993 году - в 3,1 раза и в 1994 году - на 15 процентов. Соответственно упала эффективность экспортных операций и возросла эффективность импортных операций, в результате чего возникла тенденция к сокращению положительного сальдо торгового баланса. Поэтому немаловажное значение с точки зрения состояния платежного баланса и валютного курса в среднесрочной перспективе приобретает регулирование импорта с помощью тарифных и нетарифных инструментов. Таким образом, задачи экономической политики в сфере регулирования платежного баланса в среднесрочной перспективе до 1997 года сводятся к следующему:

- \* достижение договоренностей о многолетней реструктуризации внешнего долга в целях сглаживания пика платежей и переноса его на период экономического роста после 1998 года;
- \* проведение комплекса экономических мероприятий в валютной сфере в целях прекращения "долларизации" экономики и уменьшения краткосрочных капиталов по легальным и нелегальным каналам;
- \* обеспечение благоприятного инвестиционного климата в целях стимулирования притока прямых и "портфельных" инвестиций;
- \* поддержание положительного сальдо торгового баланса;
- \* усиление таможенного и валютного контроля;
- \* совершенствование статистики платежного баланса.

#### РАЗДЕЛ 4. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ

На втором этапе реформы институциональные преобразования остаются ключевым звеном реформирования российской экономики. Теперь это будут большей частью не крупномасштабные меры, способные принести быстрый эффект и вызвать резонанс во всем обществе, но скорее кропотливая повседневная работа, лишь постепенно ведущая к формированию полноценных институтов рыночной экономики и накоплению позитивных результатов. Тем не менее именно осуществление институциональных преобразований определяет основное содержание проводимых реформ.

Если на первом этапе реформы, завершившемся 1 июля 1994 г., в центре институциональных изменений находился процесс массовой приватизации с применением приватизационных чеков, то на втором этапе реформ преобразования будут осуществляться более широким фронтом по следующим основным направлениям:

- \* укрепление законности и правопорядка, а также основных

институтов государственной власти;

- \* осуществление второго этапа приватизации;

- \* завершение реформы государственных предприятий;

- \* регулирование процессов оздоровления и банкротства предприятий, решение проблемы неплатежей;

- \* развитие рынка ценных бумаг и формирование системы его регулирования;

- \* дальнейшее развитие банковской системы;

- \* поддержка предпринимательства;

- \* активизация антимонопольной политики и формирование конкурентной среды.

#### 4.1. Укрепление законности и институтов государственной власти в экономической сфере

Укрепление законности и правопорядка во взаимоотношениях хозяйственных партнеров, а также основных институтов государственной власти в сфере экономики - главный фронт институциональных преобразований на 1995-1997 годы.

В процессе перехода к рыночной экономике, а также при распаде СССР основные структуры и формы контроля экономики, присущие планово-распределительной системе, были демонтированы, а институты государственной власти серьезно ослаблены. За последние три года осуществлены серьезные меры по преодолению образовавшегося правового и организационного вакуума, по формированию правовых и государственно-властных институтов, необходимых для функционирования рыночной экономики. Однако на этом пути были сделаны лишь первые шаги. Сохраняются, а порой и усиливаются явления беззакония, коррупции, организованной преступности в масштабах, ставящих под угрозу будущее страны.

В ближайшие годы, в сущности, будет решаться вопрос, какой станет в России рыночная экономика: эффективной, как в развитых странах, или же ее развитие пойдет по пути преобладающего влияния групповых интересов, недоступных силе закона и препятствующих развитию страны.

Рыночная экономика может продемонстрировать свою эффективность, обеспечить благосостояние граждан и укрепление позиций страны в мире только при том условии, что в ней существуют и действуют стабильные "правила игры", соблюдаемые всеми и благоприятствующие деловой активности.

В предстоящие три года Правительство Российской Федерации считает одной из главных своих задач добиться перелома в этой области.

В настоящее время приняты Федеральная программа по борьбе с преступностью, на реализацию которой предусмотрено выделение значительных средств (свыше 1 трлн.рублей) из федерального бюджета на 1995 год, и ряд указов Президента Российской Федерации, что уже сейчас дает возможность осуществлять решительные меры в этой сфере. Предстоит выполнить большую работу по совершенствованию

гражданского и уголовного законодательства, реформированию судебной системы.

В целях развития правопорядка и усиления правовой защиты участников рынка необходимы скорейшая разработка и внесение в Государственную Думу Федерального Собрания следующих основополагающих законопроектов: второй части Гражданского кодекса Российской Федерации и закона о введении ее в действие; Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и закона о введении его в действие; законов об обществах с ограниченной ответственностью, о производственных кооперативах, о государственной регистрации юридических лиц, недвижимости и сделок с ней, предусмотренных частью первой Гражданского кодекса Российской Федерации, закона о бухгалтерском учете и других законов, определяющих правовые основы рыночных отношений. Одной из важнейших мер правового характера станет в указанный период принятие законодательного акта об ответственности за легализацию доходов от преступной деятельности, как необходимой меры для обеспечения экономической безопасности Российской Федерации и предотвращения сращивания преступного мира с легальным бизнесом. Принятие такого закона, а также присоединение Российской Федерации к Страсбургской Конвенции 1990 года "Об отмывании денег, выявлении, аресте и конфискации обнаруженных средств, добытых преступным путем" поднимут на качественно иной уровень действия по обнаружению преступных капиталов, перемещающихся за границу. При этом откроются пути к заключению соглашений об обмене необходимой информацией с соответствующими контрольными органами зарубежных стран.

В целях укрепления институтов государственной власти должны быть также разработаны проекты Кодекса Российской Федерации об административных нарушениях, законов об иммунитете государства и собственности государства, об исполнительном производстве, о судебных приставах, о третейских судах в Российской Федерации, о государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, о внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О государственной пошлине".

Исходя из конституционного принципа единства системы исполнительной власти в Российской Федерации будут определены формы участия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в реализации принадлежащего Правительству Российской Федерации права законодательной инициативы по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Одним из основных условий создания правового государства является повышение эффективности работы судебной системы. Это обстоятельство является решающим как для защиты прав граждан, так и для развития рыночных отношений в экономике. Динамика социально-экономических преобразований в обществе требует проведения в 1995-1997 годах реформы судебной системы, предусматривающей, в частности, более четкое разделение

гражданского и уголовного судопроизводства (в том числе с созданием специализированных судов по отдельным категориям дел), введение института мировых судей, оперативно рассматривающих в первой инстанции дела об административных правонарушениях, уголовные дела с незначительными сроками наказания. В рамках совершенствования процессуального законодательства получают дальнейшее развитие различные формы правовой защиты граждан и юридических лиц, в том числе будут созданы дополнительные условия для реализации принципа состязательности в судопроизводстве.

Предусматриваются участие граждан в отправлении правосудия в качестве присяжных заседателей и придание ему большей гласности. Реформа должна исходить из принципа единства судебной системы, независимо от компетенции различных судебных органов, что будет достигаться в первую очередь с помощью развития системы надзора за деятельностью судов со стороны высших органов судебной власти, укрепления статуса судей.

Будет повышена роль органов юстиции по координации законотворческой деятельности, правовому обеспечению судебной и экономической реформ, усилению борьбы с преступностью, кадровому и организационному обеспечению деятельности судебной власти, регистрации юридических лиц и недвижимости, исполнению решений судов и других государственных органов.

Получат дополнительное развитие функции прокуратуры как органа, выступающего в защиту общественных интересов и нарушенных прав граждан, при одновременном сокращении несвойственных ей функций, унаследованных от ранее существовавшего правопорядка.

Правительство Российской Федерации предполагает разработать конкретные меры по обеспечению загрузки производственных мощностей предприятий уголовно-исполнительной системы, эффективной трудовой занятости осужденных.

Правительство Российской Федерации намерено проводить дальнейшее совершенствование и укрепление централизованной системы Государственной налоговой службы Российской Федерации, осуществляющей контроль за соблюдением налогового законодательства, правильностью исчисления и полнотой поступлений налогов и других обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации. В 1994 году налоговыми органами было мобилизовано в бюджетную систему более 135 трлн. рублей (включая поступления в валюте), в том числе в федеральный бюджет - более 48 трлн. рублей. Однако из-за усугубившейся проблемы неплатежей в народном хозяйстве не представилось возможным обеспечить поступление в федеральный бюджет почти четверти исчисленных платежей. Значительное недопоступление налогов наряду с такими объективными факторами, как уменьшение объема валового внутреннего продукта, фактическое снижение уровня инфляции, двукратное по сравнению с предыдущим годом снижение рентабельности в промышленности, рост количества убыточных предприятий, явилось также следствием многочисленных фактов сокрытия доходов и уклонения от налогообложения (из-за чего

недопоступило более 4 трлн. рублей).

В этой связи Правительство Российской Федерации намерено осуществить комплекс мер по следующим основным направлениям:

- \* повышение эффективности контроля налоговых органов за соблюдением налогового и валютного законодательства за счет более полного выявления хозяйствующих субъектов, уклоняющихся от постановки на налоговый учет и уплаты налогов, допускающих сокрытие доходов, путем расширения практики проведения массовых документальных проверок совместных предприятий, в том числе иностранных юридических лиц (в первую очередь, экспортирующих стратегические сырьевые товары, занятых производством спирта и отпуском его коммерческим структурам, реализующим товары за валюту), и других крупных налогоплательщиков;
- \* введение в качестве первоочередной меры обязательного применения во всех платежно-расчетных документах идентификационных номеров, присваиваемых налоговыми органами каждому хозяйствующему субъекту-налогоплательщику, в целях пресечения фактов совершения финансовых операций без постановки на налоговый учет (влекущих за собой уклонение от уплаты налогов) ;
- \* ведение реестра акционерных обществ, в которых государство имеет долю акций, и представление этих реестров налоговым органам для организации контроля за деятельностью указанных акционерных обществ и обеспечения более полного поступления доходов от приватизации;
- \* введение в законодательном порядке декларирования источников доходов физических лиц, совершающих сделки по приобретению движимого, недвижимого и иного дорогостоящего имущества. Наряду с этим предполагается восстановить ранее существовавшую практику патентного порядка сбора подоходного налога с физических лиц, занимающихся различными видами торгово-посреднической деятельности, извозом на личном автотранспорте и другими видами предпринимательской деятельности;
- \* усиление контроля за соблюдением юридическими лицами порядка работы с денежной наличностью и ведения кассовых операций;
- \* предоставление права налоговым органам в целях пресечения фактов занижения стоимости экспортируемых товаров производить оценку таких товаров, исходя из цен на аналогичные товары на международных рынках, с учетом контрактной цены и таможенной стоимости товаров;
- \* рассмотрение бартерных сделок как независимых экспортных и импортных сделок, определение финансового результата "по оплате" не позднее 180 дней после поставки товаров на экспорт;
- \* введение порядка, согласно которому в случае, если доходы нерезидентов получены из источников в Российской Федерации и связаны с инвестициями в Российскую Федерацию, иностранное юридическое или физическое лицо обязано направить уведомление о таких доходах в Государственную налоговую службу Российской Федерации (с указанием их вида и размеров), что должно обеспечить

эффективный контроль за их налогообложением.

Намечается также принять меры по улучшению работы налоговых органов, связанной с более широким информированием налогоплательщиков о действующем налоговом законодательстве и порядке налогообложения юридических и физических лиц, с усовершенствованием и упрощением технологии исчисления и уплаты налогов, оказанием консультационной помощи, а также осуществить мероприятия по развитию системы информатизации самих налоговых органов, дальнейшему улучшению качества обучения их персонала и повышению квалификации.

Уже внесены изменения в порядок образования централизованного фонда социального развития Государственной налоговой службы Российской Федерации, поставившие его образование в зависимость от уровня собираемости налогов.

Правительство Российской Федерации намерено проводить дальнейшее совершенствование и укрепление системы федеральных органов налоговой полиции, осуществляющих предупреждение, выявление и пресечение налоговых преступлений и правонарушений в целях обеспечения поступления в бюджет сокрытых доходов (прибыли), а также налогов и иных обязательных платежей.

Обеспечение интересов налогоплательщика в конечном счете означает расширение базы налогообложения, что в свою очередь будет способствовать укреплению бюджета. Во главу приоритетов государства и его налоговой системы необходимо поставить заботу о прибыльности и рентабельности всех законных видов хозяйственной деятельности, иначе дальнейшее усиление налогового пресса способно нанести вред. Законно получать высокие доходы и платить с них разумные налоги - должно стать экономически более выгодным, чем балансировать на грани нарушения закона.

Усилится принудительная функция государства в отношении юридических и физических лиц, совершающих налоговые преступления и правонарушения, занимающихся криминальным бизнесом и отмыванием доходов от незаконной деятельности.

Основными направлениями деятельности таможенной службы в 1995-1997 годах должны стать:

- \* эффективное применение средств таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности;
- \* совершенствование нормативно-правовой базы, обеспечивающей эффективную деятельность таможенных органов;
- \* дальнейшее развитие таможенной инфраструктуры;
- \* внедрение новых технологий взимания таможенных платежей, обеспечение своевременного и правильного их исчисления и поступления в полном объеме в федеральный бюджет;
- \* усиление контроля за поступлением в Российскую Федерацию валютной выручки от экспорта товаров и за соблюдением участниками внешнеэкономической деятельности таможенного и иного законодательства Российской Федерации;
- \* повышение роли и значения правоохранительных функций

таможенных органов в целях эффективного пресечения попыток контрабанды и нарушений таможенных правил;

- \* формирование, ведение и представление таможенной статистики внешней торговли Российской Федерации;

- \* организация эффективного взаимодействия с правоохранительными и налоговыми органами в части вопросов, представляющих взаимный интерес.

Будет оказываться максимальное содействие созданию в рамках Содружества Независимых Государств единой таможенной территории в целях обеспечения благоприятных условий для динамичного и гармоничного экономического развития государств - участников Содружества Независимых Государств и проведения ими экономических реформ, формирования и расширения общего экономического пространства, основанного на свободном перемещении товаров, услуг, рабочей силы и капиталов, а также упрочения прямых связей хозяйствующих субъектов Содружества.

#### 4.2. Второй этап приватизации

Ключевым звеном институциональных реформ по-прежнему остается приватизация государственной и муниципальной собственности. К 1 января 1995 г. в Российской Федерации приватизировано 111644 предприятия, что составляет 47 процентов общего количества существующих в стране государственных и частных предприятий. Негосударственным сектором экономики в 1994 году произведено 62 процента валового внутреннего продукта, в том числе 25 процентов - частными предприятиями. В результате негосударственный сектор стал доминирующим в экономике.

Второй этап приватизации, который начался с 1 июля 1994 г., имеет качественно новый характер. Он основан на переходе от преимущественно безвозмездной (с использованием приватизационных чеков) передачи государственной собственности к ее продаже по ценам, определяемым рынком.

С учетом созданного социально-политического фундамента приватизации ее новая стадия должна обеспечить необходимые условия для формирования ответственных (эффективных) собственников. На этом этапе приватизация будет ориентирована на содействие притоку инвестиций прежде всего путем повышения инвестиционной привлекательности приватизируемых предприятий, в том числе за счет их реструктурирования. Будут также созданы необходимые условия для приобретения заинтересованными лицами неэффективных предприятий в целях их реконструкции и перепрофилирования, шире применены специальные процедуры продажи предприятий-должников.

В новой приватизационной модели заложены два ключевых принципа: инвестиционная ориентация продаж и обеспечение инвестору возможности приобретения контрольного пакета акций приватизируемого предприятия.

Реализация первого из указанных принципов предусматривает:

- \* дифференцированный подход к определению способов продажи

акций и предприятий, обладающих повышенной привлекательностью для инвесторов (по максимально возможной цене, преимущественно на аукционах), и объектов, требующих от инвесторов значительных дополнительных затрат (по умеренной цене, с предоставлением льгот на инвестиционных конкурсах);

\* воссоздание единства комплекса недвижимого имущества предприятия путем включения земельного участка в состав продаваемого имущества либо продажи этого участка ранее приватизированному предприятию на льготных условиях;

\* перевод 51 процента выручки от продажи акций предприятия на счет самого предприятия для инвестирования.

Кроме того, в целях объективного определения рыночной цены предусматриваются разработка механизмов продажи акций приватизированных предприятий, максимально использующих технологии и правила, применяемые на организованном рынке ценных бумаг, и привлечение к организации продаж профессиональных участников фондового рынка, в том числе иностранных инвестиционных банков. Для привлечения крупных (стратегических) инвесторов продажа акций, выпускаемых при приватизации акционерных обществ, будет осуществляться пакетами, составляющими не менее 25 процентов их уставного капитала, в сочетании с "портфельными" продажами акций особо крупных предприятий для привлечения в число их акционеров институциональных инвесторов (в том числе инвестиционных, пенсионных и страховых фондов), заинтересованных в стабилизации деятельности и финансового положения этих предприятий.

В ближайшее время будет осуществлена продажа акций, оставшихся в распоряжении соответствующих фондов имущества, а также выявленных пакетов акций, неправоммерно закрепленных в федеральной собственности либо неправоммерно переданных в состав активов холдинговых компаний, созданных в процессе приватизации.

В соответствии со специально разработанной программой в 1995-1997 годах будет осуществляться продажа части пакетов акций, ранее закрепленных в федеральной собственности, а также акций холдинговых и интегрированных нефтяных компаний.

Будут также поэтапно сокращаться запреты и ограничения на приватизацию, предусматриваемые государственной программой приватизации.

Для того чтобы переход к денежной приватизации привел к существенному увеличению поступлений в бюджеты всех уровней от продажи приватизируемых предприятий, пакетов их акций, земельных участков, на которых расположены приватизированные предприятия, и недвижимости, будут предприняты специальные меры по повышению платежеспособного спроса на указанные объекты.

В целях повышения курсовой стоимости продаваемых акций, обеспечения планомерного поступления средств в федеральный бюджет и создания максимально благоприятных условий для привлечения инвестиций в приватизируемые предприятия предполагается:

\* заблаговременно публиковать планы-графики продаж

государственного имущества на 1995 год и последующие годы, что даст потенциальным покупателям время для привлечения необходимых финансовых ресурсов;

\* обеспечить информирование о предстоящих продажах возможно более широкого круга потенциальных инвесторов в Российской Федерации и за рубежом;

\* ужесточить требования к качеству и достоверности информации, предоставляемой покупателям эмитентами;

\* обеспечить продажу части указанных акций на иностранном фондовом рынке.

Будут увеличены нормативы отчисления в федеральный бюджет средств от продажи наиболее привлекательных для инвесторов акций (в том числе ранее закрепленных в федеральной собственности) при одновременном снятии ограничений на стартовую цену при их продаже с аукциона или на конкурсной основе.

Реализация указанных мер позволит обеспечить поступления в федеральный бюджет не менее 9,5 трлн. рублей в 1995 году и по 12-15 трлн. рублей (в ценах 1995 года) - в 1996-1997 годах.

Одним из важнейших приоритетов является приватизация земельных участков, на которых расположены приватизированные предприятия. Для этого необходимо в кратчайшие сроки в законодательном порядке решить проблему разграничения прав собственности на землю и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления по регулированию землепользования, определить принципы разделения земель на общественно необходимые и предназначенные для коммерческого использования (подлежащие продаже), а также предусмотреть льготы, в том числе оплату в рассрочку для приватизированных предприятий при выкупе ими занимаемых участков.

#### 4.3. Реформа государственных предприятий и управления государственной собственностью

Целями реформы государственных предприятий и управления государственной собственностью являются: освобождение государства от несвойственных ему функций в экономической сфере, сохранение в государственной собственности только предприятий и имущества, безусловно необходимых для осуществления конституционных функций государства и удовлетворения жизненно важных потребностей общества, при постепенном прекращении деятельности государства и его органов в качестве хозяйствующих субъектов, повышение эффективности управления государственными предприятиями и снижение нагрузки на бюджет.

Первоочередные задачи Правительства Российской Федерации в области реформы государственных предприятий диктуются необходимостью перехода от создания нормативной базы, регулирующей правовое положение и деятельность разных типов государственных предприятий, к ее практическому применению.

Опираясь на правовую основу, заложенную в первой части

Гражданского кодекса Российской Федерации, Правительство Российской Федерации предполагает реализовать следующие меры:

- \* в ближайшее время решить все процедурные вопросы, связанные с созданием, реорганизацией и ликвидацией, а также функционированием государственных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения и оперативного управления;
  - \* в первом полугодии 1995 г. определить конкретный перечень федеральных казенных предприятий в разных отраслях экономики и начать преобразование части федеральных государственных предприятий в федеральные казенные предприятия. Количество казенных предприятий будет определяться размером тех средств, которые могут быть направлены из федерального бюджета на поддержание их деятельности. Казенные предприятия будут создаваться на базе предприятий, производство продукции которых неэффективно по рыночным критериям, однако жизненно необходимо для общества (входит в минимальные обязательства государства);
  - \* в целях выравнивания экономических и правовых условий деятельности всех участников рынка поэтапно отказаться от применения права хозяйственного ведения путем преобразования в 1995-1997 годах унитарных государственных предприятий, основанных на этом праве, в акционерные общества, большая или меньшая часть капитала которых (до 100 процентов) может сохраняться в руках государства;
  - \* принять дополнительные меры по повышению ответственности руководителей государственных предприятий за эффективное использование государственного имущества, в том числе путем заключения с руководителями этих предприятий контрактов в соответствии с первой частью Гражданского кодекса Российской Федерации. При заключении этих контрактов и контроле за их соблюдением особое внимание будет уделяться ответственности руководителей за нарушение финансовой дисциплины, невыполнение договорных обязательств, использование государственного имущества не по назначению.
- Будет разработан и нормативно закреплён механизм управления акциями, находящимися в государственной собственности, предусматривающий прежде всего передачу принадлежащих государству пакетов акций на коммерческих условиях в управление (траст) частным лицам и организациям. Будет уточнён порядок назначения и определения на конкурсных условиях лиц, представляющих государство в органах управления акционерных обществ, на основе полного разграничения компетенции и ответственности государственных органов, осуществляющих регулирующие и контрольные функции (в том числе в отдельных отраслях), с одной стороны, и органов и лиц, представляющих интересы государства как собственника, с другой стороны. Будут также определены юридические формы ответственности указанных лиц за действия, совершаемые ими в качестве представителей государства.
- Органы государственной власти субъектов Российской Федерации

получают возможность участвовать в принятии решений, касающихся управления федеральной собственностью и затрагивающих интересы регионального развития.

#### 4.4. Регулирование процесса банкротства

Одним из основных регуляторов развития рыночной экономики России в направлении повышения ее эффективности должны стать механизмы банкротства и работы с неплатежеспособными предприятиями.

В целях совершенствования механизма регулирования процессов несостоятельности (банкротства) Правительство Российской Федерации предусматривает в 1995 году разработку и внесение в Государственную Думу Федерального Собрания проекта новой редакции федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)", а также принятие мер, направленных на преодоление кризиса неплатежей, в том числе:

- \* установление ответственности предприятий и организаций за представляемые в государственные органы данные бухгалтерской отчетности;
- \* введение в состав официальной бухгалтерской отчетности данных о просроченных на срок более чем 3 месяца дебиторской и кредиторской задолженностях предприятия (организации), а также фактических показателей установленной системы критериев для определения неудовлетворительной структуры баланса и неплатежеспособности;
- \* установление порядка взаимодействия органов исполнительной власти по устранению нарушений установленного порядка платежей и расчетов;
- \* завершение работы по введению форм отчетных бухгалтерских балансов, соответствующих общемировым стандартам.

Одновременно с совершенствованием законодательства о несостоятельности (банкротстве) и выводом неэффективных предприятий из числа действующих, с использованием его механизмов будут осуществляться меры по оздоровлению жизнеспособных предприятий.

Очевидно, что по отношению к предприятиям с низким производственным и рыночным потенциалом, по которым Правительством Российской Федерации не принято в установленном порядке решение о переводе в статус казенного предприятия, в первую очередь будут активнее использоваться процедуры, предусмотренные законодательством о несостоятельности (банкротстве).

В то же время самое пристальное внимание будет уделено тем предприятиям, которые, обладая высоким производственным и рыночным потенциалом, тем не менее оказались в кризисном финансовом положении. При этом будет ставиться вопрос о добросовестности и компетентности руководства предприятий.

В условиях резкой ограниченности финансовых ресурсов для оказания государственной поддержки неплатежеспособным предприятиям будут разработаны согласованные процедуры выявления предприятий, нуждающихся в такой поддержке, а также созданы необходимые условия для обеспечения возвратности бюджетных средств.

Весьма важным представляется привлечение инвесторов, участвующих в оздоровлении неплатежеспособных предприятий. Имеющиеся прогнозные оценки показывают, что если указанным мерам будет придан необходимый импульс, то к концу 1995 года - началу 1996 года может быть достигнуто относительное снижение уровня неплатежей.

Если оздоровлению подвергнутся средние и крупные предприятия, аккумулировавшие десятки триллионов рублей задолженности, то уже к середине 1995 года будет преодолено нарастание неплатежей. Более того, путем применения процедур, предусмотренных законодательством о несостоятельности (банкротстве), уже в течение года можно снизить уровень взаимных платежей как минимум на 10-15 процентов.

Переход таких предприятий к новым собственникам даст возможность осуществить реорганизацию и восстановить их платежеспособность. Ликвидация таких предприятий, продажа их имущества позволят осуществить реструктуризацию производственных активов, новым собственникам организовать бизнес на базе не обремененного обязательствами и социальной сферой имущественного комплекса, послужат толчком к развитию малого и среднего предпринимательства, заложат основу для создания новых и сохранения необходимых предпринимательству старых рабочих мест.

Со стороны государства будут осуществляться активная подготовка и поддержка деятельности профессиональных управляющих, причем их обучение должно осуществляться не только для предприятий-должников, но и для оказавшихся в кризисном состоянии кредитно-финансовых организаций и учреждений.

Особое внимание будет уделено становлению и эффективной деятельности специализированных коммерческих и общественных структур, оказывающих квалифицированные аудиторские, консалтинговые услуги неплатежеспособным предприятиям, а также услуги по оценке и продаже их имущества.

При этом развитие процесса экономического оздоровления предприятий путем применения процедур банкротства будет тесно связано с решением проблем оценки рыночной стоимости имущества предприятий, повлечет развитие рынка консалтинговых, риэлторских и аудиторских услуг.

Развитие процедур банкротства должно привести к необходимости становления и развития рынка недвижимости, что обеспечит развитие механизма цивилизованного ипотечного кредитования и появление гарантий возвратности инвестиций.

Задействование указанных механизмов, в свою очередь, должно существенно повлиять на процесс укрепления денежной системы государства и снижения инфляции.

#### 4.5. Развитие рынка ценных бумаг

Для российского рынка ценных бумаг, который весьма бурно и динамично развивается с начала 1991 года, неизбежными являются естественные болезни роста. Вместе с тем существует и значительный

потенциал его дальнейшего развития, в частности за счет роста объемов торговли, рыночной стоимости акций и привлечения капитала.

Уже в первой половине 1995 г. Правительство Российской Федерации намерено осуществить ряд первоочередных мероприятий в сфере российского рынка ценных бумаг и его инфраструктуры, направленных на увеличение притока инвестиций в российскую экономику и обеспечение дальнейшего стабильного развития российского рынка ценных бумаг:

- \* придание официального статуса саморегулируемым организациям участников российского рынка ценных бумаг, передача им части полномочий по контролю за исполнением действующих и выработке новых правил и стандартов российского рынка ценных бумаг, контролю за поддержанием "прозрачности" российского рынка ценных бумаг одновременно с повышением их ответственности за состояние дел в этой сфере;

- \* введение жестких правовых требований к участникам российского рынка ценных бумаг о "прозрачности" рынка, включая обязательное и исчерпывающее раскрытие информации профессиональными участниками российского рынка ценных бумаг и эмитентами в пределах, установленных действующим законодательством. При этом необходимо значительно повысить требования к проспектам эмиссии, в большей мере приблизив их к международным стандартам;

- \* введение жестких ограничений или запрет на выпуск наиболее рискованных для мелкого инвестора ценных бумаг, в том числе акций на предъявителя;

- \* принятие стандартного (типового) порядка выпуска муниципальных (региональных) займов, что уже в 1995 году будет способствовать появлению новых стабильных источников финансирования бюджетов соответствующих уровней, а также повышению качества ценных бумаг, выпускаемых на муниципальном и региональном уровнях;

- \* пересмотр и приведение в соответствие с сегодняшними реалиями и задачами российского рынка ценных бумаг существующей нормативно-правовой базы, последующая разработка на этой основе единой системы правил и стандартов Федеральной комиссией по ценным бумагам и фондовому рынку при Правительстве Российской Федерации.

И в 1995 году, и в среднесрочном периоде политика

Правительства Российской Федерации в области российского рынка ценных бумаг будет осуществляться в трех основных направлениях: разработка и совершенствование нормативно-правовой базы регулирования российского рынка ценных бумаг, развитие инфраструктуры, создание действенной институциональной системы контроля и управления за деятельностью на российском рынке ценных бумаг.

Базовые правовые нормы, регулирующие деятельность акционерных обществ и собственно российского рынка ценных бумаг, появились в 1990-1991 годах. Действующая нормативная база начинает реально сдерживать развитие рынка ценных бумаг, влиять в сторону уменьшения объемов инвестиций в ценные бумаги. Она была пригодна в 1992-1994

годах, но не соответствует тем условиям, которые могут сложиться в 1995-1997 годах.

Эти старые правовые нормы будут изменены, так как помимо устаревания в них есть немало противоречий и двойных толкований. Это связано с отсутствием фундаментальных законов в этой сфере, наличием многочисленных государственных органов, принимавших нормативные документы, и "белых пятен" (трастовые операции, залог ценных бумаг, ссуда ценными бумагами, новые типы институциональных инвесторов, безбумажный выпуск ценных бумаг, саморегулируемые организации участников рынка ценных бумаг и другие), которые должны быть устранены. Кроме того, будет изменена уже в 1995 году система налогов в сфере рынка ценных бумаг, которая также является тормозом для привлечения в экономику средств инвесторов, прежде всего мелких.

Развитие и укрепление инфраструктуры российского рынка ценных бумаг, в том числе с расчетом на будущее функционирование акционерных обществ, позволит им активно использовать рынок ценных бумаг как источник формирования капитала.

Правительство Российской Федерации будет предпринимать следующие меры по развитию и укреплению инфраструктуры российского рынка ценных бумаг:

- \* поддержка организованной торговли ценными бумагами, в том числе биржевых и внебиржевых торговых систем, создаваемых профессиональными участниками российского рынка ценных бумаг на основе:

- а) организации взаимосвязанных региональных внебиржевых торговых систем по типу НАСДАК во всех основных центрах фондовой торговли (гг. Москва, Санкт-Петербург, Екатеринбург, Новосибирск, Владивосток) для обслуживания значительной части первичного и вторичного рынка первоклассных ценных бумаг, в первую очередь рынка акций приватизированных предприятий. По мере расширения масштабов рынка будет возрастать и ликвидность акций;

- б) постепенного ужесточения требований к деятельности торговых систем, в том числе российских фондовых бирж, путем повышения требований к достаточности капитала, объемам листинга, величине торговых оборотов и т. д. Особенно важно ввести систему многоуровневого листинга, предусматривающую деление ценных бумаг на первоклассные и сомнительные для повышения "прозрачности" российского рынка ценных бумаг и обеспечения доверия инвестора;

- \* создание взаимосвязанных депозитарно-клиринговых компаний, обслуживающих систему торговли ценными бумагами. Это позволит значительно сократить расходы по расчетам между участниками российского рынка ценных бумаг, а использование института номинального держателя сократит издержки по внесению изменений в реестр при совершении сделок;

- \* развитие операций хранения и выполнения поручений по сделкам с ценными бумагами иностранных инвесторов, включая создание системы гарантийных (страховых) фондов;

\* осуществление жесткого контроля за соблюдением правовых норм в сфере ведения реестров акционеров, повышение ответственности предприятий за их нарушение;

\* поддержка институциональных инвесторов на рынке ценных бумаг одновременно с повышением требований к достаточности капитала, качеству активов и ликвидности данных институтов. В интересах защиты прав мелких инвесторов и ускоренного развития российского рынка ценных бумаг предполагается принять ряд нормативных актов, необходимых для создания совместных фондов как нового вида коллективных инвесторов, а также инвестиционных брокеров и инвестиционных банков.

Уже в 1994 году началась, а в 1995 году будет продолжена реорганизация системы регулирования российского рынка ценных бумаг, в рамках которой функции утверждения стандартов и правил, а также в ряде случаев лицензирования и контроля переходят к Федеральной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку при Правительстве Российской Федерации. Исполнение и контроль за исполнением законов в сфере российского рынка ценных бумаг должно стать функцией прежде всего саморегулируемых организаций профессиональных участников российского рынка ценных бумаг, а в отдельных случаях также и заинтересованных министерств и ведомств, региональных комиссий по ценным бумагам.

В течение 1995 года Правительство Российской Федерации предпримет необходимые меры для выведения из обращения ряда ненадежных ценных бумаг, прежде всего акций на предъявителя, свидетельств о депонировании акций (СДА), а также казначейских обязательств.

В целях расширения рынка государственных ценных бумаг и повышения его эффективности государством уже в 1995 году будет осуществлен ряд существенных мер, в частности:

- \* дальнейшее расширение круга первичных дилеров (банковских и небанковских структур, резидентов и нерезидентов);
- \* расширение круга участников вторичной торговли - допуск до нее всех без ограничений профессиональных участников рынка ценных бумаг, включая нерезидентов;
- \* организация внебиржевой торговли государственными ценными бумагами;
- \* расширение круга потенциальных инвесторов;
- \* совершенствование системы депозитарного обслуживания и расчетов.

Предполагается выпустить новые ценные бумаги для населения, в том числе индексированные с учетом темпов инфляции. Кроме того, будет изменена процедура торгов государственными ценными бумагами в целях повышения их доступности для инвесторов.

Для смешанного финансирования инвестиционных проектов в рамках федеральных инвестиционных программ будут использоваться схемы государственных гарантий под ценные бумаги, эмитируемые частными инвесторами.

Безотлагательное осуществление всего комплекса рассмотренных мер может уже в 1996-1997 годах обеспечить ежегодный приток через российский рынок ценных бумаг (РЦБ) капиталов от частных инвесторов на сумму порядка 4-5 млрд. долларов США только на рынок акций, а также обеспечить в определенных размерах финансирование федерального бюджета.

В целом намечаемые Правительством Российской Федерации текущие и среднесрочные меры в этой области должны в течение 2-3 лет вывести российский РЦБ на новый, более зрелый и адекватный мировым стандартам уровень, для которого будут характерны расширение объемов торговли и существенное снижение затрат на операции с ценными бумагами, повышение их ликвидности, значительное сокращение затрат государства и участников РЦБ по регулированию рынка.

#### 4.6. Рынок недвижимости

Создание конкурентного рынка земли и недвижимости необходимо для нормального функционирования российской экономики. В условиях антиинфляционной политики это обеспечит базу для самофинансирования деятельности предприятий через ипотечное кредитование, гарантии для привлечения российских и иностранных инвестиций в производственную сферу. Кроме того, этот фактор формирует условия для рационального ценообразования в данной сфере, а также для постепенного введения налогообложения недвижимости, учитывающего рыночную оценку доходности ее использования. Это позволит экономическими методами добиться эффективного использования земли и иной недвижимости, создать новый источник доходов местных бюджетов.

Необходимым условием создания конкурентного рынка земли и недвижимости является дооформление прав собственника на единый объект недвижимости, которое предполагает включение в его состав соответствующего земельного участка. С этой целью необходимо максимально облегчить и стандартизировать выкуп земельных участков, на которых расположены предприятия и строения, находящиеся в частной собственности.

Вторым шагом реформы в области недвижимости должна стать организация продажи неиспользуемых земельных участков и иных объектов недвижимости, находящихся в государственной и муниципальной собственности, на аукционах и конкурсах.

Одновременно будет продолжена земельная реформа в сельской местности. Ее цель - закрепление за гражданами и их объединениями земельных участков сельскохозяйственного назначения, выделенных в натуре, оформление зданий, строений, сооружений, полученных в счет имущественных паев при реорганизации сельскохозяйственных предприятий, в собственность как единых объектов недвижимости, включающих соответствующие земельные участки.

В 1995-1997 годах будет создана основа общероссийской системы регистрации сделок с недвижимостью.

Будет оказано содействие созданию института независимой (негосударственной) оценки объектов недвижимости и развитию

ипотечного кредитования, в том числе путем конверсии возникающих обязательств ипотечных банков в свободно обращающиеся ценные бумаги.

Для законодательного закрепления реформы в сфере недвижимости Правительство Российской Федерации намерено подготовить проекты законов: о регистрации недвижимости как физических объектов; о территориальном зонировании; о продаже земельных участков и иных объектов недвижимости, находящихся в государственной и муниципальной собственности.

#### 4.7. Развитие банковской системы

Для развития экономических реформ необходимо стимулировать укрепление стабильности и надежности банковской системы в целом. В качестве основных задач развития банковской системы Правительство Российской Федерации рассматривает:

- \* совершенствование работы банковской системы с точки зрения повышения скорости и надежности системы расчетов, развитие новых методов безналичных расчетов, создание клиринговых организаций и ускоренное развитие крупных банков, обладающих сетью филиалов и осуществляющих расчеты между ними через собственные расчетно-клиринговые центры, стимулирование развития сетей филиалов и создания дочерних банков крупнейшими банками;
- \* стимулирование сокращения доли налично-денежного оборота путем повышения эффективности безналичных расчетов в экономике;
- \* формирование системы сберегательных банков как банков, обладающих преимуществами по привлечению вкладов населения, закрепленными нормативными актами;
- \* развитие особой системы надзора за деятельностью банков, привлекающих вклады населения;
- \* развитие новых сберегательных инструментов для частных вкладчиков и сокращение доли венчурных компаний на рынке частных сбережений;
- \* повышение устойчивости банковской системы за счет концентрации банковского капитала в пределах, не приводящих к созданию монополистических структур, обеспечение добросовестной конкуренции, в том числе в процессе образования финансовых групп в банковской сфере;
- \* совершенствование структуры банковской системы на основе наметившихся тенденций по специализации банков;
- \* внедрение практики регулирования деятельности коммерческих (универсальных), сберегательных, инвестиционных банков и других кредитных учреждений в соответствии с их спецификой и с учетом особенностей структуры их активов и пассивов;
- \* унификация системы лицензирования и контроля за деятельностью банков и небанковских учреждений и организаций на рынке ценных бумаг, выступающих как в качестве эмитентов инвестиционных ценных бумаг, так и в качестве участников этого рынка. При этом особое внимание будет уделено деятельности банков

как эмитентов инвестиционных ценных бумаг в целях устранения сложившейся практики самокотировки банковских акций;

\* приближение экономических нормативов и требований Банка России по ведению банковских операций, бухгалтерского учета и отчетности в коммерческих банках к международным стандартам. Особое внимание будет обращено на наращивание капитала, диверсификацию кредитных рисков и создание резервов под возможные потери по ссудам и под обеспечение ценных бумаг.

В 1995-1997 годах будет создана система страхования вкладов населения. Членами этой системы в обязательном порядке станут банки, получившие статус сберегательных банков, частные вклады в которые обеспечены системой страховой защиты, создаваемой при поддержке государства. Одновременно будут введены более жесткие ограничения на рискованные вложения при формировании структуры активов сберегательных банков, что обеспечит снижение рисков и позволит несколько уменьшить размер необходимых страховых фондов. Отчисления в страховой фонд со стороны банков, действующих как универсальные банки и привлекающих средства населения, будут выше, чем отчисления сберегательных банков, что позволит укрепить конкурентоспособность последних и компенсировать введение более жестких, чем для универсальных банков, нормативов по структуре активов. В целях обеспечения стабильности банковской системы должен быть создан федеральный фонд страховых вкладов.

Реализация мер, направленных на развитие особенностей сберегательных банков, позволит определить статус Сберегательного банка Российской Федерации, в частности, относительно гарантий и ответственности Правительства Российской Федерации по вкладам населения в этом Банке. Создание и функционирование системы сберегательных банков должны быть закреплены законодательством в области банковского дела.

Выделение сберегательных банков в особую группу позволит также разработать и реализовать комплекс целевых мер по привлечению вкладов населения в банки и тем самым осуществить "связывание" части свободных денежных средств, ослабить давление денежной массы на потребительский рынок, что будет способствовать стабилизации розничных цен на потребительские товары и уменьшению темпов инфляции.

Особое внимание Правительство Российской Федерации будет уделять развитию банковской системы как основного звена системы денежных расчетов в народном хозяйстве. При этом оно будет поддерживать как развитие коммерческих систем, позволяющих повысить эффективность и скорость расчетов (межбанковского клиринга, внутрибанковских расчетно-клиринговых центров для обслуживания расчетов между филиалами), так и развитие системы денежных расчетов через расчетные подразделения Банка России. Одновременно предстоит решить вопрос о сохранении и расширении возможностей обслуживания небанковских учреждений (органов государственного управления и т. д.) непосредственно в расчетных подразделениях Банка России.

Правительство Российской Федерации намерено законодательно закрепить основные формы кредитно-банковских учреждений, имеющих право осуществлять свою деятельность на территории Российской Федерации. Помимо универсальных коммерческих банков получат развитие специализированные банки и кредитные учреждения, которые будут иметь различные механизмы регулирования, учитывающие их специфику.

Предполагается привлечение банков (особенно обладающих сетью филиалов) в качестве независимых регистраторов для инвестиционных фондов, приватизированных предприятий и других эмитентов.

Правительство Российской Федерации по согласованию с Банком России предпримет шаги по изменению порядка предоставления лицензий на право осуществления банковской деятельности вновь создаваемым банкам и кредитно-финансовым учреждениям.

В сфере операций с ценными бумагами Правительство Российской Федерации будет осуществлять курс на разделение государственных ценных бумаг на инструменты, позволяющие оперативно регулировать ликвидность банков и объем денежной массы в обращении за счет операций Банка России на открытом рынке, и долговые инструменты, используемые для неинфляционного финансирования дефицита бюджета.

В 1995-1997 годах будет осуществляться на конкурсной основе приватизация доли государства в капиталах промышленных банков со смешанной формой собственности. Приватизация долей государства в Банке внешней торговли Российской Федерации, в Российском банке реконструкции и развития, а также в Экспортно-импортном банке будет осуществлена в индивидуальном порядке.

#### 4.8. Поддержка предпринимательства

Устойчивая стабилизация производства и возобновление экономического роста как главная цель нового этапа реформ может быть достигнута, если в ближайшей перспективе начнется быстрый рост частного конкурентоспособного сектора в производстве, сфере услуг и других секторах экономики.

Активное развитие предпринимательства, эффективное использование присущей ему инициативы станет одним из ведущих факторов будущего экономического подъема.

Экономическая стабилизация и увеличение темпов развития предприятий малого бизнеса, осуществляющих свою деятельность в сфере производства, с одной стороны, откроют возможность для более плотного заполнения соответствующей ниши, характерной для рыночной экономики российского типа, а с другой - повысят заинтересованность средних и крупных предприятий в производственном и непроизводственном кооперировании, создании новых производственно-технологических цепочек с широким участием в них малых предприятий различного профиля деятельности.

Один из ключевых моментов стабилизации и начала экономического подъема состоит в том, чтобы в максимально возможной степени переключить ресурсы государства с поддержки старых бесперспективных

производств на стимулирование роста предпринимательства, частных инвестиций. Этот рост компенсирует спад в старых производствах и станет фактором дальнейшего подъема российской экономики.

Для развития предпринимательства Правительством будут осуществляться следующие меры:

- \* сохранение налоговых льгот, установленных действующим законодательством для субъектов малого предпринимательства;
- \* введение специальной упрощенной системы налогообложения малого предпринимательства;
- \* привлечение субъектов малого предпринимательства к поставкам продукции и выполнению заказов для государственных нужд, расширение возможностей их участия в государственных программах;
- \* развитие системы подготовки кадров для малого предпринимательства, а также специалистов органов исполнительной власти всех уровней, занятых вопросами поддержки предпринимательства;
- \* активизация поддержки малого предпринимательства со стороны органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, в том числе в рамках соответствующих региональных и межрегиональных программ;
- \* устранение правовых, административных, экономических и организационных барьеров, ограничивающих возможности создания малых предприятий, их вход на рынок и развитие их деятельности;
- \* формирование целостной системы объектов инфраструктуры поддержки малого предпринимательства на федеральном, региональном и местном уровнях, оказывающих консультационную, информационную, имущественную поддержку малым предприятиям и лицам, желающим заниматься предпринимательской деятельностью;
- \* защита предпринимателей от преступных посягательств и зло-употреблений со стороны должностных лиц;
- \* поощрение самоорганизации субъектов малого предпринимательства в целях реализации совместных проектов и защиты общих интересов;
- \* создание целостной системы законодательных и нормативных актов по развитию малого предпринимательства и его государственной поддержке на федеральном и региональном уровнях.

#### 4.9. Поощрение конкуренции и антимонопольная политика

С начала экономической реформы в результате воздействия факторов переходного периода характер монополизации российской экономики и структура рынков претерпели существенные изменения. Приватизация государственной и муниципальной собственности, либерализация цен, открытие внутреннего рынка для импорта, увеличение экспорта сырьевых ресурсов привели к ликвидации дефицита по ряду товарных групп. Это предопределило тот факт, что государственный монополизм перестал быть чертой, характеризующей общее состояние российской экономики. Произошла смена собственников, изменились перечень и структура монополий, возникли

первые конкурентные рынки. Вместе с тем развитие полноценной конкурентной среды, преодоление исторически сформировавшегося высокомонополизированного производства неразрывно связаны с общей задачей преодоления экономического кризиса, подъема национального производства.

Новая ситуация требует изменения акцентов государственной политики в рассматриваемой сфере. Стратегическим направлением деятельности антимонопольных органов становится работа, направленная на поддержание и формирование добросовестной конкуренции. Проблема ограничения и пресечения монополистической деятельности не утратила своей актуальности и решается в общем русле государственной конкурентной политики.

Наличие реальных структурных предпосылок для развития конкуренции на отдельных товарных рынках не всегда реализуется в силу слабого финансово-экономического положения многих хозяйствующих субъектов, концентрирующих свое внимание на вопросах "выживаемости" в нынешних условиях. Лишь немногие из них прибегают к активной конкурентной борьбе за увеличение доли на рынке, расширение производства и сбыта своей продукции.

С другой стороны, монопольные структуры, присутствующие на рынке, не всегда в состоянии воспользоваться своими преимуществами ввиду низкой платежеспособности потребителей их продукции. Нередко временный эффект, полученный монополиями на ранней стадии либерализации цен, от необоснованного удорожания своей продукции, приводил к резкому спаду спроса, потере клиентуры и, как результат, к сворачиванию хозяйственной деятельности и убыткам. Тем не менее отсутствие (или слабое проявление) монопольного поведения доминирующих на рынке структур не может квалифицироваться как благополучная рыночная ситуация, поскольку с началом экономического подъема потенциальные возможности рыночного диктата не замедлят проявиться.

В связи с этим деятельность антимонопольных органов в 1995-1997 годах будет сосредоточена на:

- \* продолжении работ по реализации Государственной программы демополизации экономики и развития конкуренции на рынках Российской Федерации;
- \* организации постоянного антимонопольного контроля в целях предупреждения и пресечения злоупотреблений доминирующим положением хозяйствующих субъектов на товарных рынках;
- \* противодействию созданию или сохранению монопольных структур в отраслях и на товарных рынках, в том числе путем необоснованного льготирования, присвоения разного рода эксклюзивных прав в части доступа на определенный рынок и т. п.;
- \* скоординированности действий федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в части реализации государственной конкурентной политики;
- \* проведении государственного антимонопольного превентивного

контроля в процессе приватизации, а также при реорганизации предприятий, в том числе неплатежеспособных, с учетом процедур санации и банкротства;

- \* снижении барьеров входа на рынки новых хозяйствующих субъектов, устранении административных региональных барьеров, препятствующих нормальному развитию конкуренции;

- \* проведении государственной потребительской политики как важнейшей формы предупреждения и пресечения недобросовестного предпринимательства.

Правительство Российской Федерации будет содействовать развитию наиболее конкурентных форм оптовой торговли, созданию организованных товарных рынков-ярмарок, выставок-продаж, аукционов, конкурсных торгов (тендеров), развитию фьючерсной торговли на товарных биржах как неотъемлемого элемента объективного выявления цен, складывающихся на товарных рынках, обеспечению непрерывности товарного обращения, сглаживанию сезонных колебаний производства. В первую очередь будут развиваться рынки энергоносителей, металлов, продукции сельского хозяйства и лесной промышленности.

Серьезную опасность для развития конкуренции на рынках представляют соглашения между хозяйствующими субъектами, направленные на раздел рынка по территориальному или продуктовому признаку, на проведение единой ценовой политики, на создание препятствий входа на рынок конкурентов. В этой связи приоритетной задачей антимонопольных органов является совершенствование практики выявления и пресечения подобных антиконкурентных соглашений как на федеральном, так и на региональном уровнях. При этом наибольшее внимание будет уделено выявлению "горизонтальных" соглашений (соглашений между субъектами, действующими на одном товарном рынке), которые, как правило, снижают эффективность функционирования рынка.

Антимонопольные органы будут активизировать работу по предварительному контролю за слияниями и поглощениями хозяйствующих субъектов, а также другими сделками, имеющими те же последствия для концентрации на рынке, что и слияния: приобретением одним хозяйствующим субъектом пакета акций или части активов другого хозяйствующего субъекта, передачей прав управления одного хозяйствующего субъекта другому, созданием и слиянием ассоциаций и т.д. Антимонопольные органы будут запрещать слияния и поглощения хозяйствующих субъектов в тех случаях, когда такие сделки могут привести к существенному ослаблению конкуренции на рынке.

Предварительный контроль за слияниями, осуществляемый антимонопольными органами, будет включать требование об обязательном предварительном уведомлении хозяйствующими субъектами антимонопольных органов о готовящихся крупных слияниях.

#### 4.10. Регулирование естественных монополий

Важным направлением экономической политики является регулирование естественных монополий, то есть тех сфер и отраслей,

в которых развитие конкуренции невозможно или неэффективно. В условиях современной российской экономики к ним относятся:

- \* передача электроэнергии по сетям и местное распределение электроэнергии;
- \* эксплуатация теплоснабжения, водоснабжения и канализации;
- \* эксплуатация магистральных газопроводов и местное распределение газа;
- \* эксплуатация магистральных нефтепроводов;
- \* осуществление железнодорожных перевозок;
- \* эксплуатация портов, аэропортов, транспортировка грузов в районы Крайнего Севера;
- \* оказание отдельных услуг связи (телефонная связь, базовые почтовые услуги).

Работа по регулированию естественных монополий в первую очередь направлена на защиту интересов потребителей соответствующих товаров и услуг, недопущение злоупотребления своим монопольным положением со стороны субъектов естественных монополий. Вместе с тем регулирование должно также обеспечить полное покрытие экономически оправданных издержек предприятий и создание условий для адекватного инвестирования в развитие производства.

Усилия Правительства Российской Федерации будут направлены на создание стабильной организационной структуры и эффективной системы регулирования отраслей, относящихся к естественным монополиям, что важно не только для обеспечения нормальной работы предприятий в данных отраслях, но и для привлечения инвесторов. Тем самым будет достигнут оптимальный баланс интересов потребителей и производителей.

Проектирование схемы регулирования для каждого вида естественной монополии будет скоординировано с реструктурированием хозяйствующих субъектов, действующих в данных отраслях. В целом будет ограничен масштаб регулирования путем отделения секторов естественной монополии от таких секторов, в которых возможно развитие конкуренции.

В 1995 году будут созданы федеральные органы исполнительной власти для регулирования естественных монополий с обеспечением независимости и коллегиальности в их работе.

Правительство Российской Федерации намерено продолжить реформирование РАО "ЕЭС России" в целях обеспечения конкуренции в производстве электроэнергии, что даст возможность ограничить регулирование сферой транспортировки и конечного распределения электроэнергии, а также услуг диспетчерского управления.

В целях повышения эффективности управления в новых условиях на основе существующих подразделений РАО "ЕЭС России" будет создана независимая организация по управлению оптовым рынком, работающая на бесприбыльной основе.

После выделения генерирующих компаний на федеральном уровне будут регулироваться только тарифы на передачу электроэнергии, а в регионах - более широкий перечень тарифов в связи с монопольным

характером конечного распределения электроэнергии.

В нефтяной промышленности выделение естественных монопольных структур уже произошло (АК "Транснефть"). Регулироваться будут только тарифы на транспортировку нефти и оплата за доступ к нефтепроводам для сторонних пользователей, при этом остальные цены на нефть и нефтепродукты будут освобождены от какого-либо государственного регулирования.

РАО "Газпром" обеспечивает стабильные производство и транспортировку газа. Вместе с тем потребуются регулирование оптовых цен на газ, тарифов на транспортировку газа, ставок оплаты за доступ к газопроводам и условий доступа.

Будет создана более эффективная система ценообразования в газовой промышленности, основанная на территориальной дифференциации оптовых цен на газ с постепенным их приближением к экономически оправданным уровням.

Распределение газа на местах во многих случаях будет осуществляться монопольными структурами, поэтому потребуются регулирование тарифов для конечных потребителей региональными регулирующими органами.

В сфере регулирования тарифов на железнодорожные перевозки и электроэнергию будут постепенно устранены механизмы перекрестного субсидирования различных категорий пользователей. При необходимости в качестве средства социальной защиты будут использоваться прямые государственные дотации из федерального бюджета наименее защищенным группам населения. В результате значительно сократится льготное потребление ресурсов и услуг при сокращении затрат на их распределение.

Будут постепенно вводиться территориально дифференцированные тарифы на перевозки грузов и пассажиров.

В сфере телефонной связи предполагается обеспечивать регулирование тарифов на основные местные и междугородные услуги в течение еще довольно продолжительного времени. Полномочия по регулированию тарифов, которые в настоящее время осуществляет Министерство связи Российской Федерации, будут переданы независимому регулирующему органу. При этом будут сокращены возможности перекрестного субсидирования одних групп потребителей за счет других нерегулируемых (конкурентных или потенциально конкурентных) видов деятельности.

Будут также регулироваться базовые услуги почтовой связи, хотя в крупных городах при появлении альтернативных методов доставки корреспонденции подобная мера может себя быстро исчерпать.

Регулирование тарифов в сфере теплоснабжения, водоснабжения и канализации будет осуществляться региональными органами государственной власти.

## РАЗДЕЛ 5. ИНВЕСТИЦИОННАЯ ПОЛИТИКА И СТРУКТУРНАЯ ПЕРЕСТРОЙКА ЭКОНОМИКИ

### 5.1. Основные направления структурной и

Современная ситуация в российской экономике и задачи возобновления экономического роста на новом этапе реформ настоятельно диктуют необходимость активизации структурной перестройки экономики. Правительство Российской Федерации намерено использовать для этого прежде всего инструменты инвестиционной политики, федеральные целевые программы, государственные закупки и т. п. с учетом ограничений, налагаемых требованиями финансовой стабилизации, состоянием природно-ресурсного потенциала и окружающей среды в регионах.

Структурная перестройка уже началась. И в этом процессе все большую роль играют рыночные механизмы. Динамику развития отраслей все в большей степени определяет платежеспособный потребительский и инвестиционный спрос.

Вместе с тем процесс формирования новых относительных цен не завершен, не работают механизмы внутриотраслевого и межотраслевого перераспределения капитала.

В структуре валового внутреннего продукта при росте доли чистого экспорта и потребления населения происходит значительное снижение удельного веса реальных инвестиций и государственных расходов. Объем капитальных вложений снизился в 1992 году по сравнению с предшествующим годом на 40 процентов, в 1993 - на 12 процентов, в 1994 - на 26 процентов. Сокращение объема валового внутреннего продукта обусловлено в значительной мере свертыванием инвестиционной деятельности. В 1995 году ожидается сокращение всех видов инвестиций еще на 12-14 процентов, в том числе государственных инвестиций за счет федерального бюджета - на треть. В то же время потребности структурной перестройки российской экономики, повышение ее эффективности требуют увеличения инвестиций. Одна из особенностей сложившейся экономической ситуации заключается в том, что в составе издержек производства растет доля материальных затрат прежде всего вследствие роста цен на энергетические ресурсы, которые еще отстают от уровня мировых цен. Повышается доля условно-постоянных затрат, что является одним из факторов роста цен.

Для снижения издержек, в том числе за счет энергосбережения, а также для приспособления производства к меняющемуся спросу, для обновления и повышения конкурентоспособности продукции нужны крупные инвестиции в основной капитал. Нарастания оборотных средств и улучшения использования имеющихся мощностей в большинстве случаев, особенно в обрабатывающих отраслях, недостаточно из-за неприспособленности этих мощностей к требованиям рынка.

Эта проблема не может быть решена путем увеличения государственных инвестиций в силу ограниченности средств федерального бюджета и необходимости их использования в первую очередь для удовлетворения федеральных нужд. В условиях спада экономики эффективность инвестиций неизбежно оказывается невысокой, в то время как повышение их эффективности является условием

преодоления этого спада. В нынешней ситуации только высокоэффективные инвестиции, обеспечивающие отдачу в минимальные сроки, способны переломить тенденции спада в производстве, обеспечить рост реальных доходов предприятий, населения и федерального бюджета, увеличивая платежеспособный спрос и не вызывая усиления инфляции.

Отсюда следует, что задача повышения инвестиционной активности не может быть решена посредством усиления прямого вмешательства государства. Речь должна идти о формировании благоприятного климата для частных инвесторов, что должно способствовать росту реальных сбережений и ускорению эффективной трансформации накоплений в инвестиции.

В силу изложенных причин роль государства в стимулировании инвестиционного процесса в условиях средней фазы перехода к рынку возрастает.

Для этого необходимо:

- \* подавить инфляцию, так как увеличение государственных инвестиций за счет инфляционной накачки не только не повысит инвестиционную активность, но и приведет к прямо противоположным результатам;

- \* снизить инвестиционные риски, которые еще весьма велики в Российской Федерации (на это направлены институциональные преобразования, охарактеризованные выше);

- \* прямо стимулировать сбережения и их перевод в частные инвестиции, в том числе методами долевого участия государства, предоставления государственных гарантий и в иных формах.

Особенность ситуации состоит в том, что в своей инвестиционной политике Правительство Российской Федерации обязано решать одновременно ряд следующих задач:

- \* поддержка основных систем жизнеобеспечения и социальной сферы;

- \* развитие инфраструктуры, вложения в которую непривлекательны для частных инвесторов, хотя инфраструктура и необходима для повышения предпринимательской и инвестиционной активности;

- \* обеспечение поддержки производств, которые имеют перспективы для завоевания позиций на внутреннем и внешнем рынках и могут участвовать в формировании новой прогрессивной структуры российской экономики, но неспособны в короткие сроки добиться успеха самостоятельно;

- \* стимулирование высокоэффективных частных инвестиций.

Работа, проводимая непосредственно с рыночными агентами, будет способствовать выявлению и поддержке "точек роста", развитию конкурентоспособного рыночного сектора, определяющего облик российской экономики. Государственная поддержка частных инвесторов будет сопровождаться жестким контролем за использованием выделяемых средств.

Параллельно из хозяйственного оборота будут выводиться неэффективные, не имеющие перспектив развития предприятия и

производства. При этом будут учитываться возможности сохранения старых или создания новых рабочих мест, условия поддержания социальной сферы и жизнедеятельности конкретных городов и регионов. Наряду с этим в меру возможностей федерального бюджета, а также с привлечением средств международных финансовых организаций Правительство Российской Федерации намерено осуществлять инвестиции в развитие систем жизнеобеспечения и социальной сферы, а также инфраструктуры, в перспективные отрасли и предприятия, располагающие заделами на уровне или выше мировых технических достижений или имеющие перспективы значительного расширения спроса. Основным инструментом осуществления этих инвестиций останутся федеральные целевые программы и система конкурсов. В целях концентрации финансовых ресурсов и достижения эффекта в кратчайшие сроки количество одновременно реализуемых программ будет сокращаться, а отбор исполнителей предусмотренных программами мероприятий будет производиться на конкурсной (аукционной) основе с привлечением в качестве операторов банков и трастовых компаний. Государственные закупки будут сохранять свое значение как фактор формирования платежеспособного спроса на товары и услуги, необходимые для выполнения функций государства. Основными сферами прямого применения государственных закупок являются:

- \* национальная оборона и безопасность;
- \* создание государственных резервов;
- \* федеральные системы инфраструктуры;
- \* геологоразведка;
- \* фундаментальная наука;
- \* природоохранная деятельность;
- \* социальная сфера и некоторые другие.

Государственные закупки в указанных сферах по цепочкам хозяйственных связей будут осуществляться в той или иной степени практически во всех отраслях российской экономики.

В размещении государственных заказов будет расширяться применение конкурсов и тендеров.

С целью упорядочения взаимоотношений по поводу исполнения государственных заказов с 1996 года будет введено обязательное страхование контрактов между государственными заказчиками и поставщиками продукции и услуг, обеспечивающее гарантированное равномерное финансирование работ.

## 5.2. Стимулирование частных инвестиций

Ключевые задачи государственной политики в отношении частных инвесторов (включая приватизированные предприятия) состоят в том, чтобы, не вмешиваясь в их деятельность:

- 1) создать необходимую законодательную базу для повышения инвестиционной активности и надежной защиты вкладываемых средств;
- 2) снизить инвестиционные риски и тем самым ускорить процесс трансформации накоплений в инвестиции в виде долевого участия,

гарантий и развития системы страхования;

3) содействовать мобилизации средств мелких вкладчиков институциональными инвесторами - надежными инвестиционными фондами и банками, пенсионными фондами, страховыми компаниями;

4) расширить финансовую базу инвестиций за счет широкого применения на втором этапе приватизации инвестиционных торгов и привлечения к ним стратегических инвесторов; с 1995 года начать размещение на конкурсной основе централизованных инвестиционных ресурсов, выделяемых из федерального бюджета по объектам производственного назначения.

По связанным инвестиционным проектам конкурсы будут проводиться для получения государственной поддержки, обеспечивающей либо прирост мощности, либо ввод конкретного объекта. Целью конкурса является минимизация затрат на реализацию проекта путем привлечения средств негосударственных источников финансирования.

По несвязанным (свободным) инвестиционным проектам конкурс будет проводиться государством в целях поддержки наиболее эффективных инвестиционных проектов, реализация которых придаст ускоряющий импульс развитию экономики. Представляемые на этот конкурс проекты должны удовлетворять следующим условиям:

- \* доля собственных и заемных средств, включая иностранные, частного инвестора не может быть менее 80 процентов;
- \* доля собственных средств частного инвестора (акционерный капитал, прибыль, амортизация) в указанных затратах должна составлять не менее 20 процентов;
- \* срок окупаемости проектов не должен, как правило, превышать двух лет.

Проекты, представляемые на конкурс, должны иметь бизнес-план, а также заключения государственной экологической экспертизы, государственной вневедомственной или независимой экспертизы. Среди коммерческих проектов победителями конкурса становятся те из них, которые при соблюдении изложенных выше условий обеспечивают наивысший экономический эффект.

Инвестор победившего проекта имеет право выбора следующих форм участия государства в финансовом обеспечении проекта:

- \* предоставление государством валютно-номинированного кредита на срок не более 24 месяцев по ставке "ЛИБОР" плюс 1-7 процентов в зависимости от новизны проекта (по проектам, не имеющим аналогов в мировой практике, ставка принимается минимальной);
- \* предоставление государственных инвестиционных ресурсов на условиях закрепления в государственной собственности части акций создаваемых акционерных обществ, которые реализуются на рынке по истечении двух лет с момента начала получения прибыли от реализации проекта. Выручка от продажи этих акций направляется на дополнительное финансирование высокоэффективных проектов, подготовленных с участием коммерческих структур, сверх средств, выделяемых ежегодно Правительством Российской Федерации на эти цели.

Участие государства в финансировании указанных проектов является важным условием устойчивого роста экономики, после чего оно может переключиться исключительно на поддержку общественно значимых проектов. Исходя из нынешней ситуации это может произойти после 1997 года.

Возможности для финансового обеспечения инвестиционной деятельности расширяются с развитием ипотечного кредитования.

Активному формированию рынка недвижимости после завершения чековой приватизации будет способствовать формирование организационно-правового и методического обеспечения оценки недвижимости и оценки стоимости нематериальных активов на принципах, принятых в мировой практике. Предусматривается унификация отечественных методик оценки недвижимости с последующим приведением российских стандартов в соответствие с мировыми.

Значительной поддержкой развития рыночных отношений в инвестиционной сфере явится также широкое распространение практики лизинга дорогостоящих видов техники, позволяющей уменьшить финансовое бремя инвестиционных расходов для инвесторов-заказчиков и стимулировать инвестиционный спрос на соответствующую продукцию отечественных и зарубежных производителей. При развитом лизинге первоначальные вложения, необходимые для организации дела, снижаются примерно в 3-4 раза, что способствует развитию промышленности, и прежде всего малых и средних предприятий. Совершенствование методологии и практики лизинговых операций, присоединение Российской Федерации к Оттавской Конвенции о международном финансовом лизинге создадут более благоприятные возможности для использования мирового опыта.

С помощью лизингового механизма будет обеспечено повышение эффективности конверсии оборонных отраслей промышленности, ускорение технического перевооружения предприятий, укрепление рыночных отношений в сельском хозяйстве и развитие крестьянских (фермерских) хозяйств, привлечение для этих целей капитала коммерческих структур.

При ограниченных возможностях поддержки финансового лизинга за счет средств федерального бюджета решающее значение будет иметь привлечение частного капитала. Стимулирование лизинговых операций будет способствовать развитию предпринимательской деятельности и соответственно увеличению налоговых поступлений в федеральный бюджет.

Возможности для инвестиций в 1995 году и последующие годы расширятся благодаря переоценке основных фондов и индексации амортизационных отчислений, применению ускоренной амортизации. Для инвестиционной поддержки становления малого бизнеса предусматриваются более широкие возможности ускоренного списания основного капитала, что будет способствовать быстрому возврату вложенного капитала и высвобождению дополнительных средств для последующих инвестиций.

Осуществление новой амортизационной политики создает реальные

предпосылки для значительного увеличения объемов амортизационных отчислений в народном хозяйстве в ближайшие годы, доля которых в 1995 году составит 47-53 процента, а в 1997 году превысит 55 процентов от общего объема инвестиций, направляемых в экономику России.

Реализация нового амортизационного механизма будет стимулировать развитие высокоэффективных производств.

Однако реальный эффект от гибкой амортизационной политики может быть получен в случае использования названных средств строго на инвестиционные нужды, а не на цели текущей хозяйственной деятельности.

Сохранение инвестиций. В целях привлечения капитала негосударственных инвесторов намечается создать механизмы защиты вкладываемых ими средств от некоммерческих рисков.

Страхование отечественных и иностранных инвестиций в российскую экономику призвано снизить риск предпринимателей до уровня, приемлемого для владельцев частного капитала.

Правительство Российской Федерации предполагает, что интересы частных инвесторов, участвующих в реализации проектов, должны быть защищены от следующих некоммерческих (политических) рисков: последствий решений органов государственной власти по ограничению прав собственности и распоряжения созданными активами и произведенной продукцией, изменений правил бухгалтерской отчетности, перевода капитала и дивидендов через границу, арбитражной процедуры. Страховая защита инвестиций будет осуществляться как по отдельным видам названных рисков, так и по различным их сочетаниям.

Наравне с защитой инвестиций в объекты, которые расположены на территории Российской Федерации, система страхования будет использована в интересах российских инвесторов, действующих в государствах - участниках Содружества Независимых Государств.

Принципиальным положением является добровольность страхования инвесторов от некоммерческих рисков. Для страхования инвестиций будет создана система страховых учреждений, включающая в себя страховые компании, целевые пулы, Национальную перестраховочную компанию. Распространение на страхование инвестиций практики образования пулов, которые в качестве целевых объединений страховщиков действуют на единых условиях, тарифах, лимитах ответственности, будет дополнительно способствовать объединению и росту уставного капитала страховых компаний. Деятельность Национальной перестраховочной компании будет также служить расширению рынка страхования инвестиций, распределению рисков между субъектами этого рынка, повышению платежеспособности страховщиков.

### 5.3. Привлечение иностранных инвестиций

Увеличение притока иностранных инвестиций станет важным фактором оживления производства и вывода экономики Российской Федерации из кризиса в 1995-1997 годах.

Принятый в последнее время ряд правительственных решений направлен на стимулирование привлечения иностранных инвестиций в российскую экономику и предполагает, в частности, введение налоговых льгот на прибыль, освобождение от налогов и пошлин материалов, оборудования, механизмов и комплектующих изделий, ввозимых для производственного развития предприятий. Решен вопрос о порядке учета при налогообложении на прибыль курсовых разниц, возникающих в связи с изменением курса рубля к иностранным валютам. Вместе с тем инвестиционный климат в Российской Федерации остается неблагоприятным из-за политической, экономической и правовой нестабильности, меняющегося законодательства, жесткой налоговой системы, не согласующейся с уровнем инфляции обменного курса рубля. Сохраняется ряд серьезных юридических и институциональных препятствий. Не решен вопрос о праве собственности на землю, не отработан механизм реализации залоговых форм для иностранных инвесторов. Слабо развита система коммерческой информации о рынке капиталов в стране в целом, в регионах, на конкретных предприятиях и в инвестиционных проектах.

Дальнейшая работа по реализации принципов государственной политики в области привлечения иностранных инвестиций требует разработки комплексной системы взаимоувязанных экономических, правовых, организационных и информационных мер, направленных на создание благоприятного инвестиционного климата и оживление инвестиционной активности.

В комплексе разрабатываемых мер наиболее важными в 1995-1997 годах являются следующие:

- \* закрепление национального режима осуществления иностранных инвестиций, изъятия в котором могут быть введены только федеральными законами;
- \* введение 5-летней отсрочки для применения положений новых федеральных законов, ухудшающих условия деятельности предприятий с иностранными инвестициями;
- \* определение приоритетных отраслей, видов деятельности, регионов, а также инвестиционных проектов с иностранными инвестициями, имеющих федеральное значение, в отношении которых вводятся более льготные условия привлечения иностранных инвестиций;
- \* освобождение от уплаты ввозной таможенной пошлины и налога на добавленную стоимость при ввозе товаров, являющихся вкладом иностранного инвестора в уставный капитал, в течение срока его формирования, освобождение от вывозной таможенной пошлины товаров собственного производства;
- \* введение поощрительной таможенной пошлины (50 процентов от действующей ставки на срок до пяти лет) при ввозе товаров иностранными инвесторами в случае осуществления ими инвестиционного проекта с капитальными затратами, эквивалентными 100 млн. долларов США и выше;
- \* создание необходимых правовых основ заключения концессионных договоров, договоров на предоставление услуг и соглашений о разделе

продукции, заключаемых с российскими и иностранными инвесторами;

- \* обеспечение стабильности экономических условий концессионных и иных договоров, определенных в соответствии с действующим на момент подписания законодательством, на весь срок действия таких договоров;

- \* замена налогов, сборов и других обязательных платежей распределением произведенной продукции между инвестором и Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации;

- \* определение основ хозяйственной деятельности свободных экономических зон и предоставление льгот в зонах экспортного производства.

Привлечению иностранных инвестиций будет способствовать активизация работы с иностранными инвесторами на региональном уровне. В этой связи в 1995-1997 годах предусматриваются создание и развертывание системы информационной и консультационной поддержки органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам привлечения иностранных инвестиций в регионы.

В Российской Федерации уже сейчас имеются возможности привлечения иностранного капитала к реализации около 600 проектов в нефтяной и нефтехимической отраслях, лесоперерабатывающей промышленности, сельском хозяйстве и пищевой промышленности, конверсии оборонного комплекса и других отраслях с оценочным объемом инвестиций около 100 млрд. долларов США.

Важным направлением деятельности по привлечению иностранных инвестиций будет работа по наполнению инвестиционных кредитов международных финансовых организаций и зарубежных стран конкретными проектами, а также в целях своевременной подготовки таких проектов и повышения их эффективности.

Улучшение инвестиционного климата путем обеспечения правовой стабильности, облегчения налогового бремени, снижения таможенных пошлин, совершенствования управления инвестиционным процессом дает основания полагать, что объем иностранных инвестиций в экономику Российской Федерации составит в 1995 году 2-3 млрд. долларов США, в 1996 году - 5-6 млрд. долларов и в 1997 году - 7-8 млрд. долларов США.

#### 5.4. Структурные сдвиги в экономике и перспективы развития отдельных отраслей

Преобразования, осуществленные в ходе экономической реформы, уже привели к тому, что на структурные сдвиги в экономике все больше влияют рыночные силы. Они в основном и будут определять перспективы развития отдельных отраслей, тогда как задачей структурной и инвестиционной политики государства станет лишь регулирование процесса структурных изменений. Поэтому все большее значение будут приобретать анализ и прогноз динамики объемов и структуры производства, выявление точек роста и звеньев, оказывающихся под угрозой в условиях структурного кризиса, выработка адекватных мер.

Исходя из сложившейся к концу 1994 года экономической конъюнктуры и возможных объемов инвестиций можно предположить, что в 1995 году спад в промышленности замедлится, а в 1996 году прекратится. В топливно-энергетическом комплексе, металлургии и пищевой промышленности начнется рост производства. В 1997 году начнет расти в целом объем промышленной продукции.

При этом в 1995-1997 годах в структуре промышленности произойдут определенные изменения. В 1997 году приостановится снижение доли продукции обрабатывающих отраслей промышленности в общем объеме промышленного производства.

Это связано как с определенной ориентацией на внешний рынок добычи сырьевых ресурсов, спрос на которые ограничивается относительно невысокими темпами роста экономики развитых стран, так и тем, что перерабатывающие отрасли, неконкурентоспособные по причине высокой ресурсоемкости, будут вынуждены снижать издержки производства.

Неинфляционное увеличение спроса на внутреннем рынке и устойчиво расширяющийся сбыт как главный признак экономического прогресса возможны при условии роста эффективности производства, то есть снижении затрат ресурсов, за счет использования ресурсосберегающих технологий, повышения фондоотдачи и т.д. Из этого вытекает необходимость ориентации производства на новые эффективные ресурсосберегающие технологии и оборудование, на повышение качества продукции.

Анализ конкурентоспособности продукции, издержек производства и оценка конъюнктуры рынков, структуры цен и их соотношений позволяют определить имеющие потенциальный спрос товары и соответствующие им технологии и наметить пути повышения эффективности материального производства.

Перспективными направлениями развития топливно-энергетического комплекса на среднесрочную перспективу являются:

- \* увеличение доли природного газа в суммарном производстве и потреблении энергоресурсов, углубление переработки нефти для увеличения производства высококачественных светлых нефтепродуктов, а также преодоление спада в добыче нефти и умеренный рост этой добычи;
- \* стабилизация и постепенное наращивание добычи угля (в основном открытым способом) по мере освоения экологически приемлемых технологий его использования и развития углеобогащения и комплексной переработки углей;
- \* дальнейшее экономически и экологически целесообразное использование атомной и гидроэнергии;
- \* обновление физически и морально изношенного энергетического оборудования с приоритетным внедрением газовых турбин и парогазовых установок, опережающий рост электрификации и газификации коммунально-бытовой сферы и села при общей стабилизации потребления первичных энергоресурсов и сокращении использования топлива и энергии в энергоемких отраслях промышленности;

\* активное использование "газовой паузы" для технологической реконструкции всех отраслей топливно-энергетического комплекса, интенсификация освоения местных энергоресурсов (гидроэнергии, торфа, отходов лесного производства, малых месторождений угля, газа, нефти и т. д.), а также ускорение освоения, в первую очередь, нетрадиционных возобновляемых и вторичных энергоресурсов (ветровой, солнечной и геотермальной энергии, шахтного метана, биогаза, тепла отходящих газов и т. д.), особенно в районах с децентрализованными потребителями;

\* решение проблемы топливно- и энергообеспечения регионов Дальнего Востока, Забайкалья и Северного Кавказа.

В нефтедобывающей промышленности следует ожидать интенсификации работ по созданию новых мощностей, которые восполнят снижение добывающих возможностей действующих скважин по мере истощения запасов разрабатываемых месторождений.

Основным направлением дальнейших институциональных преобразований в отрасли будет продолжение процесса формирования вертикально интегрированных компаний, осуществляющих комплекс работ по добыче и переработке нефтяного сырья.

Стабилизация добычи нефти возможна в 1996 году, начало же роста этой добычи - в 1997 году.

В нефтеперерабатывающей промышленности для обеспечения потребностей Российской Федерации в моторном топливе и других нефтепродуктах должны проводиться реконструкция и модернизация имеющегося производственного аппарата для повышения глубины переработки нефти. Одновременно с учетом имеющихся мощностей по первичной переработке нефти физически и морально устаревшие мощности будут в рациональных масштабах выводиться из эксплуатации.

Учитывая сложившееся соотношение цен на нефть и нефтепродукты, большинство предприятий отрасли без осуществления мер, позволяющих снизить издержки на производство нефтепродуктов, останутся неконкурентоспособными и не будут иметь перспектив как на внешнем, так и внутреннем рынках.

Будут предприниматься меры по улучшению экологической обстановки в районах размещения нефтеперерабатывающих заводов.

Газовая промышленность обладает достаточными запасами газа, позволяющими поддерживать и даже наращивать уровень его добычи.

Высокий внутренний и внешний спрос на продукцию этой отрасли сохранит ее привлекательность для инвесторов и кредиторов.

Эффективность функционирования этой отрасли будет повышена за счет:

\* создания системы сбора, транспортировки и переработки попутного нефтяного газа;

\* проведения реконструкции Единой системы газоснабжения в целях повышения ее надежности, энергетической и экономической эффективности, развития системы подземных хранилищ;

\* подготовки к разработке и освоению нового газодобывающего региона - полуострова Ямал.

Будет повышаться доля газа в топливном балансе страны.

Развитие угольной промышленности в среднесрочной перспективе будет определяться активной работой по ее реструктуризации:

- \* созданием конкурентоспособных предприятий, обеспечивающих удовлетворение спроса на угольную продукцию при снижении финансовой нагрузки на федеральный бюджет;
- \* увеличением объемов открытой добычи угля в восточных районах страны;
- \* постепенным контролируемым сокращением подземной добычи;
- \* закрытием нерентабельных шахт, в первую очередь в

Подмосковном, Донецком и Кузнецком угольных бассейнах.

Повышение энергетической и экономической эффективности электроэнергетики будет достигаться путем вывода из эксплуатации и реконструкции устаревшего и изношенного оборудования и увеличения доли комбинированной выработки электроэнергии и тепла.

Другим важнейшим направлением развития электроэнергетики является внедрение на действующих электростанциях, особенно в европейской части Российской Федерации, газотурбинных установок с паровыми котлами, утилизаторами на паровых турбинах взамен устаревших паросиловых установок.

Ввод новых конденсационных мощностей будет осуществляться в энергодефицитных в настоящее время регионах. Намечается сохранение объема выработки электроэнергии АЭС при повышении их безопасности, активное использование нетрадиционных видов источников энергии с целью сокращения завоза топлива в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности и повышения надежности электроснабжения.

Будут продолжены работы по формированию федерального (общероссийского) оптового рынка электроэнергии и мощности.

В металлургическом комплексе в 1995-1997 годах в целях снижения издержек структурные изменения будут связаны с внедрением прогрессивных энерго- и ресурсосберегающих и экологически чистых технологий, а также заменой изношенного оборудования на действующих мощностях. Экономичность и экологичность становятся важнейшими условиями развития данного комплекса, обеспечивающими конкурентоспособность его продукции на внутреннем и мировом товарных рынках.

В черной металлургии представляется перспективным внедрение в доменном производстве новых технологий и оборудования, в том числе установок для вдувания пылеугольного топлива. Это позволит снизить материальные затраты, использовать низкокалорийные и некондиционные угли и улучшить качество выпускаемой продукции.

Главным направлением модернизации сталеплавильного производства будет замена устаревшего мартеновского способа выплавки стали на более прогрессивные - конвертерный и электросталеплавильный с установкой оборудования для непрерывной разливки стали, агрегатов внепечной обработки и совмещенной разливки стали с прокаткой листа. Реализация указанных мероприятий

обеспечит существенное снижение удельного расхода стали при выпуске готового проката черных металлов.

В прокатном производстве основным направлением совершенствования структуры выпуска будет расширение сортамента и повышение качества металлопродукции за счет увеличения масштабов применения эффективных технологий и оборудования. Перспективно техническое перевооружение трубного производства, обеспечивающее расширение сортамента стальных труб и улучшение их качества, что в первую очередь определяется высоким платежеспособным спросом на них со стороны нефтяной и газовой промышленности.

В цветной металлургии перспективно укрепление ее рудной базы как за счет ввода новых мощностей, так и за счет реконструкции действующих предприятий по добыче и переработке руд, что позволит компенсировать выбывающие мощности и удовлетворять имеющийся спрос на важнейшие виды цветных металлов при обеспечении приемлемого соотношения цена-качество. В ближайшей перспективе ожидается концентрация производства алюминия на эффективных предприятиях, использующих передовые энерго- и ресурсосберегающие технологии и оборудование и выпускающих конкурентоспособную готовую продукцию, а также реорганизация нежизнеспособных, убыточных предприятий. В металлургическом переделе отрасли ожидается внедрение ресурсосберегающих технологий, в том числе чистых автогенных и гидрометаллургических процессов при производстве тяжелых цветных металлов, и применение обожженных анодов и электролизеров нового поколения с повышенной силой тока при выплавке алюминия.

Предусматривается также внедрение новых процессов более глубокого обогащения руд, повышение качества подготовленного рудного сырья, а также увеличение выпуска готового проката цветных металлов с использованием в едином технологическом цикле непрерывных и совмещенных процессов.

Структурные преобразования будут осуществляться в основном за счет собственных средств предприятий и внебюджетных финансовых ресурсов. Анализ складывающейся конъюнктуры цен на продукцию металлургической промышленности (сортовой прокат, листовую сталь, заготовку для переката, чугуна, стальные трубы, а также на важнейшие виды цветных металлов) позволяет прогнозировать, что в 1995-1997 годах она будет в основном конкурентоспособна как на внутреннем, так и на внешнем рынках. В этих условиях производство готового проката черных металлов, стальных труб и цветных металлов в 1996 году стабилизируется на уровне предыдущего года, а в 1997 году ожидается его некоторый рост.

В строительной индустрии структурные изменения будут связаны с ростом производства эффективных стеновых материалов, мелкоштучных изделий на основе местного сырья, изделий и конструкций для малоэтажного жилищного строительства и обустройства фермерских хозяйств.

Совершенствование структуры цементной промышленности будет осуществляться в основном за счет увеличения выпуска цемента,

получаемого энергосберегающим "сухим" способом, и организации производства многокомпонентных цементов, обеспечивающих получение прочных и долговечных бетонных и железобетонных изделий, что позволит сократить затраты и повысить конкурентоспособность производимой продукции.

В стекольной промышленности повышение конкурентоспособности продукции и снижение издержек производства во многом связано с ростом производства эффективного полированного стекла на расплаве металла, стекла тонких номиналов и стеклопакетов, обеспечивающих повышение теплофизических характеристик строительных конструкций. Реализация намечаемых структурных преобразований и прогнозируемое повышение инвестиционной активности создадут условия для стабилизации работы предприятий строительной индустрии. Качественные отечественные строительные материалы и изделия будут пользоваться на внутреннем рынке преимущественным спросом по сравнению с более дорогими импортными аналогами. В этих условиях в 1996 году ожидается стабилизация выпуска продукции на уровне 1995 года, а в 1997 году - некоторый его рост.

В химической, нефтехимической, медицинской, и микро-биологической промышленности целесообразно сосредоточить усилия на повышении конкурентоспособности продукции и изменении в этих целях структуры предложения за счет повышения доли прогрессивных видов химической продукции.

В промышленности минеральных удобрений наиболее актуальна модернизация действующего производства, обеспечивающая увеличение выпуска эффективных видов удобрений, переработка отходов производства фосфорных и сложных удобрений, а также организация выпуска новых, и экологически безопасных химических средств защиты растений. Будут расширяться масштабы применения эффективных технологий и оборудования для увеличения выпуска прогрессивных конструкционных пластмасс (поликарбонат, полисульфон и другие), а также полиэтилен-терефталата (сырья для выпуска полиэфирных волокон), что позволит удовлетворить потребности предприятий автомобильной, электротехнической и легкой промышленности. Перспективными направлениями, исходя из ожидаемой структуры спроса, являются: расширение ассортимента и увеличение выпуска прогрессивных видов синтетических волокон и нитей; наращивание производства пользующихся устойчивым спросом шин для малотоннажных автомобилей, автобусов и грузовых автомобилей с металлокордом в каркасе и брекере, организация выпуска крупногабаритных и сверхкрупногабаритных шин, поставляемых в настоящее время из государств - участников СНГ; остановка производств, использующих энергоемкие процессы, и вывод из эксплуатации действующих мощностей по выпуску неэффективных видов химической продукции; реконструкция мощностей в целях перевода их на использование более дешевого сырья.

Сохранение фармацевтической промышленности связано с выпуском не уступающих по качеству зарубежным аналогам, но более дешевых

лекарственных средств при увеличении доли жизненно необходимых медикаментов в общем объеме их выпуска, в том числе препаратов для лечения сердечно-сосудистых, нервно-психических, онкологических и других заболеваний, что позволит улучшить обеспечение медикаментами населения и лечебно-профилактических учреждений здравоохранения и частично вытеснить с внутреннего рынка зарубежных конкурентов. Анализ издержек по важнейшим видам продукции позволяет сделать вывод о жизнеспособности производства полиэтилена, смолы ПВХ, полипропилена, каустической и кальцинированной соды, хлористого калия, карбамида, метанола, шин для легковых и грузовых автомобилей, полистирола, аммиачной селитры и синтетического каучука. Поэтому в 1996 году ожидается значительное замедление темпов спада производства этих товаров, а в 1997 году - рост их производства.

Вместе с тем цены на продукцию предприятий по производству минеральных удобрений, химических средств защиты растений и кормовых добавок ограничивают сбыт как на внутреннем, так и внешнем рынках. С учетом складывающихся цен предложения на минеральные удобрения можно ожидать остановки ряда технологических линий, цехов по их производству, а также некоторых предприятий.

Несмотря на то, что цены на основной ассортимент химических волокон и нитей вышли на уровень мировых, эта продукция в связи с сокращением производства вискозных волокон и нитей в Европе будет иметь сбыт за рубежом. С учетом прогнозируемого спроса предприятий легкой промышленности в 1996 году ожидается некоторое замедление темпов спада выпуска химических волокон и нитей, а в 1997 году - стабилизация их производства.

Аналогичное положение складывается и с производством продукции шинной промышленности. Общий выпуск шин для грузовых и легковых автомобилей в 1996-1997 годах в основном стабилизируется.

В лесозаготовительной промышленности наиболее перспективны: развитие в основных лесосырьевых районах заготовки древесины по соответствующей лесоводственным требованиям хлыстовой технологии с максимальным вовлечением в эксплуатацию всех ресурсов, в том числе мягколиственной древесины; внедрение и расширение сортиментной технологии заготовки древесины при рубках главного и промежуточного пользования; развитие производств на основе химической и химико-механической переработки древесины в районах основных лесозаготовок.

В деревообрабатывающей промышленности рост эффективности производства и формирование устойчивого рынка сбыта связаны с переходом на производство пилопродукции повышенной заводской готовности и качества (конструкционные, клееные и строганные пиломатериалы и заготовки целевого назначения) с защитной обработкой и нормируемой влажностью; с созданием новых мощностей по выпуску высококачественных древесных плит, в том числе древесно-волоконистых плит средней плотности и экологически чистых древесно-стружечных плит.

В целлюлозно-бумажной промышленности перспективны:

- \* рост потребления лиственной и низкокачественной древесины, а также древесных отходов;
- \* расширение использования современных высокоэффективных ресурсосберегающих и экологических технологий в производстве полуфабрикатов, бумаги и картона, повышение качества и конкурентоспособности продукции;
- \* осуществление мероприятий по охране окружающей среды в зоне действия крупных целлюлозно-бумажных предприятий.

Реализация намечаемых мер создаст условия для повышения эффективности использования древесного сырья, качества и конкурентоспособности лесобумажной продукции и наращивания на этой основе экспортного потенциала лесного комплекса.

Анализ конкурентоспособности отдельных видов лесобумажной продукции с учетом транспортных расходов и таможенных пошлин свидетельствует, что в 1995-1997 годах будут экономически выгодны поставки на экспорт товарной целлюлозы, пиломатериалов и хвойной деловой древесины (на западный и восточный рынки), лиственной древесины из европейской части России и Тюменской области (на западный рынок), а также газетной бумаги.

Одним из направлений стабилизации работы предприятий лесопромышленного комплекса будет восстановление между ними взаимовыгодных хозяйственных связей, что позволит восстановить и развить лесозаготовительные мощности и на этой основе обеспечивать поставки целлюлозно-бумажным предприятиям древесного сырья в необходимых количествах при снижении транзакционных издержек. С учетом спросовых ограничений внутреннего и внешнего рынков в 1996 году можно ожидать снижения производства лесобумажной продукции, хотя и в меньших размерах, чем в предыдущие годы, а в 1997 году - его стабилизации.

В машиностроении и металлообработке с учетом оценки платежеспособного спроса целесообразно осуществить:

- \* расширение производства современного технологического оборудования для добывающих и обрабатывающих отраслей, в том числе для интенсификации добычи нефти и газа, повышения нефтеотдачи пластов, увеличения глубины переработки нефти, повышения уровня механизации и степени безопасности работ в угольных шахтах и разрезах;
- \* совершенствование структуры выпуска грузовых автомобилей по потребляемому виду топлива и грузоподъемности за счет увеличения в общем объеме производства удельного веса автомобилей с дизельными двигателями, в том числе для осуществления международных перевозок грузов, малотоннажных и специализированных автомобилей ;
- \* создание и развитие производства конкурентоспособного станочного оборудования и инструмента;
- \* расширение производства современных воздушных, морских и речных судов, автобусов и других транспортных средств;
- \* расширение ассортимента строительных и дорожных машин, в том

числе для малоэтажного и коттеджного строительства;

- \* насыщение внутреннего рынка широкой гаммой современного полиграфического оборудования, включая машины для переработки текстовой и иллюстрированной информации;
- \* развитие производства современных контрольно-кассовых машин для объектов малого бизнеса, торговли и бытового обслуживания, в том числе со считыванием штрихового кодирования и кредитных карт;
- \* снижение издержек на производство и расширение ассортимента сельскохозяйственной техники и оборудования для перерабатывающих отраслей агропромышленного комплекса, в том числе для малых предприятий, фермерских хозяйств, а также технологического оборудования для торговли и общественного питания, текстильной и легкой промышленности.

Анализ конъюнктуры рынка показывает, что в краткосрочном периоде будут конкурентоспособны на внутреннем рынке тракторы, грузовые автомобили всех марок, экскаваторы, погрузчики и автогрейдеры, некоторые другие виды машин, механизмов и оборудования, наручные часы.

Правительство Российской Федерации считает необходимым оказывать поддержку авиационной промышленности, атомному машиностроению, космической программе, учитывая хорошие перспективы их конкурентоспособности на внутреннем и мировом рынках.

Вместе с тем технический уровень и затраты на производство предприятий, выпускающих асинхронные электродвигатели, автомобильные аккумуляторные батареи, токарные станки, формовочные прессы и другие виды машин и оборудования, не позволят им сохранить свои позиции на рынке.

В 1997 году ожидаются стабилизация производства отдельных видов машиностроительной продукции и начало роста этого производства.

Оборонная промышленность. В сложившейся ситуации в ближайшие годы в рамках государственных расходов на содержание армии и закупку вооружений Правительство Российской Федерации намерено решать следующие задачи:

- \* сохранение материально-технического снабжения армии на уровне, не подрывающем ее боеспособности в наиболее вероятных вариантах военных действий;
- \* недопущение разрушения временно невостребованных наиболее ценных элементов производственного и научно-технического потенциала оборонной промышленности;
- \* обеспечение процесса разработки новейших образцов вооружений и военной техники как основы модернизации Вооруженных Сил Российской Федерации.

Решение на данном переходном этапе перечисленных задач позволит по мере создания и реализации в Российской Федерации предпосылок экономического роста разработать отвечающие ее реальным возможностям и потребностям программы вооружений и мобилизационные планы на основе развертывания производственных мощностей новейшего

технологического уровня.

1995 год должен стать этапом реформ оборонной промышленности, предусматривающим концентрацию разработки и производства вооружений и военной техники на ограниченном количестве предприятий. Это позволит устранить ситуацию, при которой сравнительно небольшой объем государственного финансирования распределяется среди избыточного количества предприятий и организаций оборонной промышленности и приводит к всеобщему недофинансированию и, как следствие, всеобщему распаду.

Реализация этого направления позволит сконцентрировать лучшие ресурсы военного научно-технического и производственного потенциала. Этому будут способствовать меры государственной поддержки по перемещению в точки концентрации опытно-конструкторской и производственной базы, а также соответствующих кадров (включая предоставление жилья и т. п.).

Одновременно будет пересмотрена загрузка хозрасчетных предприятий Министерства обороны Российской Федерации с ликвидацией нерентабельных производств и переводом большей части работ по ремонту военной техники на предприятия-изготовители.

Концентрацию оборонного заказа на ограниченном количестве предприятий следует рассматривать как временную меру, применяемую в кризисный период. По мере стабилизации экономической ситуации будет осуществлен переход к конкурсным принципам проведения оборонных исследований, разработки, опытного и серийного производства.

В целях реализации реформы предприятий оборонной промышленности в кратчайшие сроки будут начаты переоформление и перерегистрация учредительных документов предприятий и организаций оборонной промышленности в соответствии со статусом каждого из них путем:

- \* преобразования в казенное предприятие;
- \* преобразования в государственное предприятие со статусом научно-производственного центра;
- \* выведения из состава оборонной промышленности и акционирования.

Необходимо провести неформальную углубленную экспертизу и аудит предприятий и организаций отраслей оборонной промышленности в целях выявления жизнеспособных коллективов исследователей и разработчиков, производств и опытно-конструкторской базы, которые сохранились в условиях резкого и некомпенсированного сокращения государственного оборонного заказа и других источников бюджетного финансирования.

Правительство Российской Федерации намерено провести работу по определению перечня научно-технических областей, принципиально важных для поддержания обороноспособности страны и сохранения конкурентоспособности на мировых рынках вооружений в соответствии с новой военной доктриной и военно-политической ситуацией в мире.

Основными принципами государственной политики конверсии военного производства в оборонном комплексе и сопряженных с ним

отраслях на ближайшую перспективу станут:

- \* разработка жесткого, законодательно закрепленного механизма контроля за процессом выделения, расходования и использования государственных средств на структурную перестройку оборонного комплекса;
- \* постепенный перенос акцента с прямых инвестиционных методов государственной поддержки на косвенные;
- \* создание условий для самофинансирования процессов структурной и технологической конверсии оборонных предприятий;
- \* более активное использование возможностей, полномочий и ресурсов регионов в интересах проведения процесса конверсии;
- \* обеспечение максимально открытого, гласного характера государственных мер управления и финансовой поддержки конверсионных преобразований в оборонном комплексе.

На основе указанных принципов будет применена следующая система организационных и институциональных мер поддержки структурной перестройки конверсионных предприятий:

- \* четкое определение механизма акционирования и приватизации предприятий, выводимых из оборонного комплекса, доли и места различных форм собственности в этой категории предприятий в соответствии с перераспределением государственного оборонного заказа и мобилизационных заданий;
- \* разработка системы различных форм государственных гарантий по средствам, инвестируемым в конверсионные программы и проекты;
- \* развитие смешанного кредитования долгосрочных конверсионных проектов предприятий оборонного комплекса с участием государства и частных инвесторов с использованием конкурсных начал;
- \* максимально возможное рассекречивание необходимой для инвестора информации об объекте инвестиций в оборонном комплексе.

В части организационно-финансового обеспечения конверсии предусматривается создать Государственный фонд конверсии оборонной промышленности, аккумулирующий и обеспечивающий непрерывность финансирования (в основном на возвратной основе) программы конверсии.

Все это позволит в течение 1995-1997 годов осуществлять программу конверсии на предприятиях оборонного комплекса, перепрофилировать имеющиеся мощности на выпуск высокотехнологичной и конкурентоспособной гражданской продукции для топливно-энергетического и аграрно-промышленного комплексов, транспорта, связи и других отраслей, а также выпуска широкого спектра современных товаров народного потребления.

В легкой промышленности анализ конъюнктуры цен показывает, что в отрасли, хотя и сохранится потенциал конкурентоспособности на внутреннем рынке, основной проблемой останется необходимость снижения издержек производства и расширения ассортимента продукции. Поэтому в отраслях легкой промышленности важнейшими направлениями структурной политики станут:

- \* реконструкция и техническое перевооружение предприятий,

которые создадут условия для переработки отечественного сырья с высокой эффективностью и обеспечат выпуск конкурентоспособной продукции;

- \* перепрофилирование высвобождаемых мощностей на выпуск трикотажных и швейных изделий;
- \* организация переработки прядильными предприятиями выпускаемой пряжи в готовые трикотажные изделия;
- \* расширение ассортимента изделий легкой промышленности и увеличение предложения широкоразмерных хлопчатобумажных тканей, новых видов костюмных, одеяльных и мебельных тканей, детских швейных и трикотажных изделий, обуви с верхом из натуральной кожи, а также качественных тканей и трикотажных изделий на основе применения новых технологий с использованием льноволокна;
- \* совершенствование инфраструктуры рынка товаров легкой промышленности путем осуществления мер по ускорению товаро-продвижения путем развития межрегиональных и региональных оптовых рынков, мелкооптовых баз, выставочных комплексов, проведения ярмарок;
- \* разработка комплекса мер по ограничению недобросовестной конкуренции, предотвращению нелегального ввоза импортных товаров и повышению действенности системы их сертификации.

В агропромышленном комплексе в 1992-1994 годах, несмотря на более низкие по сравнению с другими отраслями народного хозяйства темпы спада производства, нарастали кризисные явления. Результаты хозяйственной деятельности за 1994 год оказались наихудшими за весь период экономической реформы прежде всего в зерновом и свеклосахарном производстве, рыбном хозяйстве.

Устойчиво снижается производственный потенциал отрасли:

снижается плодородие земель, ухудшается состояние племенного дела и семеноводства, сокращается парк техники, стареют оборудование и рыбопромысловые суда, теряют квалификацию кадры.

Сельскохозяйственные производители с трудом адаптируются к жестким финансовым и спросовым ограничениям и другим объективным трудностям переходного периода.

Острота кризисных явлений в сельском хозяйстве имеет объективную основу. Во-первых, сельское хозяйство является сезонным производством, что делает его наиболее уязвимым для инфляции.

Во-вторых, монополия по своему характеру отрасль в хозяйственной деятельности постоянно должна противостоять монопольным действиям заготовительных, перерабатывающих, обслуживающих и торговых предприятий и организаций, поставщиков материально-технических ресурсов.

В условиях, когда в стране в целом не достигнута финансовая и макроэкономическая стабильность, сельское хозяйство несет существенные потери, связанные с диспаритетом цен, неполным и несвоевременным бюджетным финансированием, неплатежами.

Агропромышленный комплекс в 1995-1997 годах будет нуждаться в поддержке со стороны государства как на федеральном уровне, так и

на уровне субъектов Российской Федерации.

Политика Правительства Российской Федерации будет направлена на преодоление отставания социальной инфраструктуры на селе, сближение уровней доходов работников сельского хозяйства и промышленности, формирование новой институциональной, отраслевой и региональной структуры аграрного сектора для обеспечения потребностей страны в продовольствии и сельскохозяйственном сырье на основе эффективной предпринимательской деятельности, обновления производственного потенциала сельского хозяйства и сферы переработки, их максимальной адаптации к работе в рыночных условиях.

Исходя из сложившейся ситуации выделяются следующие важнейшие направления структурной политики в агропромышленном комплексе:

- \* завершение преобразования земельных отношений на основе предоставления земли сельскохозяйственным предприятиям и гражданам в собственность, бессрочное постоянное пользование, пожизненное наследуемое владение или аренду; формирование институтов земельного рынка;
- \* поддержка разнообразных интегрированных агропромышленных формирований, включая перерабатывающие и обслуживающие предприятия;
- \* кооперирование сельскохозяйственных товаропроизводителей, создание ими кооперативов по производству, переработке и сбыту продукции, агросервису, взаимному кредиту и страхованию;
- \* проведение санирования и реорганизации сельскохозяйственных предприятий - несостоятельных должников, обобщение и распространение опыта реорганизованных сельскохозяйственных предприятий;
- \* организация продажи акций приватизируемых перерабатывающих предприятий сельскохозяйственным товаропроизводителям, а также вторичной эмиссии акций ранее приватизированных предприятий с размещением их среди сельскохозяйственных товаропроизводителей;
- \* сохранение значительной доли государственного сектора в области семеноводства, племенного животноводства, внедрение передовых технологий, организация научных исследований;
- \* развитие рыночной инфраструктуры путем создания системы торгово-закупочных фирм с индустрией сортировки, охлаждения, упаковки, хранения и переработки сельскохозяйственной продукции в районах ее производства, формирования оптовых продовольственных рынков, товарных бирж сельскохозяйственного сырья.

Для обеспечения намечаемых структурных преобразований предусматривается задействовать эффективный механизм государственной поддержки аграрного сектора по следующим основным направлениям:

- \* финансирование государственных мероприятий по повышению плодородия почв, организации ветеринарного обслуживания; проведение фундаментальных научных исследований, направленных на предупреждение инфекционных заболеваний животных, распространения вредителей растений и охрану окружающей среды;

- \* дотирование развития элитного семеноводства, племенного животноводства и птицеводства;
- \* осуществление инвестиционной политики, направленной на реализацию высокоэффективных проектов, в том числе с использованием государственных инвестиционных ресурсов, распределяемых преимущественно на конкурсной основе;
- \* стимулирование частных и иностранных инвестиций в перерабатывающую промышленность агропромышленного комплекса;
- \* оказание помощи становлению и развитию крестьянских (фермерских) хозяйств;
- \* формирование системы страхования в аграрном секторе с долевым участием федерального бюджета;
- \* осуществление залоговых операций с сельскохозяйственной продукцией;
- \* развитие системы фьючерсных и форвардных контрактов;
- \* дальнейшее сокращение степени государственного воздействия на процессы преобразования в агропромышленном комплексе;
- \* в целях сокращения диспаритета цен применение закупочных минимальных цен на сельскохозяйственную продукцию, сырье и продовольствие, закупаемые для государственных федеральных нужд, и залоговых цен;
- \* совершенствование налоговой политики, ориентация ее на стимулирование повышения эффективности сельскохозяйственного производства;
- \* повышение уровня таможенной защиты отечественных производителей продовольственных товаров с целью достижения баланса на рынке импортного и отечественного продовольствия;
- \* улучшение кредитно-расчетного обслуживания предприятий и организаций агропромышленного комплекса, привлечение в аграрный сектор коммерческого капитала путем создания сельскохозяйственных кооперативных и других банков;
- \* выравнивание условий жизни в городе и деревне за счет осуществления целевых программ по электрификации и газификации села, дорожному строительству;
- \* постепенное осуществление передачи объектов социальной инфраструктуры сельскохозяйственных предприятий на балансы органов местного самоуправления.

Важное значение придается тому, чтобы указанные меры были направлены в первую очередь на поддержку эффективно работающих сельскохозяйственных товаропроизводителей. С этой целью предусматривается создание такого механизма предоставления агропромышленным предприятиям бюджетных средств и других видов государственной поддержки, который обеспечивал бы адресное распределение ресурсов (преимущественно на конкурсной основе) при условии обязательного обоснования потребности в них и эффективности программ.

Перспективными направлениями структурной перестройки в области транспорта и связи в среднесрочном периоде будут:

#### В о б л а с т и т р а н с п о р т а :

- \* приоритетное развитие социально значимых пассажирских и грузовых перевозок;
- \* развитие и улучшение состояния сети транспортных коммуникаций, пополнение и модернизация парков подвижного состава и судов, прежде всего для пассажирских перевозок;
- \* повышение уровня безопасности движения и сохранности грузов при перевозках.

Государственное регулирование железнодорожных перевозок и перевозок в труднодоступные районы будет осуществляться путем индексации пассажирских и грузовых тарифов, а поддержка пассажирского городского и пригородного транспорта - за счет средств местных бюджетов.

Институциональные преобразования на транспорте общего пользования будут направлены на более эффективное решение задач по поддержанию транспортных систем и на сокращение непроизводительных издержек при перевозках.

Преобразования в области воздушного транспорта будут направлены на интеграцию мелких авиакомпаний и аэропортов в предприятия, объединенные на основе регионального принципа.

#### В о б л а с т и с в я з и и и н ф о р м а т и к и :

- \* техническое перевооружение и реконструкция электросвязи на базе современных цифровых систем, расширение новых видов услуг связи (волоконно-оптические системы, телефакс, видеотекст, подвижная сотовая телефонная связь и другие);
- \* развитие системы спутниковой связи и вещания для распространения программ радиовещания и телевидения, а также телефонизации по всей территории Российской Федерации, включая удаленные и труднодоступные районы;
- \* автоматизация и механизация предприятий почтовой связи;
- \* развитие микроэлектроники, внедрение в различных областях экономики новых информационных технологий, средств и систем информатизации.

#### 5.5. Инновационная и научно-техническая политика

Важнейшим условием успешной реализации намеченных структурных преобразований в экономике и создания предпосылок для последующего подъема является проведение государством эффективной инновационной и научно-технической политики.

Основными задачами, решаемыми в среднесрочный период в инновационной и научно-технической сферах, будут ликвидация устаревших и формирование современных технологических укладов в отраслях народного хозяйства и промышленности, стабилизация ситуации в сфере науки и структурная перестройка фронта научных исследований.

Для их решения необходимы:

- \* разработка нормативно-правовой базы, регламентирующей инновационную и научно-техническую деятельность, структурное

реформирование научной сферы, привлечение инвестиций в сферу науки и техники;

- \* поддержка фундаментальных и прикладных исследований, обеспечивающих получение новых знаний, создание, освоение и распространение техники и технологий, приводящих к кардинальным изменениям в технологическом базисе отраслей народного хозяйства;
- \* научно-техническое обеспечение жизненно важных направлений по реализации социальных целей общества (развитие здравоохранения, образования, культуры, охраны окружающей среды и др.);
- \* концентрация средств федерального бюджета и иных источников финансирования на развитии приоритетных направлений фундаментальных и прикладных научных исследований с учетом стратегических, экономических и социальных интересов Российской Федерации, постепенное увеличение доли расходов федерального бюджета, направляемых на финансирование науки;
- \* расширение сферы деятельности бюджетных и внебюджетных фондов, введение системы возвратного, а также долевого финансирования научных исследований;
- \* разработка мер экономического и организационного характера, направленных на ускорение адаптации науки и ее интеграции в новые экономические условия;
- \* совершенствование системы координации и управления в сфере научной деятельности, в том числе между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- \* усиление социальной защиты ученых и исследовательских коллективов, создание системы действенных стимулов для закрепления исследователей в сфере науки, оказание целенаправленной поддержки молодым ученым;
- \* развитие научной инфраструктуры, включая формирование и обеспечение эффективного функционирования научно-технических центров, создание технополисов, технопарков, бизнес-центров, информационных систем;
- \* углубление международного научно-технического сотрудничества, привлечение иностранных инвестиций, дальнейшее развитие работ по совершенствованию законодательной базы научно-технического сотрудничества, активизация деятельности по созданию единого научно-технического пространства государств - участников СНГ;
- \* совершенствование государственной статистической отчетности в области науки и техники.

## РАЗДЕЛ 6. ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАК ЭЛЕМЕНТ СТРУКТУРНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ

### 6.1. Основные направления внешнеэкономической политики в 1995-1997 годах

Либерализация внешнеэкономической деятельности является

ключевым элементом в реализации основных задач экономической политики Правительства Российской Федерации.

Реформы во внешнеэкономической сфере, проводившиеся в последние годы, были нацелены прежде всего на более эффективное включение Российской Федерации в систему международного разделения труда и на формирование экономически обоснованных торговых отношений с зарубежными странами.

В настоящее время внешнеэкономическая деятельность базируется на принципиально новых нормативно-правовой базе и механизме государственного регулирования, разработанных в соответствии с требованиями адаптации страны к условиям рыночной экономики и интеграции в мировое экономическое пространство.

В основе этого механизма лежат ограниченное использование нетарифных методов регулирования экспорта специфических товаров, продукции военного и двойного назначения, а также товаров, поставляемых в рамках международных обязательств России, обязательная продажа 50 процентов валютной выручки экспортерами и использование таможенного тарифа для финансовой стабилизации и защиты внутреннего рынка от негативного влияния перехода на мировые цены и иностранной конкуренции.

Несмотря на ряд издержек и объективно обусловленных отрицательных последствий форсированного "открытия" экономики, можно констатировать, что период "сжатия" внешнеторгового оборота за счет уменьшения идеологического и политического давления на внешнеэкономические связи к 1994 году завершился.

Важным итогом в развитии внешнеэкономических связей страны является устойчивое положительное сальдо торгового баланса, достигнутое преимущественно за счет резкого сокращения так называемого централизованного импорта, что позволило значительно ослабить нагрузку на расходную часть федерального бюджета вследствие отмены импортного субсидирования. Тем самым удалось создать предпосылки для выхода из тяжелейшего валютно-финансового кризиса в среднесрочной перспективе.

В нынешних условиях помимо решения такой традиционно важной задачи, как развитие экспорта - основного источника валютных поступлений и обеспечения импортных поставок, необходимо осуществлять принципиально новые функции: реализацию рыночной концепции интеграции российской экономики в систему мировых хозяйственных связей; аккумулирование дополнительных финансовых ресурсов, необходимых для проведения структурной перестройки экономики и ее сбалансированного роста; обеспечение экономической поддержки внешнеполитических акций Российской Федерации и поиск путей взаимовыгодного сотрудничества в условиях проводимой экономической реформы; защиту интересов национального рынка от неблагоприятного воздействия мировой конъюнктуры и неравномерной иностранной конкуренции на этапе становления в России рыночных отношений. При этом должны быть обеспечены государственная поддержка и стимулирование внешнеэкономической деятельности, а

также необходимый контроль в этой сфере.

Дальнейшее "открытие" экономики страны следует проводить с учетом предшествующего опыта реформы внешнеэкономической деятельности, обеспечивая стыковку систем регулирования внешнеэкономического и внутрихозяйственного комплексов, а также соблюдение интересов экономической безопасности страны.

Последовательная либерализация внешнеэкономических связей будет увязываться с мерами по поддержке отечественного экспорта готовой продукции, при этом мероприятия по стимулированию экспорта должны носить согласованный характер по отношению к либерализации. В течение 1995-1997 годов в регулировании экспорта предстоит осуществить переход от ограничительной политики к поощрительной, последовательно содействовать формированию прогрессивной структуры экспорта и создать соответствующую систему его государственной поддержки. Основные усилия государственных органов будут сосредоточены на стимулировании экспорта, особенно экспорта продукции с высокой степенью обработки.

В этих целях Правительство предусматривает:

- \* принять в ближайшее время Федеральную программу развития экспорта и приступить к ее реализации;
- \* на базе созданного Росэксимбанка развивать системы кредитования и страхования экспорта.

В начале 1995 года в целях регулирования внешнеэкономической деятельности уже осуществлен ряд важных мероприятий:

- \* отменено квотирование экспорта, за исключением экспортных поставок в целях выполнения международных обязательств Российской Федерации;
- \* ликвидирован институт спецэкспортеров;
- \* прекращены экспортные поставки для федеральных государственных нужд, имеющие целью извлечение дохода из разницы между мировыми и внутренними ценами.

В ближайшее время Правительство Российской Федерации намерено осуществить ряд дополнительных мер по совершенствованию внешнеэкономической деятельности, в частности:

- \* внедрить конкурсный механизм определения экспортеров, осуществляющих поставки в рамках межправительственных обязательств Российской Федерации;
- \* осуществить по мере выравнивания внутренних и мировых цен снижение экспортных пошлин в 1995 году, а в дальнейшем - и полную их отмену;
- \* усилить контроль за внешнеэкономической деятельностью на основе более тесной координации работы систем регистрации экспортных контрактов и валютного контроля, а в перспективе объединить информационные системы контроля за репатриацией валютной выручки Министерства внешних экономических связей Российской Федерации, Государственного таможенного комитета Российской Федерации и Банка России, что позволит сконцентрировать усилия на обеспечении максимального поступления в страну валюты от экспорта.

Либерализация внешнеэкономической деятельности должна сопровождаться неукоснительным исполнением участниками внешнеэкономических связей соответствующих нормативно-правовых актов, в связи с чем необходим эффективный контроль со стороны государства за исполнением действующего законодательства. Регулирующая роль государства будет ограничиваться признанными международными стандартами и осуществляться в полном соответствии с правилами и нормами ГАТТ/ВТО. В качестве общего правила предполагается отменить количественные ограничения по экспортно-импортным операциям Российской Федерации. Нетарифные ограничения во внешней торговле, в том числе лицензии на экспорт и импорт конкретных видов продукции и запреты на экспорт и импорт, будут вводиться исключительно в целях обеспечения законности и правопорядка в стране, сохранения обороноспособности государства и международной безопасности, охраны здоровья населения, защиты окружающей среды, сохранения культурного, исторического и археологического наследия Российской Федерации.

Что касается конкретных аспектов экспортного режима, то после отмены с 1 января 1995 г. экспортных квот они будут использоваться только в случаях, предусмотренных международными соглашениями Российской Федерации. Правительство не предусматривает введения никаких новых мер, ни формальных, ни фактически осуществляемых по ограничению экспорта, в том числе по принудительному контролю качества экспортируемых товаров и цен на них, а также по обязательным поставкам на внутренний рынок.

Экспорт товаров на государственные нужды будет осуществляться только в рамках заключаемых межправительственных соглашений, которые не должны включать никаких льгот и освобождений в отношении пошлин и налогов, за исключением уже существующих в соглашениях с республиками бывшего СССР, а также обязывающих положений. В этих целях Правительство Российской Федерации намерено внутренние закупки производить на конкурсной основе, международные цены в соглашениях такого рода устанавливать на мировом уровне, а любые дотации четко предусматривать в федеральном бюджете.

Если в целях защиты отечественных производителей товаров, аналогичных импортируемым, или их близких заменителей потребуются введение защитных мер, то они будут основаны на цене, точно определены, иметь временный и недискриминационный характер и вводиться в порядке, отвечающем правилам и нормам ГАТТ/ВТО, с учетом затрат потребителей и пользователей. Не будет вводиться институт специальных экспортеров или импортеров, который мог бы быть использован для ограничения числа участников торговли. Правительство Российской Федерации обеспечит соответствие законодательства и нормативов, регламентирующих внешнеэкономическую деятельность, указанным принципам.

В целях обеспечения экономической эффективности и повышения доходов федерального бюджета все льготы по импортным пошлинам, за

исключением перечисленных в Законе Российской Федерации "О таможенном тарифе" и других законах, будут отменены.

В 1995 году Правительство Российской Федерации введет единую минимальную ставку импортной пошлины посредством повышения ее до 5 процентов для всех товаров, за исключением ограниченного ряда товаров, к которым применяются нулевые ставки. Все остальные ставки будут приведены к ближайшему числу, кратному 5. Одновременно будут понижены максимальные тарифные ставки на определенные импортные товары и снижен, таким образом, разброс по уровню импортных пошлин. В 1996 году Правительство Российской Федерации намерено начать замену большей части ставок, превышающих 30 процентов, внутренними акцизными сборами. До 1 октября 1995 года Правительство Российской Федерации пересмотрит специфические ставки импортных пошлин, снизив их таким образом, чтобы они не превышали эквивалентных ставок в процентах к цене товара. Кроме того, никакие дальнейшие изменения импортных ставок не должны привести к повышению средневзвешенной ставки. Правительство Российской Федерации опубликует план дальнейшего постепенного снижения импортных пошлин в течение 3-5 последующих лет, основой которого станет снижение средневзвешенной ставки импортной пошлины не менее чем на 20 процентов к 1998 году и на 30 процентов - к 2000 году при максимальной ставке соответственно в 20 процентов и 15 процентов. В целях замены специфических ставок импортных пошлин ставками в процентах к цене товара Правительство Российской Федерации в 1996 году еще раз рассмотрит целесообразность шагов в этом направлении. В 1995 году Правительство Российской Федерации завершит процесс гармонизации ставок акцизов на отечественные и импортные товары.

Правительство Российской Федерации не будет вводить или ужесточать ограничения платежей и переводов по текущим международным операциям и на импорт для целей платежного баланса, вводить или видоизменять практику использования множественных обменных курсов либо устанавливать системы двусторонних платежей, которые не соответствуют статьям Соглашения с Международным валютным фондом.

Важной задачей является достижение благоприятного торгового режима в отношениях с зарубежными странами и их торгово-экономическими группировками, организациями и союзами, снятие имеющихся дискриминационных ограничений в отношении России и недопущение их в будущем.

Для реализации этой задачи Правительство Российской Федерации намечает последовательно и целенаправленно работать над вступлением Российской Федерации в ГАТТ/ВТО, обеспечить соответствие законодательства Российской Федерации (в том числе вновь принимаемых актов) международным нормам и принципам, а также реализацию Соглашения о партнерстве и сотрудничестве с Европейским союзом, договоренностей с США и другими странами.

В целях совершенствования системы валютного регулирования, стабилизации валютного рынка и укрепления национальной денежной

единицы Правительство Российской Федерации намерено:

- \* осуществлять поэтапный переход к режиму полной внутренней конвертируемости рубля;
- \* совершенствовать систему валютного контроля.

С 1 января 1994 г. введен контроль за репатриацией валютной выручки от экспорта товаров. Для выполнения данной задачи создана сеть компьютерной связи между Государственным таможенным комитетом Российской Федерации и банками, уполномоченными осуществлять расчеты по экспорту.

Следующим этапом совместной работы Банка России и Государственного таможенного комитета Российской Федерации будет введение в середине 1995 г. контроля за обоснованностью валютных платежей при импорте товаров, что, по предварительной оценке, позволит сократить потери страны примерно на 3-4 млрд. долларов США в год.

Меры по созданию системы валютного контроля будут приниматься в 1995-1997 годах на фоне общего улучшения инвестиционного климата и экономической ситуации в целом, что позволит к концу указанного периода в основном приостановить "бегство" капитала из страны и создать условия для возврата резидентами части средств, ранее размещенных за границей.

## 6.2. Сотрудничество с государствами - участниками СНГ

За период, прошедший с момента подписания Договора о создании Экономического союза (сентябрь 1993 г.), ситуация в СНГ претерпела существенные изменения.

В государствах Содружества заметно окрепло понимание безальтернативности взаимных связей, по крайней мере, на обозримую перспективу. Идеи сближения находят все большую поддержку в широких кругах общественности, в сознании которой период становления самостоятельных государств ассоциируется в основном с глубоким экономическим кризисом, резким обострением социальных проблем. Поэтому взаимодействие со странами Содружества становится все более конструктивным. Разработаны механизмы, с помощью которых предполагается постепенно устранить основные барьеры на пути торгово-экономического сотрудничества в виде тарифных и нетарифных ограничений, неплатежей между хозяйствующими субъектами. На это нацелены многосторонние соглашения о зоне свободной торговли и создании тройственного (Россия, Беларусь, Казахстан) Таможенного союза, многостороннее соглашение о Платежном союзе. Определенную организующую роль призван сыграть Межгосударственный экономический комитет (МЭК), решение об учреждении которого одобрено Советом глав государств 21 октября 1994 года.

Вместе с тем было бы явно преждевременным оценивать современное состояние сотрудничества в целом.

Происходит дальнейшее свертывание взаимного товарооборота.

Доля стран СНГ в российском внешнеторговом обороте сократилась примерно до 20 процентов (в 1990 году - 60 процентов).

Эта тенденция сохранится и в 1995 году (по прогнозу, внешнеторговый оборот со странами дальнего зарубежья возрастет на 3,8 процента, а со странами СНГ сократится на 20-30 процентов).

Хроническим явлением стало невыполнение достигнутых соглашений по взаимным поставкам товаров. При этом Российской Стороной они обеспечиваются в большем объеме, чем партнерами по СНГ.

Торговые отношения России со странами СНГ не сбалансированы: в 1993 году превышение вывоза над ввозом составило 38 процентов, в 1994 году - 31 процент. В 1995 году степень несбалансированности торговли в целом, видимо, несколько сократится, но само по себе это явление останется экономически весьма значительным.

Крайне неудовлетворителен темп реализации соглашений, касающихся формирования нового механизма сотрудничества. Нередко интеграционные по сути проекты встречают сопротивление партнеров по СНГ.

Основные интересы России в ближнем зарубежье на период 1995-1997 годов. Объективно существуют три группы интересов России в ближнем зарубежье, на реализацию которых в среднесрочном периоде должна быть нацелена проводимая ею политика:

- \* геополитические и военно-стратегические;
- \* экономические, гуманитарные и экологические;
- \* интересы, связанные с защитой этнических россиян.

Геополитические и военно-стратегические интересы России заключаются прежде всего в формировании благоприятного, дружественного государственного окружения на постсоюзном пространстве странами, политически стабильными и экономически благополучными. Позитивное решение этой проблемы - приоритетная стратегическая задача, важное звено гарантированного обеспечения национальной безопасности России.

Экономические интересы России во многом определяются сложившейся в предшествующие десятилетия глубокой взаимозависимостью с государствами - бывшими республиками СССР. Экономическая политика России в отношении стран ближнего зарубежья в 1995-1997 годах будет направлена на:

- \* развитие и рационализацию кооперационных хозяйственных связей в масштабах, обеспечивающих поддержание российского производства, снабжение (прежде всего продовольственное) населения;
- \* сохранение ведущего положения на рынке СНГ, особенно в сфере сбыта российской готовой продукции;
- \* обеспечение доступа к сырьевым ресурсам, которыми располагают бывшие союзные республики;
- \* гарантированное и безопасное использование транзитных коммуникаций, обслуживающих экспортно-импортные товаропотоки России в третьи страны;
- \* кооперацию и согласованность усилий стран СНГ в структурных преобразованиях производства, в оптимизации размещения производительных сил.

Активная экономическая политика в отношении стран ближнего

зарубежья рассматривается как один из рычагов оздоровления российской экономики и создания условий ее подъема в перспективе, достижения полноправного членства России в мировом сообществе. Нормализация на взаимовыгодной основе отношений с бывшими республиками СССР необходима и для решения гуманитарных и социальных проблем проживающего там русскоязычного населения. Основная задача России в этой области - обеспечить по отношению к этому населению твердое соблюдение общепринятых принципов и норм международного права в области прав и свобод человека. В политическом и гуманитарном отношении важно также сохранять практику тесного межнационального общения, культурного и информационного обмена, свободу передвижения и контактов населения России и государств ближнего зарубежья. Необходимо восстановить роль России как ведущего центра подготовки высококвалифицированных специалистов и научно-конструкторских разработок в постсоюзном пространстве.

Реализация экономических интересов России в ближнем зарубежье и проведение соответствующей политики основываются на признании политической суверенности стран - участниц Содружества, а также выраженных ими интеграционных намерений и будут осуществляться в соответствии со следующими основными принципами:

- \* углубление экономического сотрудничества и перерастание его в подлинно интеграционные отношения, осуществляемые лишь на добровольной основе и поэтапно, с использованием как двусторонних соглашений, так и многосторонних договоренностей, с соблюдением баланса интересов стран, обеспечением недопустимости нанесения экономического ущерба партнерам при гибких и дифференцированных подходах, учитывающих их заинтересованность и готовность к сотрудничеству, эффективность намеченных проектов;
- \* активная позиция России в усилении экономической консолидации стран Содружества, включающая в себя твердость в отстаивании своих экономических интересов, прежде всего в последовательном отказе от роли финансового донора;
- \* оказание при необходимости помощи какой-либо из стран Содружества в разумных пределах целевым назначением, с ясными экономическими последствиями и при ответственности принимающей помощи стороны;
- \* создание условий для налаживания горизонтальных связей между субъектами рынка, использование новых форм экономического сотрудничества - совместных предприятий, транснациональных производственных, коммерческих и финансовых структур.

Предметом первостепенной важности в двусторонних отношениях России со странами СНГ должны стать:

- \* выполнение обязательств по взаимным поставкам;
- \* ликвидация задолженности по товарным поставкам и перевозкам;
- \* возврат ранее предоставленных кредитов;
- \* недискриминационный режим транзита российских товаров по территориям этих стран и др.

С учетом значимости связей с государствами СНГ для решения задач возрождения России важными проблемами являются создание и реализация оптимальной модели экономического сотрудничества на многосторонней основе.

В рассматриваемый перспективный период усилия по реформированию экономических взаимоотношений со странами СНГ будут сосредоточены на последовательном и поэтапном формировании практического механизма реализации положений Договора о создании Экономического союза. Возможно ускоренное решение задач Экономического союза группой стран, образующих интеграционное ядро СНГ. Оно определилось с подписанием Россией, Беларусью и Казахстаном соглашения о формировании Таможенного союза. Активно участвуя в создании Экономического союза, Россия будет последовательно проводить курс на:

- \* достижение скоординированности шагов участников Союза по дальнейшему осуществлению экономических реформ;
- \* создание однотипных механизмов регулирования экономики, базирующихся на рыночных принципах хозяйствования;
- \* унификацию таможенного, валютно-финансового, ценового, налогового и другого хозяйственного законодательства в целях свободного развития производственных связей, беспрепятственного передвижения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы, эффективного взаимодействия хозяйствующих субъектов всех форм собственности и во всех сферах их деятельности.

Участие России в Экономическом союзе должно корреспондироваться с целенаправленной работой по формированию в России открытой экономики, ее становлению в качестве органичной части мирового хозяйства.

Учитывая, что Россия в отношении стран СНГ выступает кредитором, обоснованно ставить перед мировым сообществом вопрос об оценке этой роли по правилам, принятым в международной практике, и, в частности, об использовании части финансовых средств, предоставляемых международными организациями бывшим союзным республикам для оплаты их задолженности России за энергоносители. В отношении происходящих на территории бывшего СССР процессов субрегиональной интеграции ("Балтийский общий рынок", "Центральноазиатский союз") Россия исходит из того, что готова сотрудничать с этими объединениями на взаимовыгодной основе при условии, что принимаемые в их рамках решения не будут наносить ущерба ее интересам и интересам ее партнеров по СНГ.

Этот же принцип является определяющим при выработке позиции России в отношении политики бывших республик СССР к третьим странам и международным организациям.

Основные направления совершенствования механизма экономического сотрудничества России с государствами ближнего зарубежья определяются общим курсом на либерализацию экономики, последовательный перевод ее на рыночные принципы, структурную перестройку хозяйства.

В сфере торгово-экономических отношений реформирование будет осуществляться в процессе формирования зоны свободной торговли и создания Таможенного союза.

Прежде всего Правительство Российской Федерации считает необходимым ускорить завершение работ по определению механизма реализации многостороннего соглашения о создании зоны свободной торговли, включая согласование графика отмены сохраняющихся тарифных и нетарифных ограничений во взаимной торговле.

Учитывая опыт Европейского союза, ЕАСТ, а также ход переговоров и практику реализации многосторонних соглашений стран СНГ, создание Таможенного союза возможно только с государствами, готовыми политически и экономически к этому шагу. При этом Россия будет руководствоваться положениями и требованиями Договора о создании Экономического союза и многостороннего соглашения о формировании Таможенного союза с Беларусью и Казахстаном, а также необходимостью на предварительном этапе добиться:

- \* проведения экономических преобразований с целью создания однотипного, базирующегося на рыночных принципах хозяйственного механизма регулирования экономики, обеспечения равных возможностей и гарантий для всех субъектов хозяйственной деятельности;
- \* унификации хозяйственного законодательства;
- \* выработки общих правил организации валютных рынков стран, применения обменного курса валют, формируемого в соответствии со спросом и предложением, достижения взаимной конвертируемости валют, обеспечения единых правил допуска уполномоченных банков на внутренние рынки;
- \* полной отмены тарифного и нетарифного регулирования между государствами - участниками формируемого Таможенного союза;
- \* проведения государствами единой внешнеторговой политики в отношении третьих стран;
- \* введения единого таможенного тарифа в торговле с третьими странами;
- \* эффективного решения проблемы реэкспорта товаров в третьи страны.

Только при реализации указанных мер по либерализации внешнеторговой деятельности может решаться вопрос о создании единой таможенной территории, переносе таможенных постов на внешнюю границу, создании межгосударственного исполнительного органа и других органов Таможенного союза.

Принципиальное значение в торгово-экономических отношениях со странами СНГ имеет вопрос ликвидации скрытых ценовых и торговых субсидий и превращения их в предоставляемые на нормальных условиях (с точки зрения мировой практики) межгосударственные и межфирменные кредиты.

В сфере платежно-расчетных и кредитно-финансовых отношений России с государствами ближнего зарубежья будет последовательно осуществляться линия на завершение их перевода на правила, принятые в международной практике, в целях постепенного уравнивания

платежного баланса и недопущения финансовых потерь.

По состоянию на декабрь 1994 года Россия предоставила своим партнерам по СНГ государственные кредиты, эквивалентные 5,7 млрд. долларов США. Из них почти две трети составили технические кредиты Центрального банка Российской Федерации, переоформленные в государственные кредиты. Погашение основного долга по наступившим срокам платежей не производилось, а из общей суммы начисленных процентов по состоянию на конец 1994 года погашено 13 процентов. Крайне негативным явлением во взаимоотношениях со странами СНГ стало наращивание текущих неплатежей предприятий за поставленную продукцию. Особенно велики неплатежи предприятий ближнего зарубежья российскому топливно-энергетическому комплексу. На начало 1995 года они составили 9,2 трлн. рублей, из них за поставки газа - 8 трлн. рублей, нефти - 0,35 трлн. рублей, электроэнергии - 0,75 трлн. рублей, угля - 0,45 трлн. рублей, нефтепродуктов - 0,018 трлн. рублей. Подавляющая часть этой задолженности приходится на Украину и Беларусь (80 процентов), а также Казахстан и Молдову (14 процентов).

В то же время нашими партнерами не проявляется активность в возмещении долгов известными в мировой практике способами (денежная форма оплаты, оплата взаимосвязанными поставками, собственностью).

В 1995 году в соответствии с достигнутыми соглашениями государства Содружества обязались погасить задолженность по полученным государственным кредитам различными способами на сумму, эквивалентную 465 млн. долларов США, в том числе 172 млн. долларов США, или 37 процентов, в имущественной и товарной формах.

Погашение задолженности по государственным кредитам Республика Молдова в 1995 году должна осуществить путем передачи пакета акций предприятий на сумму 44,4 млн. долларов США.

По прогнозу, сумма предстоящих платежей по начисленным процентам составит в 1995 году около 200 млн. долларов США, а в 1996-1997 годах - более 250 млн. долларов США в год.

В имущественной форме погашение процентов за 1995 год осуществят Армения на сумму 3,8 млн. долларов США и Украина на сумму 15 млн. долларов США.

В 1995 году может осуществляться предоставление странам СНГ государственных кредитов, не исполненных по соглашениям на 1994 год, только в пределах общих поступлений в федеральный бюджет средств от стран СНГ в погашение ранее полученных кредитов и начисленных по ним процентов.

При этом необходимо учитывать, что в 1995 году наступает первый срок погашения из федерального бюджета задолженности Банку России по техническим кредитам, переоформленным в 1993 году в государственные кредиты, на сумму около 500 млрд. рублей.

В случае реализации соглашений о передаче в счет погашения долга имущественных прав (акций, ценных бумаг и т. п.) на предприятия и объекты, представляющие интерес для Российской Федерации, которые можно эффективно использовать, будут решаться

вопросы налогообложения, взимания таможенных пошлин и определяться условия этой деятельности для хозяйствующих субъектов.

Федеральные органы государственной власти должны разработать порядок передачи объектов стран Содружества, полученных в счет погашения государственных кредитов, заинтересованным хозяйствующим субъектам и определить порядок взаиморасчетов между получателями имущественных прав и федеральным бюджетом.

Стратегически важна и задача упорядочения платежно-расчетных отношений в рамках СНГ. Решать ее предстоит в соответствии с Соглашением о создании Платежного союза (г. Москва, 21 октября 1994 г.).

Необходимо с участием коммерческих банков создать международную клиринговую систему расчетов, которая в настоящее время прорабатывается, учитывая, что Межгосударственный банк СНГ не состоялся как институт Экономического союза и Платежного союза, а стихийно действующая практика расчетов через коммерческие банки не удовлетворяет потребности товаропроизводителей России и других стран СНГ.

В этой системе должны быть задействованы ведущие коммерческие банки, обладающие развитой инфраструктурой в странах СНГ, или их группа - консорциум банков для выполнения многосторонних межгосударственных расчетов по согласованным правилам функционирования платежной системы.

Назрела также потребность в межгосударственных соглашениях о вексельном обращении.

Производственное и инвестиционное сотрудничество. С учетом принятого курса на интеграцию в СНГ производственные связи призваны стать материальной основой этих процессов, а в последующем - и важнейшей сферой качественного обновления производства товаров и услуг. Отсюда принципиально важное значение приобретает стратегически верный выбор направлений и форм взаимодействия в развитии производственных потенциалов.

К ним относятся:

- \* сохранение рационально обоснованных кооперационных связей;
- \* сотрудничество в области инвестиционной деятельности и капитального строительства;
- \* формирование новой организационной структуры производственного сотрудничества.

В условиях формирования рыночной экономики ключевое значение приобретает интеграция на уровне хозяйствующих субъектов.

Необходима государственная поддержка процесса создания совместных предприятий, транснациональных производственных корпораций, коммерческих, кредитно-финансовых учреждений и организаций в целях совершенствования связей по кооперации, структурных преобразований и формирования производственной инфраструктуры общего рынка.

Сотрудничество в сфере социально-трудовых отношений. Период суверенизации государств СНГ резко обострил межгосударственные социальные проблемы и создал препятствия к свободному перемещению

рабочей силы.

В среднесрочный период решение этих проблем будет включать меры по обеспечению:

- \* свободы передвижения из одного государства в другое;
- \* равных возможностей трудиться;
- \* равного вознаграждения и социальной защиты, в том числе и от безработицы, без какой-либо дискриминации в зависимости от национальности, гражданства, пола, вероисповедания.

В этих целях предусматривается:

- \* выработка правового механизма, обеспечивающего сближение социального законодательства уже на стадии разработки проектов законов (рамочные законы и соглашения и др.);
- \* решение проблемы социальных льгот и гарантий работникам Крайнего Севера из стран СНГ;
- \* реализация мер по сотрудничеству в области охраны труда;
- \* осуществление скоординированной политики в решении проблем инвалидов.

Социально-экономические меры по поддержке русскоязычного населения в государствах ближнего зарубежья. В среднесрочный период меры по поддержке русскоязычного населения будут включать в себя:

- \* поощрение связей российских предприятий с предприятиями стран ближнего зарубежья, на которых работают преимущественно соотечественники, и развитие между ними взаимовыгодной кооперации в соответствии с законодательством каждой из стран;
- \* выкуп у государств ближнего зарубежья (в том числе при погашении задолженности) собственности тех предприятий, на которых среди работающих преобладают соотечественники;
- \* содействие разработке конкретных программ сотрудничества общественных и коммерческих структур России и стран ближнего зарубежья, включая создание совместных предприятий, фондов и т. п.;
- \* привлечение средств российского предпринимательства для развития социальной и культурной сферы;
- \* содействие созданию системы банков, помогающих осуществлению проектов обустройства вынужденных мигрантов;
- \* учет интересов соотечественников при проведении переговоров по заключению двусторонних соглашений между Правительством Российской Федерации и правительствами государств ближнего зарубежья о торгово-экономическом сотрудничестве;
- \* оказание на основе соответствующих соглашений технической, информационной и финансовой помощи русскоязычным периодическим изданиям и культурным центрам в странах ближнего зарубежья;
- \* оформление прав собственности или приобретение в собственность России находящихся за рубежом объектов (в частности, из числа освобождаемых российскими военными учреждениями) для передачи их на законном основании российским культурным центрам, библиотекам, клубам, театрам и другим учреждениям;
- \* принятие совместных мер по обеспечению соблюдения прав этнических россиян, постоянно проживающих на территории государств

СНГ и Балтии, и соответственно этнических групп этих государств, постоянно проживающих на территории Российской Федерации.

## РАЗДЕЛ 7. СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Ситуация в социальной сфере обусловлена состоянием экономики, общим ходом реформ, наличием материальных и финансовых ресурсов. В 1993-1994 годах органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации были приняты определенные меры по обеспечению социальной направленности реформ, адаптации населения к новым условиям, адресной защите его наиболее уязвимых слоев от негативных проявлений переходных процессов, сдерживанию массовой безработицы в рамках имеющихся финансовых возможностей.

Экономические реформы в России устранили уравнильное распределение благ и услуг, предоставили возможность многим гражданам самостоятельно обеспечить себе достойный уровень жизни.

Преодолен всеобщий дефицит потребительского рынка, развивается рынок жилья, медицинских и образовательных услуг. Более разнообразным стал выбор видов трудовой деятельности, открыты возможности для предпринимательства и вторичной занятости, позволяющие гражданам получать дополнительные доходы.

Вместе с тем социальное развитие в переходный период сопровождается обострением традиционных и появлением новых проблем.

Среди них - возрастание имущественного расслоения населения, усиление дифференциации граждан по уровню доходов, значительные масштабы бедности, рост зависимости части населения от социальной помощи, предоставляемой государством, нарастание безработицы, наличие значительной задолженности по заработной плате, ухудшение демографической ситуации.

### 7.1. Цели и приоритеты социальной политики

В среднесрочной перспективе социальная политика Правительства Российской Федерации будет нацелена на закрепление наметившихся тенденций стабилизации уровня жизни населения, создание прочной основы для его повышения по мере выхода экономики из кризисного состояния, сокращение масштабов бедности, оптимизацию ситуации на рынке труда.

Правительство Российской Федерации намерено сосредоточить усилия на обеспечении более равномерного распределения бремени кризиса в обществе посредством разумной политики налогообложения, избирательной социальной поддержки, расширения возможностей различных слоев и групп населения для самореализации и адаптации в переходный период, осуществления активной политики на рынке труда, стимулирования предпринимательской деятельности. Правительство Российской Федерации будет использовать все имеющиеся в его распоряжении рычаги, действуя по следующим направлениям:

\* проведение умеренно жесткой политики налогообложения высоких и сверхвысоких личных доходов населения, создание условий для

повышения склонности населения к накоплению и инвестированию доходов;

- \* создание условий для роста оплаты труда путем поэтапного снятия ограничений на использование фондов потребления предприятий, расширения участия населения в финансировании социальных услуг;
- \* организация эффективной системы социально-экономической защиты работников наемного труда, включающей механизмы обеспечения своевременной выплаты заработной платы, создание экономических предпосылок для ее пересмотра в соответствии с ростом цен, регулирование занятости, помощь в трудоустройстве высвобождаемых работников, их профориентации и переквалификации;
- \* усиление адресности социальной поддержки, и в первую очередь поддержки слабозащищенных групп населения (пенсионеров, инвалидов, малообеспеченных семей с детьми, учащейся молодежи), с целью ограничения, а в последующие годы и сокращения масштабов бедности. Правительство Российской Федерации намерено поддерживать уровень реальных государственных социальных гарантий в области доходов, занятости, социальных услуг и создавать условия для их повышения.

В качестве приоритетного направления социальной политики Правительство Российской Федерации рассматривает решение проблем стабилизации финансирования социальной сферы, обеспечения льготного режима налогообложения средств, направляемых с благотворительными целями на нужды образования, здравоохранения, науки, культуры, учета при формировании бюджетов различных уровней государственных минимальных социальных стандартов.

При осуществлении социальной политики Правительство Российской Федерации будет исходить из следующих принципов:

- \* четкое разграничение ответственности между федеральными и местными органами власти за реализацию социальной политики;
- \* устранение монополизма в предоставлении социальных услуг, развитие конкуренции и привлечение на лицензионной основе негосударственного сектора к предоставлению бесплатных и субсидируемых социальных услуг;
- \* создание условий для разгосударствления организаций и учреждений социальной сферы;
- \* предоставление гражданам - потребителям социальных услуг права самостоятельного выбора формы их получения.

Социальная политика Правительства Российской Федерации будет осуществляться во взаимосвязи с общим ходом экономических реформ.

Сроки и масштабы планируемых мероприятий предполагается уточнять с учетом конкретно складывающейся экономической ситуации и финансовых возможностей бюджетов всех уровней и хозяйствующих субъектов.

Вместе с тем Правительство Российской Федерации считает необходимым усилить социальную направленность проводимых экономических преобразований, не допускать серьезных диспропорций в социальной сфере. Предусматривается организовать регулярную работу по предварительной социальной экспертизе осуществляемых мероприятий

и проведению мониторинга социально-трудовой сферы.

## 7.2. Политика доходов

Правительство Российской Федерации будет стремиться к созданию максимально благоприятных экономических, правовых и организационных условий для роста заработной платы, пенсий, пособий и других денежных доходов населения, обеспечивая усиление государственного контроля в этой сфере. При этом Правительство Российской Федерации намерено продолжить общий курс на ослабление прямого государственного регулирования средств, направляемых предприятиями и организациями на потребление, и последовательное развитие договорных отношений в регулировании денежных доходов. В то же время в отдельных отраслях и секторах будет сохранено прямое государственное воздействие на процесс формирования доходов.

Предусматривается содействовать восстановлению роли оплаты труда как основного источника доходов и важнейшего стимула экономической активности граждан наряду с доходами от предпринимательства и использования собственности.

Регулирование денежных доходов будет осуществляться в основном за счет совершенствования системы налогообложения индивидуальных доходов и имущества граждан. Намечено усовершенствовать шкалу подоходного налога с физических лиц, имея в виду освобождение от налогообложения низкодходных групп населения и некоторое повышение ставки налога для высокодоходных групп. Правительство Российской Федерации не предполагает вводить резкую прогрессию ставок подоходного налога. Регулирование сверхвысоких доходов предполагается осуществлять на основе механизма декларирования доходов с одновременным ужесточением контроля за их соответствием фактическим расходам на потребление.

По мере стабилизации и улучшения экономического и финансового климата в стране предусматривается обеспечить более благоприятное соотношение минимальных размеров оплаты труда, пенсий, стипендий и пособий с величиной прожиточного минимума соответствующих социально-демографических групп населения.

Одновременно с этим будут пересмотрены состав и структура самого прожиточного минимума исходя из реально складывающихся соотношений между расходами на приобретение продовольственных и непродовольственных товаров, оплату жилья и социальных услуг.

Будет продолжено использование механизма частичной индексации денежных доходов населения с изменением периодов ее проведения в зависимости от темпов инфляции.

При установлении размеров фиксированных доходов населения будет учитываться расширение платности медицинских, образовательных и культурных услуг, рост стоимости жилищно-бытового и транспортного обслуживания.

Регулирование оплаты труда. Совершенствование оплаты труда  
Правительство Российской Федерации намерено осуществить на основе активного использования рыночных регуляторов, и прежде всего

налогообложения, договоров и тарифных соглашений. Продолжая общий курс на отказ от прямого административного регулирования заработной платы, в отдельных секторах экономики и сферах деятельности (естественные монополисты, казенные заводы, учреждения бюджетной сферы) государственное воздействие на формирование доходов предусматривается сохранить и даже несколько усилить.

Правительство Российской Федерации намерено поэтапно снижать налоговую нагрузку на фонд потребления предприятий и организаций внебюджетного сектора экономики путем увеличения не облагаемой налогом величины средств, направляемых на оплату труда.

Предполагается обеспечить более гибкую систему регулирования уровня оплаты труда в бюджетной сфере на основе совершенствования Единой тарифной сетки по оплате труда работников бюджетной сферы и в зависимости от динамики заработной платы во внебюджетном секторе экономики.

При оплате труда работников казенных предприятий в качестве базовых будут использоваться принципы, подходы и межразрядные соотношения, предусмотренные Единой тарифной сеткой по оплате труда работников бюджетной сферы, а также повышающие коэффициенты, учитывающие сложность выполняемых работ. Конкретные виды оплаты труда, размеры тарифных ставок, окладов, премий и иных поощрительных выплат, а также соотношения их размеров между отдельными категориями персонала будут определяться руководителем предприятия в пределах установленного фонда оплаты труда и с учетом средств, полученных от разрешенной самостоятельной деятельности.

Воздействие на уровень оплаты труда работников предприятий - естественных монополистов с контрольным пакетом акций, находящихся у государства, предполагается осуществлять не на основе прямого лимитирования фондов оплаты труда, а в основном через регулирование цен и тарифов на выпускаемую продукцию и оказываемые услуги, а также на основе регулирования средств, направляемых на потребление.

В целях предотвращения задержек с выплатой заработной платы, являющихся зачастую источником серьезного социального напряжения в обществе, на предприятиях и в учреждениях, осуществляющих поставки продукции для федеральных государственных нужд и финансируемых за счет бюджетных средств, намечается в ближайшее время осуществить комплекс нормативно-организационных мер, включающих:

- \* обеспечение приоритетности расчетов по заработной плате;
- \* механизм компенсации потерь работников при ее несвоевременной выплате;
- \* повышение ответственности работодателей за задержку в выплате заработной платы.

Пенсии. Основой пенсионного обеспечения в ближайшей перспективе будет оставаться система государственного пенсионного страхования.

В области пенсионного обеспечения политика Правительства Российской Федерации исходит из необходимости обеспечения финансовой стабильности пенсионной системы, создания условий для

регулярной выплаты пенсий в установленные сроки и повышения их размеров с учетом изменения потребительских цен.

Для обеспечения финансовой устойчивости пенсионной системы будут приниматься меры, направленные на максимально полную уплату страховых взносов в установленные сроки всеми плательщиками и на недопущение нецелевого использования в регионах пенсионных средств. Направления дальнейшего развития пенсионного обеспечения будут определены в проекте концепции реформы системы пенсионного обеспечения. Реформирование должно быть направлено на повышение уровня пенсионного обеспечения при более рациональном использовании средств на эти цели.

Необходимо обеспечить более обоснованную связь размеров пенсий как с величиной прошлого заработка и продолжительностью трудового стажа, так и с величиной прожиточного минимума пенсионера, расширить участие работников в формировании доходов пенсионной системы и в ее управлении.

Наряду с реформированием государственной пенсионной системы получит дальнейшее развитие дополнительное негосударственное пенсионное обеспечение.

Реформирование пенсионной системы - долгосрочная программа. В 1995-1997 годах представляется необходимым решить ряд проблем, связанных с изменением некоторых норм действующего законодательства и организацией управления и финансирования пенсионной системы. Социальные пособия и компенсации. Для поддержания уровня материальной обеспеченности семей с несовершеннолетними детьми будет совершенствоваться система пособий как элемент системы минимальных социальных государственных гарантий материальной поддержки материнства и детства, учитывающая состав семьи и возраст детей.

Пособия семьям с несовершеннолетними детьми относятся к гарантированным социальным выплатам и являются предметом совместного ведения федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В ближайшей перспективе основной задачей является налаживание бесперебойного процесса финансирования. В этой связи Правительство Российской Федерации считает целесообразным:

- \* при определении размеров финансовой помощи регионам учитывать расходы на выплату единого пособия на ребенка;
- \* на уровне субъектов Российской Федерации осуществлять дополнительные меры адресной социальной поддержки населения только после финансового обеспечения в полном объеме гарантированных государством выплат семьям с несовершеннолетними детьми.

Дополнительная адресная социальная помощь будет оказываться путем выплаты пособий лишь тем категориям населения, которые в этом реально нуждаются. Принципы адресности пособий и проверки реальной нуждаемости семей получат более широкое распространение.

Комплекс мер по решению наиболее актуальных проблем семьи, материнства и детства предусматривает президентская программа "Дети

России", утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 18 августа 1994 г. N 1696, включающая федеральные целевые программы "Дети-инвалиды", "Дети Севера", "Дети Чернобыля", "Дети-сироты", "Планирование семьи", "Развитие индустрии детского питания в РСФСР на 1991-1995 годы". Указанные федеральные целевые программы дополняются программами "Одаренные дети", "Организация летнего отдыха детей", "Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев". Становление России как социального государства требует развития новых, адекватных современным условиям институтов социальной сферы.

Одним из основных таких институтов является система социального обслуживания населения, представляющая собой деятельность по оказанию бесплатных или на льготных условиях различных видов социальных услуг престарелым, инвалидам, многодетным, неполным и молодым семьям, беспризорным, лицам, освободившимся из мест лишения свободы, а также другим категориям нуждающихся граждан.

Задача заключается в сохранении и укреплении сети сложившихся стационарных учреждений (домов-интернатов, здравниц и других), в развитии их перспективных видов (социальных приютов, социально-реабилитационных центров), а также во внедрении принципиально новых, нестационарных форм социального обслуживания (территориальных социальных центров, центров социальной помощи семье, служб срочной социальной помощи и других).

Разрабатываются федеральные программы "Развитие системы социального обслуживания населения на 1996-1997 годы" и "Социальная защита пожилых людей на 1996-1998 годы". Создание новых видов учреждений социального обслуживания семьи и детей предусмотрено федеральной программой борьбы с преступностью, целевой программой "Дети-инвалиды", а также в проекте федеральной программы профилактики детской безнадзорности, предупреждения правонарушений среди несовершеннолетних и молодежи.

Правительство Российской Федерации намерено приступить к реформе системы социального страхования с целью усиления социальной защищенности граждан.

При совершенствовании социального страхования намечается:

- \* освободить государственные социальные внебюджетные фонды от несвойственных им выплат;
- \* ввести дифференцированные размеры страховых взносов на государственное социальное страхование в зависимости от степени опасности, вредности, тяжести работ и состояния условий труда;
- \* усилить личное участие граждан в финансировании и управлении системой социального страхования;
- \* перейти к государственному социальному страхованию работников от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний вместо действующего порядка возмещения вреда, причиненного работникам;
- \* развивать добровольные формы социального страхования за счет

средств граждан и доходов предприятий.

### 7.3. Восстановление сбережений населения

В 1995-1997 годах Правительство Российской Федерации намерено приступить к восстановлению сбережений населения, обесценившихся вследствие инфляционных процессов первых лет реформы. К середине 1996 года Правительством Российской Федерации будет подготовлен проект федеральной программы восстановления сбережений населения, которая будет содержать принципы и механизм индексации вкладов; перечни социальных льгот отдельным группам вкладчиков (в частности, пенсионерам "второго" пенсионного возраста) и мероприятий, необходимых для организации процесса восстановления сбережений; объемы и конкретный перечень государственных активов, которые могут быть использованы для проведения процедуры восстановления вкладов. В процессе подготовки программы будет учтена необходимость капитализации вкладов населения, учитывающая дифференциацию сроков восстановления вкладов в зависимости от их размеров.

### 7.4. Государственная политика на рынке труда

Новая социальная проблема для России - безработица. Причины ее расширения объективны - продолжающийся спад производства и структурный кризис, низкая инвестиционная активность, незавершенность институциональных преобразований. Преодолеть безработицу можно только путем общего оздоровления экономики, проведения эффективной структурной и инвестиционной политики и других мер, способных предоставить возможности для стабильной занятости и высоких доходов.

Правительство Российской Федерации считает, что особую роль в стабилизации рынка труда должен сыграть расширяющийся негосударственный сектор, и будет стремиться расширить доступ предприятий к негосударственным инвестиционным ресурсам, в том числе путем аккумуляции средств населения.

Однако ограниченные финансовые возможности государства не позволяют полностью решить проблему вынужденной незанятости. Вместе с тем может и должна реализовываться эффективная политика, смягчающая социальные последствия сокращения рабочих мест.

Правительство Российской Федерации через активную и социально справедливую политику на рынке труда будет содействовать повышению экономической активности трудоспособных граждан, оказывать эффективную целевую поддержку потерявшим работу, сдерживать массовую долгосрочную безработицу при одновременном обеспечении предприятиям возможностей свободно нанимать работников для успешного и эффективного производства.

Стабилизации положения на рынке труда будут способствовать реализация целевых федеральных программ, связанных с созданием новых и обновлением существующих рабочих мест, регулирование заработной платы и доходов, рабочего времени, трудовых отношений на

предприятиях.

В целях минимизации времени поиска гражданином работы, сокращения периода безработицы и периода заполнения вакансий на предприятиях продолжится предоставление гражданам комплекса услуг по содействию трудоустройству: поддержка банка вакансий для информирования граждан о возможности трудоустройства, подбор подходящего рабочего места и работников по запросу работодателя, проведение "ярмарок вакансий" и "ярмарок специалистов", обучение навыкам работы и специальные формы интенсивного консультирования граждан, испытывающих трудности в поиске работы.

Целевое поощрение трудоустройства будет ориентировано на дополнительное повышение шансов подбора рабочего места или предоставление альтернативных возможностей безработным гражданам, особо нуждающимся в дополнительной поддержке. В рамках данного направления расширяются программы "Новый старт" и "Клуб ищущих работу", позволяющие формировать у безработных необходимые навыки самостоятельного поиска работы, активно использовать полученные знания для трудоустройства, восстанавливать мотивацию к труду у лиц, длительное время не имеющих работы.

Для расширения возможностей гарантированного трудоустройства безработных граждан, которые не могут быть трудоустроены обычным путем, продолжится создание дополнительных рабочих мест.

Будут расширяться возможности гарантированного трудоустройства инвалидов, имеющих трудовые рекомендации, а также лиц, освобожденных из мест лишения свободы, через квотирование рабочих мест.

Содействие занятости учащихся подростков и выпускников общеобразовательных школ и профессиональных учебных заведений предполагает информирование молодежи о возможности обучения, получения дополнительной профессии (специальности), развитие профориентационных услуг, поощрение целевых субсидий на организацию специальных ученических рабочих мест, а также временной (сезонной) занятости молодежи, в том числе в свободное от учебы время и на базе действующих учебных учреждений, поддержку специализированных молодежных бирж труда, центров социальной и психологической адаптации выпускников учебных заведений, включая инвалидов и лиц, оставшихся без попечения родителей.

Ожидаемое повышение спроса на рабочие места по сравнению с возможностями экономики удовлетворить этот спрос не дает оснований рассчитывать на значительное расширение числа вакансий, дающих постоянную работу. Поэтому важная роль отводится временной занятости безработных на период активного поиска постоянной работы.

Реальным резервом расширения возможностей для занятости становится сектор малого и среднего бизнеса. В дополнение к общим программам поддержки предпринимательства в целях создания альтернативных возможностей для трудоустройства безработных граждан будут расширены консультирование по определению возможностей ведения ими эффективной предпринимательской деятельности, обучение

безработных граждан основам предпринимательства, организация консультаций по открытию собственного дела, составлению бизнес-плана и ведению финансовой документации, финансовая поддержка на стадии становления собственного дела, а также поддержка формирующейся сети социально-деловых центров. С целью более полного согласования потребностей работодателей и профессиональных интересов потенциальных работников предполагается расширять профориентационные услуги незанятому населению.

Для снятия психологического дискомфорта вследствие потери или угрозы потери работы, повышения мотивации поиска работы расширится психологическая поддержка граждан, испытывающих особые трудности в подборе рабочего места.

Особая роль в условиях структурных перемен в экономике, сопровождающихся сдвигами в структуре потребности в кадрах, отводится профобучению безработных граждан и незанятого населения. Его главной задачей является повышение конкурентоспособности работников на рынке труда путем приобретения новых или углубления имеющихся профессиональных знаний и навыков.

Для сдерживания массовых высвобождений, стабилизации социальной напряженности на градообразующих и конверсионных предприятиях, а также предприятиях, расположенных в регионах с высоким уровнем безработицы, будет проводиться временная частичная компенсация потерь в заработной плате работникам предприятий, работающим по независящим от них причинам неполный рабочий день или неполную рабочую неделю, а также находящимся в вынужденных отпусках без сохранения заработной платы.

Правительство Российской Федерации полагает необходимым частичное изменение действующей системы пособий по безработице, имея в виду придание ей большей целевой ориентации и социальной справедливости.

Тяжесть безработицы неравномерно распределена по территории России. Наиболее напряженная ситуация на рынке труда в 1995 году ожидается в Ивановской, Ярославской, Костромской, Псковской, Владимирской, Кировской областях, Ингушской Республике, Республике Калмыкия - Хальмг Тангч, Республике Дагестан, Республике Мордовия, Чувашской Республике - Чаваш республики, Республике Коми и некоторых других. По каждому "проблемному" региону предполагается разрабатывать программы экстренных краткосрочных мер по снятию социальной напряженности и обеспечивать их финансирование путем оперативного перераспределения средств Государственного фонда занятости населения.

#### 7.5. Государственная политика в области охраны труда

В целях более последовательной реализации права трудящихся на охрану труда Правительством Российской Федерации предусматривается:

\* завершить создание системы государственного управления, надзора и контроля за охраной труда на федеральном и региональном

уровнях;

- \* сформировать экономический механизм обеспечения охраны труда, включая вопросы финансирования и налогового регулирования, обязательного страхования от несчастных случаев и профессиональных заболеваний;

- \* осуществить необходимое обновление и разработку государственных стандартов, норм и правил по охране труда и обеспечение предприятий и организаций необходимой документацией по охране труда;

- \* приступить поэтапно к сертификации предприятий и рабочих мест на соответствие требованиям безопасности и государственным нормативным требованиям по охране труда.

Правительство Российской Федерации намерено принять федеральную программу по охране и улучшению условий труда на 1995-1997 годы и обеспечить ее реализацию.

#### 7.6. Государственная миграционная политика

Первоочередной целью государственной миграционной политики в 1995-1997 годах является регулирование миграционных потоков, преодоление негативных последствий стихийно развивающихся процессов миграции, создание условий для беспрепятственной реализации прав мигрантов, а также обеспечение гуманного отношения к лицам, ищущим убежища на территории Российской Федерации.

Основу миграционной политики применительно к внутренней социально-экономической миграции в России составляет комплекс мер, направленных на развитие регионов, представляющих особую важность для осуществления процесса политических и социально-экономических реформ государства.

Регулирование потоков беженцев и вынужденных переселенцев предполагает осуществление комплекса специальных мер по приему и обустройству социально не защищенных категорий вынужденных мигрантов, включающего в себя:

- \* предоставление им пособий и безвозмездных ссуд;

- \* создание специального государственного жилищного фонда для обеспечения вынужденных мигрантов жилой площадью для постоянного проживания;

- \* выделение им земельных участков под жилищное строительство.

В 1995 году одной из основных задач является решение проблемы законодательной поддержки адаптации переселенцев, в том числе освобождения от налогообложения средств, направляемых на обустройство вынужденных мигрантов (создание инженерной и социальной инфраструктуры, рабочих мест и т. п.).

Учитывая возрастание потоков вынужденных мигрантов в Российской Федерации, особое внимание будет уделено развитию системы временного размещения мигрантов и организации работы по приему массового притока вынужденных мигрантов в условиях чрезвычайных ситуаций.

Значительное увеличение незаконно въехавших в страну

иностранных граждан и лиц без гражданства в условиях открытых границ требует развития системы иммиграционного контроля, и в первую очередь на государственной границе Российской Федерации со странами Балтии, с Монголией и Китаем. Кроме того, будет продолжена работа по рассмотрению ходатайств лиц, ищущих убежище, и созданию в этих целях центров временного размещения иммигрантов.

В области регулирования внешней трудовой миграции главной задачей является создание надежной системы социальной защиты трудящихся-мигрантов в период их работы за рубежом и по возвращении в Российскую Федерацию.

В 1995-1997 годах будет продолжена работа по заключению с зарубежными странами соглашений, регулирующих вопросы внешней трудовой миграции.

#### 7.7. Государственная жилищная политика

Новая жилищная политика, проводимая начиная с 1991 года, является важнейшей составной частью государственной экономической и социальной политики. Основные принципы жилищной политики отражены в Государственной целевой программе "Жилище".

Она характеризуется дальнейшим развитием жилищной реформы при сохранении малоимущим и иным указанным в законодательстве гражданам социальных гарантий по получению в пределах нормативов жилья и обеспечению условий проживания в жилье социального использования.

Целью жилищной реформы на нынешнем этапе является дальнейшее развитие правовых, финансово-экономических, хозяйственных механизмов для перевода жилищной сферы в безубыточный режим функционирования путем постепенного изменения системы оплаты жилья и коммунальных услуг с использованием адресной защиты малоимущих; государственной поддержки населения, участвующего своими средствами в улучшении собственных жилищных условий; стимулирования привлечения средств иных внебюджетных источников финансирования в жилищную сферу; развития частной собственности на землю и иную недвижимость в жилищной сфере; укрепления предпринимательства и конкуренции в этом секторе экономики.

Успех социально взвешенной политики по преобразованию жилищной сферы в безубыточный и эффективный сектор экономики должен во многом определить общий успех экономической реформы. Это связано с тем, что инвестиции в жилищную сферу составляют около трети от общего объема инвестиций, а объекты жилищной сферы - около трети от воспроизводимого имущества России. На строительстве и эксплуатации объектов жилищной сферы задействовано около 13 процентов работающего населения России. Кроме того, развитие жилищного строительства стимулирует увеличение спроса на продукцию практически всех отраслей экономики.

Результатами жилищной реформы будут улучшение жилищных условий граждан, стабилизация денежного обращения за счет привлечения свободных частных средств к формированию и развитию недвижимости в жилищной сфере, улучшение макроэкономических пропорций, снижение

инфляции, сокращение дефицита федерального бюджета.

В течение последних двух лет достигнуты следующие результаты: общее количество жилья, находящегося в частной собственности, увеличилось до 51 процента от всего жилищного фонда; почти на 650 тысяч уменьшилось число семей, находящихся в очереди на улучшение жилищных условий; за 1994 год на 26 процентов возросли объемы жилищного строительства за счет средств населения. Практически во всех регионах начал реально функционировать рынок жилья.

В условиях относительно низкого уровня материального благосостояния основной массы населения и высоких затрат на строительство, приобретение, эксплуатацию жилья переход от преимущественного бюджетного финансирования жилищной сферы к широкому привлечению внебюджетных форм инвестирования будет осуществляться при активной государственной поддержке граждан и юридических лиц.

Формы такой поддержки во многом определены уже принятыми законодательными и иными правовыми актами: указами Президента Российской Федерации о жилищных кредитах, жилищных сертификатах, достройке не завершенных строительством жилых домов; постановлениями Правительства Российской Федерации об адресных безвозмездных субсидиях на строительство и приобретение жилья, об адресных субсидиях (компенсациях) на оплату жилья и коммунальных услуг, о региональных и местных внебюджетных фондах развития жилищного строительства. В ряде регионов Российской Федерации эти решения эффективно реализуются.

В ближайшие годы будет продолжено осуществление сбалансированной экономической политики по постепенному переносу расходов в жилищной сфере на население с одновременным стимулированием роста доходов граждан.

В течение последующих лет будет осуществляться государственная поддержка действий граждан по самостоятельному регулированию жилищных условий путем обмена жилья с доплатой, продажи занимаемого жилья для приобретения другого, продажи или дарения жилья с сохранением права пожизненного проживания и содержания и других. С этой целью Правительство Российской Федерации намерено подготовить предложения по освобождению этих сделок полностью от уплаты подоходных налогов и частично от уплаты нотариальных пошлин и иных сборов.

В условиях относительно низких доходов основной массы населения и высокой рыночной стоимости жилья государственная жилищная политика нацелена на реализацию мер по обеспечению доступности жилья за счет сохранения в течение следующих двух-трех лет бесплатной приватизации занимаемого гражданами жилья в государственном и муниципальном жилищном фондах как начального капитала для последующего улучшения жилищных условий; выделения средств и развития служб в органах местного самоуправления для предоставления гражданам адресных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг, а также на строительство и приобретение жилья,

в том числе предоставления гражданам в качестве безвозмездных субсидий не завершенных строительством жилых домов.

Обеспечение жильем военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы в запас или отставку, пострадавших от аварий, стихийных бедствий, вооруженных конфликтов, и некоторых других лиц, особо нуждающихся в жилье, будет осуществляться в соответствии с государственными программами, разработанными с учетом возможностей федерального бюджета. При этом в качестве дополнительных источников финансирования жилищного строительства намечается использовать средства коммерческих и банковских структур, кредиты и гранты иностранных государств и международных финансовых организаций, средства от продажи на коммерческих аукционах части построенного жилья, средства от продажи на коммерческих конкурсах недостроенных жилых домов и средства из других внебюджетных источников.

Главным инструментом дальнейшего улучшения жилищных условий большинства населения должно стать развитие кредитования жилья (включая ипотечное кредитование) коммерческими банками.

Для увеличения заинтересованности коммерческих банков в создании и развитии системы накопительных жилищных счетов, развитии среднесрочного и краткосрочного кредитования обустройства земельных участков и строительства жилья, становлении долгосрочного кредитования индивидуального строительства и приобретения жилья Правительство Российской Федерации намерено установить дифференцированную систему льгот по налогам на прибыль банков, по размерам обязательных отчислений в резервный фонд Центрального банка Российской Федерации и др.

Реальной мерой, направленной на ускоренное развитие процесса кредитования в жилищной сфере, является создание в 1995 году федерального агентства по ипотечному кредитованию. Основными задачами агентства должны стать разработка и внедрение в практику деятельности банков и других финансовых институтов стандартов и правил ипотечного кредитования, формирование рынка ипотечных кредитов и обеспеченных ими ценных бумаг для привлечения инвестиций в сферу жилищного кредитования, решения проблемы ликвидности банков, предоставляющих долгосрочные ипотечные кредиты.

Одновременно в течение последующих лет будет проводиться политика развития рынка других ценных бумаг в жилищной сфере: жилищных сертификатов, облигаций, векселей. Задачами Правительства Российской Федерации в развитии рынка жилищных ценных бумаг являются разработка четких правил, инструкций и нормативов для их выпуска, а также установление способов защиты прав и интересов покупателей ценных бумаг.

Должна быть закончена корректировка градостроительной документации с учетом преимущественного развития малоэтажного, в том числе индивидуального, жилищного строительства с сохранением многоэтажной застройки только для оборудованных инженерной инфраструктурой зон крупных городов. Необходимо обеспечить потребность застройщиков в земельных участках в городах и на

прилегающих к ним территориях путем организации открытых конкурсов и аукционов по предоставлению или продаже земельных участков для возведения объектов жилищной сферы. В существующей застройке городов и иных поселений будет проводиться работа по определению границ земельных участков для каждого объекта недвижимости в жилищной сфере исходя из соблюдения устанавливаемых градостроительных требований. Для собственников недвижимости в жилищной сфере будет предусмотрена бесплатная приватизация занимаемых по минимальному нормативу земельных участков. В сфере эксплуатации существующего жилищного фонда основным принципом изменения условий его финансирования будет продолжение поэтапного перехода от системы дотирования жилищно-коммунального хозяйства к оплате жилья населением в размерах, обеспечивающих возмещение издержек на содержание жилья и коммунальные услуги. Одновременно будет обеспечено дальнейшее развитие системы адресных субсидий отдельным категориям граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в пределах социальной нормы площади жилья. Возможные изменения в соответствии с законодательством системы оплаты жилья и коммунальных услуг за жилые помещения в домах государственного и муниципального жилищных фондов будут определяться и увязываться с изменением размера налога на недвижимость на единственное жилье, находящееся в частной собственности гражданина.

Будет продолжена реализация политики передачи в общую долевую собственность собственникам жилых и/или нежилых помещений мест общего пользования (лестниц, лифтов, коридоров, вестибюлей, технических чердаков и подвалов, придомовых территорий и других объектов, используемых более чем одним домовладельцем) и образования кондоминиумов (совладений), а также создания в кондоминиумах товариществ или иных ассоциаций собственников недвижимости. Существующие в настоящее время дотации предприятиям жилищно-коммунального хозяйства будут передаваться в эти товарищества, иные ассоциации собственников в кондоминиумах. Для улучшения эксплуатации жилищного фонда будет проводиться работа по демонополизации и переводу на конкурсную основу ремонтно-эксплуатационных предприятий.

В дальнейшем реализация принципа доступности жилья, восстановления в новых условиях социально оправданного соотношения доходов граждан и стоимости строительства и приобретения жилища, оплаты содержания и ремонта жилища и коммунальных услуг должна стать важным направлением воздействия государства на экономические процессы в жилищной сфере.

## 7.8. Отрасли социальной сферы

Одной из ключевых проблем современного этапа экономической реформы является конверсия объектов социальной сферы предприятий. Уже в этом году Правительство Российской Федерации разработает план -программу приватизации и передачи объектов социальной сферы

предприятий в муниципальную собственность, в котором будут изложены конкретные механизмы, направления и сроки конверсии социальной сферы.

Образование - это важнейшая социальная гарантия развития всего общества. Стратегия в области образования состоит в том, чтобы способствовать решению общесоциальных задач, прежде всего:

- \* укреплению и развитию демократии;
- \* становлению национального самосознания, гармонизации межнациональных отношений, уменьшению социальной напряженности в обществе;
- \* развитию кадрового потенциала российской экономики в новых условиях.

Реализация указанных задач осуществляется путем:

- \* сохранения единого образовательного пространства Российской Федерации;
- \* обеспечения гарантий прав граждан на получение образования;
- \* изменения содержания образования, его гуманизации и гуманитаризации;
- \* перехода на образование по выбору и обеспечения возможности получить образование в соответствии с интересами, способностями и состоянием здоровья обучаемых.

Среди первоочередных задач Правительства Российской Федерации в области развития системы образования следует назвать:

- \* сохранение масштабов системы образования и качественного уровня предоставляемых населению образовательных услуг;
- \* разработка и совершенствование законодательной и нормативной правовой базы в области образования;
- \* усиление социальной защиты воспитанников и обучающихся, студентов, учителей и преподавателей при существенном повышении ее адресности;
- \* укрепление экономических и социально-правовых гарантий, предоставляемых гражданам в области получения образования;
- \* сокращение роста количества детей и подростков, находящихся вне образовательных учреждений различного уровня.

Для этого Правительство Российской Федерации намерено осуществлять:

- \* финансирование системы образования в соответствии с федеральной программой развития образования в России;
- \* проведение протекционистской государственной политики в отношении издания учебников и учебных пособий;
- \* обновление содержания образования, особенно гуманитарного и экономического, переподготовки кадров, прежде всего управленческих;
- \* обеспечение постепенного и поэтапного перехода на нормативное финансирование образовательных программ, осуществление персонифицированной социальной поддержки обучающихся, в том числе за счет постепенного введения в системе образования личного социального образовательного кредита.

Правительство Российской Федерации намерено поддерживать дальнейшую дифференциацию сети образовательных учреждений, развитие негосударственных форм образования, рост количества учреждений новых видов в сельской местности и в районах с низкой плотностью населения, прежде всего Крайнего Севера, Дальнего Востока, Сибири, расширение сети учреждений, обеспечивающих возможность получения образования в форме экстерната, семейного образования и образования без отрыва от производства.

В этих же целях предполагается:

- \* завершить разработку государственных образовательных стандартов для общеобразовательных школ, начального, среднего и высшего профессионального образования, обеспечивающих поддержание требуемого уровня качества образования и постоянное воспроизводство;
- \* разработать и ввести новые принципы функционирования учебных заведений системы высшего, среднего и соответствующего дополнительного профессионального образования, создающие условия для эффективной реализации многоканального механизма их финансирования как за счет средств бюджетов всех уровней, так и средств, поступающих от юридических и физических лиц;
- \* продолжить реорганизацию структуры и сети образовательных учреждений системы высшего, среднего и соответствующего дополнительного профессионального образования для наиболее полного удовлетворения потребностей производства и социальной сферы в подготовке и переподготовке кадров;
- \* продолжить переход на нормативное персонифицированное финансирование образовательных учреждений в целях наиболее полного удовлетворения образовательных запросов граждан.

Здравоохранение. В ближайшие годы в рамках реформирования системы здравоохранения предусматривается:

- \* совершенствовать систему здравоохранения при сохранении государственной системы, обеспечивающей предоставление гарантированного минимума медицинских услуг;
- \* развивать и совершенствовать системы обязательного и добровольного медицинского страхования, создать цивилизованный рынок медицинских услуг, исходя из задачи обеспечения реальной возможности выбора гражданами медицинского учреждения и лечащего врача. Для этого планируется постепенный переход к финансированию основной части услуг здравоохранения путем введения индивидуальных счетов обязательного медицинского страхования, средства на которых формируются из личных обязательных взносов, а для счетов лиц социально не защищенных категорий - из бюджетных и внебюджетных ассигнований на эти цели;
- \* повысить качество медицинского обслуживания на основе расширения масштабов профилактических мер, реорганизации сети медицинских учреждений; дальнейшего развития сети дневных стационаров, диагностических и специализированных центров, дифференцирования стационаров по уровню оказания медицинской помощи

(интенсивного лечения, долечивания, реабилитации, больниц сестринского ухода, хосписов);

- \* совершенствовать систему профилактической, реабилитационной помощи и медицинской помощи в сельской местности;

- \* обеспечить совершенствование системы финансирования здравоохранения, фармацевтической и медицинской промышленности как за счет бюджетных ассигнований, так и за счет использования привлеченных средств, в частности целевых инвестиционных кредитов, кредитов международных финансовых организаций и других внебюджетных источников;

- \* подготовить федеральную целевую программу развития курортов и туристских объектов общероссийского значения;

- \* завершить работу по подготовке и заключению в рамках СНГ и со странами Балтии межгосударственных соглашений об обеспечении благоприятных условий для детского и семейного отдыха жителей России в санаторно-курортных учреждениях этих стран;

- \* обеспечить дальнейшее развитие правовой базы здравоохранения посредством принятия законов "О государственной системе здравоохранения", "О муниципальной системе здравоохранения", "О правах пациентов", "О лекарственных средствах".

- \* В области санитарно-эпидемиологического благополучия населения будут приняты меры, обеспечивающие предупреждение возникновения и распространения массовых инфекционных и неинфекционных заболеваний, улучшение среды обитания человека и условий его жизнедеятельности.

Будут продолжены реализация целевых программ обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, а также дальнейшее формирование правовой базы путем разработки и принятия законов "О вакцинопрофилактике населения", "О безопасности пищевых продуктов", "Об охране территории Российской Федерации от завоза и распространения особо опасных заболеваний людей, животных, растений, а также токсичных веществ".

Культура. Правительство Российской Федерации ставит перед собой задачу сохранения и дальнейшего развития культурного потенциала страны, являющегося одним из решающих условий духовного оздоровления общества в ходе социально-экономических и политических реформ.

Важнейшими направлениями политики в области культуры и искусства являются:

- \* обеспечение преемственности культурных традиций, поддержка деятельности ведущих учреждений культуры и искусства, творческих инициатив выдающихся талантов и молодых дарований;

- \* возрождение культурной активности во всех регионах страны и поддержка национальных культур, создание условий, способствующих преодолению их обособленности и взаимообогащению;

- \* восстановление, реставрация и эффективное использование в интересах духовного обогащения общества памятников истории и культуры, исторических комплексов, заповедных территорий, музейных,

архивных и библиотечных фондов, поддержка национальной кинематографии, выпуск социально значимой литературы.

К числу первоочередных мер в сфере культурного строительства, реализация которых будет осуществлена в среднесрочной перспективе, относятся:

- \* расширение сети национальных культурных центров, занимающихся развитием национальных культур;
- \* создание условий для эстетического воспитания и художественного образования детей и юношества;
- \* стимулирование создания и деятельности государственных и негосударственных организаций культуры;
- \* совершенствование финансово-хозяйственного механизма в сфере культуры, осуществление стабильного бюджетного финансирования, и прежде всего особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации;
- \* создание условий для развития благотворительности, меценатства и спонсорства в сфере культуры;
- \* дальнейшее развитие правовой базы культуры;
- \* осуществление мер по улучшению материального положения творческих работников.

#### 7.9. Экологическая политика

Анализ экологической ситуации и наметившихся тенденций свидетельствует о том, что, несмотря на значительный спад производства, загрязнение окружающей природной среды остается недопустимо высоким. Это обусловлено значительным износом технологического оборудования, повышением аварийности, низкой эффективностью работы очистных сооружений.

Политика в области охраны окружающей среды и рационального природопользования будет сосредоточена на следующих основных направлениях:

- \* совершенствование природоохранительного законодательства, системы экологических ограничений и регламентаций режимов природопользования с целью их адаптации к условиям рыночной экономики;
- \* последовательный переход на международные стандарты технологических процессов и производимой продукции, создающий необходимые условия для включения России в мировую экономику и международную систему обеспечения экологической безопасности;
- \* повышение эффективности государственного контроля за соблюдением существующих регламентов природопользования с применением экономических и административных санкций для предотвращения аварий и катастроф, пресечение экологических правонарушений и преступлений;
- \* обеспечение проведения экологической экспертизы и оценки воздействия на окружающую природную среду реализации всех программ и проектов хозяйственной и иной деятельности;
- \* проведение экологической санации предприятий, их

реконструкция и перепрофилирование, а также закрытие экологически опасных производств;

\* экономическое стимулирование инвестиционных проектов, которые имеют экологическую направленность и экономическую эффективность;

\* обеспечение функционирования системы особо охраняемых природных территорий;

\* широкомасштабное использование вторичных ресурсов, а также накопленных отходов производства и потребления.

В связи с этим будут осуществлены меры по поддержанию приемлемого уровня экологической безопасности и масштаба прямой природоохранной деятельности, компенсационные меры по сохранению и поддержанию природно-ресурсного потенциала. Неотложность реализации этих мер определяется как необходимостью выполнения обязательств, вытекающих из международных договоров и конвенций по сохранению биологического разнообразия, предотвращению глобального изменения климата, сохранению озонового слоя Земли, охране уникальных природных зон, включая Арктику, снижению трансграничного загрязнения воздуха, охране морей от загрязнения и других соглашений, так и остротой экологической обстановки во многих регионах страны.

Будет пересмотрена роль платежей за загрязнение окружающей природной среды и другие виды негативного воздействия на нее, включая поэтапное повышение объемов платежей, а также сохранена система целевых государственных экологических фондов.

Предполагается постепенный переход на повышение роли налогов за использование природно-ресурсного потенциала, введение налогов акцизного типа на продукцию, использование которой сопряжено с нанесением вреда окружающей среде. Одновременно будут расширены налоговые льготы для предприятий, осваивающих производство экологически чистой продукции или применяющих замкнутые (безотходные) технологии, а также введены льготы по налогам для субъектов хозяйствования и физических лиц, находящихся или проживающих в зонах чрезвычайной экологической ситуации и экологического бедствия.

Действенной формой скоординированных усилий в данной области станут целевые комплексные программы, направленные на решение наиболее актуальных экологических проблем.

Среди них программы сохранения природного комплекса озера Байкал, возрождения Волги, вывода из кризисной экологической ситуации ряда крупных городов и промышленных центров, защиты населения и прибрежных территорий от последствий подъема уровня Каспийского моря и другие.

Важнейшим условием проведения эффективной экологической политики является активное включение всех слоев населения и социальных групп в обеспечение экологизации реформы.

Предстоит создать действенный механизм реализации каждым гражданином прав на участие в принятии решений, осуществление

которых связано с экологическим риском, на компенсацию ущерба, нанесенного здоровью загрязнением окружающей природной среды, получение информации о состоянии окружающей среды, качестве пищи и питьевой воды.

Будет реализован комплекс мер по формированию системы непрерывного экологического образования, охватывающий весь процесс дошкольного, школьного образования, профессиональной подготовки специалистов.

## РАЗДЕЛ 8. РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

Региональная экономическая политика - органическая часть общей социально-экономической политики государства, синтезирующая ее региональные аспекты. Она направлена на всемерное использование благоприятных и ограничение действия негативных региональных факторов для достижения общих стратегических целей и задач социально-экономического развития страны. Вместе с тем это часть общей региональной политики, создающая экономические основы целостности российского государства, всех жизненно важных направлений развития российского общества.

### 8.1. Особенности социально-экономической ситуации и хода реформ в регионах Российской Федерации

Кризисные процессы в экономике России охватили все регионы - субъекты Российской Федерации. На социально-экономическое положение регионов Российской Федерации решающее негативное воздействие оказывают макроэкономические факторы: сужение внутреннего рынка, инфляция, кризис неплатежей, обострившаяся внешняя конкуренция. Вместе с тем кризисные явления имеют значительные региональные особенности.

Наибольший спад производства характерен для регионов с высокой концентрацией отраслей промышленности, спрос на которые сокращается (особенно оборонной промышленности, инвестиционного машиностроения), испытывающих недостаток сырья или не выдерживающих конкуренцию импортной продукции рынка (например, "текстильные" регионы), удаленных от основных поставщиков и потребителей (регионы Крайнего Севера и Дальнего Востока). По мере развития открытой рыночной экономики преимущества имеют регионы с развивающейся рыночной инфраструктурой и экспортирующие продукцию с высокой валютной эффективностью.

В 1994 году 53 субъекта Российской Федерации снизили выпуск промышленной продукции более чем на четверть по сравнению с 1993 годом. Среди них все территории Центрального, Волго-Вятского, Северо-Западного и Северо-Кавказского (кроме Краснодарского края) экономических районов, значительная часть Западной Сибири, Дальнего Востока и Урала. Особенно обострилась ситуация в старопромышленных районах.

При продолжающемся спаде сельскохозяйственного производства

появляются регионы, в которых наблюдается некоторый рост продукции сельского хозяйства (Удмуртия, Татарстан). Однако это не компенсирует снижения производства в основных специализированных сельскохозяйственных регионах: Центрально-Черноземном, Северо-Кавказском, а также в Алтайском крае.

Из экономического кризиса первыми выходят крупные городские агломерации - центры банковского и торгового капитала; здесь начинается рост физического объема валового внутреннего продукта и реальных доходов населения.

Движение к общероссийскому рынку пока еще не смогло преодолеть начавшуюся в конце 80-х годов тенденцию территориальной дезинтеграции экономики. Продолжает снижаться интенсивность межрегионального обмена основными видами товаров. Рост транспортных тарифов сделал нерентабельными устоявшиеся хозяйственные связи окраинных регионов, создал опасность их обособления от экономического ядра России и преимущественной экономической ориентации на соседние государства (это особенно показательно для Дальнего Востока). Уже в течение ряда лет сохраняется критическая ситуация с завозом продовольствия и топлива в районы Крайнего Севера.

Увеличивается дифференциация регионов по уровню жизни.

Существенно различается покупательная способность номинальных денежных доходов с учетом региональной дифференциации прожиточного минимума. Покупательная способность доходов в Северном, Центральном и Западно-Сибирском районах выше среднероссийской. Значительно ниже средней покупательная способность населения Дальневосточного, Восточно-Сибирского и Северо-Кавказского районов.

В сфере занятости населения особую тревогу вызывают депрессивные территории типа Ивановской области (уровень зарегистрированной безработицы - более 8 процентов), традиционно трудоизбыточные районы Северного Кавказа, а также районы с моноотраслевой и слабо диверсифицированной структурой хозяйства ("закрытые" зоны, потенциал которых определяют оборонные предприятия, а также малые и средние города, основу которых составляют одно-два предприятия).

Изменения условий жизни населения в регионах России и ближнем зарубежье качественно повлияли на географию миграционных связей. Традиционный приток населения в северные и восточные районы сменился на массовый отток. Резмиграционный поток направляется в основном в районы европейской части России, в том числе на Северный Кавказ, имеющий и без того избыток рабочей силы и, кроме того, принимающий вынужденных переселенцев и беженцев из "горячих" точек. Углубление различий между регионами осложняет проведение общероссийских реформ, чревато опасностями социально-экономических конфликтов.

В ходе экономической реформы серьезные различия наблюдаются в темпах и направлениях ее проведения. Модели реформирования экономики регионов, опирающиеся на использование региональных льгот

и дотаций, в основном исчерпали свои возможности. Сохраняются различия между регионами по интенсивности рыночных преобразований и использованию административных методов регулирования. В этой ситуации особенно важно проводить дифференцированную по регионам федеральную политику.

Важнейшим направлением проводимой в регионах экономической реформы выступают институциональные рыночные преобразования. На начальном этапе реформы (1992-1993 годы) они быстрее осуществлялись в Центральном, Северо-Западном, Волго-Вятском, Уральском экономических районах. Относительно низкие темпы институциональных преобразований в восточных и северных регионах страны объяснялись особенностями приватизации предприятий топливно-энергетического комплекса и сырьевых отраслей, необходимостью учета в процессе приватизации экономических интересов малочисленных народов.

Акционирование предприятий топливно-энергетического комплекса и других отраслей специализации Сибири и Дальнего Востока создает предпосылки для привлечения в эти регионы крупномасштабных внешних инвестиций. По-прежнему медленнее проходит процесс формирования многоукладной экономики в регионах с аграрной специализацией и особенно трудно - в группе наиболее отстающих по социально-экономическому уровню регионов (Калмыкия, Северная Осетия, Дагестан, Тыва и др.).

Ход реформ в России также затрудняется объективными особенностями регионального развития:

- \* специализацией ряда регионов на узком наборе видов хозяйственной деятельности, усугубляемой неразвитостью сферы услуг;
- \* преобладанием предприятий с собственным жилым фондом и объектами социальной инфраструктуры, ставящих многие города в зависимость от убыточности или прибыльности предприятия-гиганта;
- \* обилием образований типа "закрытых" городов, изолированных от окружающих населенных пунктов, с особым сложившимся укладом жизни, население которых менее подготовлено к рыночным условиям;
- \* существованием удаленных регионов с неразвитой транспортной инфраструктурой.

Организационно-правовые предпосылки, заложенные в новой Конституции Российской Федерации, позволили интенсифицировать развитие экономического федерализма и государственной региональной политики.

В ходе реализации Программы на 1993-1995 годы созданы база бюджетного федерализма и условия для перехода от индивидуально-договорного к нормативно-расчетному методу регулирования межбюджетных взаимоотношений. Установление региональными органами власти ставок налогообложения прибыли (как правило, на уровне 22-25 процентов), введение предусмотренных федеральным законодательством местных налогов укрепили доходную часть территориальных бюджетов. Но в процессе исполнения федерального бюджета заложенные при его утверждении механизмы действовали с серьезными сбоями. Практически всем регионам в том

или ином виде предоставлялась помощь из федерального бюджета, а заложенные в федеральном бюджете пропорции распределения фонда поддержки субъектов Российской Федерации оказались нарушенными. Налоговый потенциал размещен по территории страны крайне неравномерно, что объективно усложняет реализацию унифицированных нормативно-расчетных методов регулирования взаимоотношений между уровнями бюджетной системы России. Эти трудности усиливаются фактическим неравноправием субъектов Российской Федерации. Хотя из Республики Татарстан и Республики Башкортостан налоговые поступления увеличились, по ряду других республик положение принципиально не изменилось, что блокирует усилия федеральных органов исполнительной власти по расширению сферы применения нормативных методов территориального перераспределения бюджетных ресурсов.

По вопросам региональной политики в соответствии с Программой на 1993-1995 годы принят ряд указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации. Реализуются федеральные целевые программы, оказывающие влияние на развитие регионов. Утверждена генеральная схема расселения. На разных стадиях разработки находятся более десяти федеральных законов, регламентирующих сферу действия региональной политики. Правительство взяло курс на создание равных экономических возможностей во всех регионах и повышение однородности формируемого общероссийского рыночного пространства. С этой целью отменяются не оправдавшие себя налоговые и таможенные льготы и субсидии отдельным регионам и хозяйствующим субъектам.

## 8.2. Цели и средства реализации региональной экономической политики

Цели региональной экономической политики Правительства имеют многолетнюю перспективу и связаны со стратегическими направлениями социально-экономического развития России. Главными целями являются:

- \* укрепление экономического единства страны на основе принципов федерализма, местного самоуправления и общероссийского рынка;
- \* повышение уровня и качества жизни населения, обеспечение примерно равных условий социального развития во всех регионах России;
- \* всемерное использование региональных условий и благоприятных предпосылок для формирования в регионах эффективной социально ориентированной экономики.

Для достижения этих целей в период 1995-1997 годов

Правительство намечает решение следующих задач:

- \* обеспечить устойчивую работу основных систем жизнеобеспечения, научно-производственного потенциала, федеральных и региональных инфраструктурных систем, преодолеть спад производства прежде всего в наиболее развитых опорных регионах, свести к минимуму социальный и экономический ущерб от сокращения

неконкурентоспособных производств;

- \* содействовать созданию в каждом регионе - субъекте

Российской Федерации ресурсно-финансового потенциала, достаточного для решения основных задач социально-экономического развития;

- \* содействовать восстановлению нарушенных и формированию новых рациональных межгосударственных и межрайонных экономических связей;

- \* развивать общероссийский рынок как интегрированную систему региональных рынков товаров, услуг, капитала и рабочей силы;

- \* сократить разрыв в уровнях социального и экономического развития регионов - субъектов Российской Федерации путем активной поддержки отсталых и депрессивных территорий;

- \* решить острые социально-экономические проблемы регионов Крайнего Севера и Дальнего Востока с учетом специфических интересов проживающих здесь малочисленных народов, восстановить хозяйственный потенциал Чеченской Республики;

- \* удерживать в социально безопасных рамках уровень безработицы в крупных центрах и индустриальных районах;

- \* принять меры к урегулированию миграции населения, обеспечить расселение переселенцев и беженцев в регионах, имеющих для этого необходимые предпосылки.

Правительство Российской Федерации будет использовать разнообразные формы и методы государственного воздействия при практическом осуществлении задач региональной экономической политики.

Основными формами этого регулирования являются:

- \* использование федерального бюджета и других источников для перераспределения финансовых ресурсов между регионами;

- \* осуществление федеральных программ развития регионов и отраслей с долевым государственным финансированием, участие в отдельных структурообразующих инвестиционных проектах с использованием конкурсной и контрактной системы их реализации;

- \* размещение федеральных заказов на поставку продукции для общегосударственных нужд.

Каждая федеральная целевая программа должна иметь детально разработанный территориальный разрез.

Основная часть мероприятий Правительства, оказывающих воздействие на региональное развитие, будет осуществляться в рамках общей макроэкономической, структурно-инвестиционной, внешнеэкономической, социальной политики, проведения институциональных преобразований. При разработке и реализации должны учитываться интеграционный (агломерационный) региональный эффект и соответствие его интересам комплексного социально-экономического развития Российской Федерации. Так, при проведении конкурсов инвестиционных проектов с долевым (20 процентов) участием государства важно учитывать их влияние на социально-экономическую ситуацию в конкретных регионах (создание рабочих мест, развитие социальной сферы и т. д.).

По мере расширения инвестиционных возможностей государства

будет формироваться фонд регионального развития, средства которого будут направляться на финансирование эффективных проектов регионального и межрегионального значения.

В целях развития наукоемких производств, высоких технологий и активизации международных экономических связей Российской Федерации в регионах, имеющих высокий научный и кадровый потенциал, а также развитую инфраструктуру, будут создаваться условия для формирования свободных экономических зон, технополисов и других "точек роста".

Всемерное вовлечение во внешнеэкономические связи регионов Российской Федерации - необходимое условие их социальноэкономического развития, формирования экспортной базы, создания конкурентоспособных производств.

При этом совместная работа федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации должна обеспечить:

- \* координацию внешнеэкономической деятельности субъектов Российской Федерации, в том числе с целью максимальной реализации их экспортного потенциала;
- \* формирование и реализацию межрегиональных программ внешнеэкономической деятельности;
- \* выполнение международных договоров Российской Федерации в области внешних экономических связей, затрагивающих интересы соответствующих субъектов Российской Федерации.

Для успешной реализации государственной региональной экономической политики предусматривается продолжить создание системы правовых и организационно-экономических норм, научно-технических и проектных работ, совершенствование механизмов государственного регулирования регионального развития.

В 1995-1997 годах намечается:

- \* подготовить нормативно-правовые документы о разграничении и делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также об общих принципах организации местного самоуправления;
- \* разработать проект закона о субъекте Российской Федерации;
- \* законодательно-нормативно закрепить процедуру оказания мер государственной поддержки регионам;
- \* пересмотреть структуру подразделений федеральных служб в регионах и размещение их;
- \* шире использовать возможности новых организационных форм экономического сотрудничества (региональные и межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия, территориальные финансово-промышленные группы и другие);
- \* обеспечить единое нормативно-правовое пространство для всех субъектов хозяйствования на всей территории Российской Федерации;
- \* разработать и внедрить систему мониторинга и научных прогнозов финансово-экономического и социального развития регионов России с учетом требований рыночной экономики.

Приоритетными направлениями действий Правительства на 1995-1997 годы являются укрепление экономического единства страны и поддержка регионов, оказавшихся в наиболее тяжелой экономической ситуации.

### 8.3. Развитие экономического федерализма и межрегиональной интеграции

Основы экономического механизма федеративных отношений в России, заложенные на предшествующем этапе политических, правовых и экономических реформ, будут развиваться в направлениях совершенствования бюджетно-налоговой системы, разделения государственной собственности и доходов от собственности (включая приватизацию) между бюджетами различных уровней.

Будут создаваться условия, при которых регионы были бы заинтересованы в достижении лучших экономических результатов, в расширении финансовых возможностей федерального бюджета. Деятельность Правительства Российской Федерации будет направлена на создание такого механизма взаимодействия субъектов Российской Федерации, который обеспечивал бы свободу предприятий различных форм собственности и не допускал административных ограничений в перемещении товаров, финансовых ресурсов, рабочей силы между регионами. Должны учитываться интересы регионов при принятии решений, касающихся управления федеральной собственностью, находящейся на их территории.

В процессе реформирования налогово-бюджетной системы будет усилена роль рентных платежей при справедливом распределении экономического эффекта от природопользования между бюджетами всех уровней.

Развитие общероссийской и межрегиональной производственной инфраструктуры останется приоритетной областью инвестиционной деятельности государства. В то же время Правительство Российской Федерации будет создавать благоприятные условия для привлечения частных инвестиций, в том числе иностранных, для развития теле- и транспортных коммуникаций федерального и межрегионального значения. Принимая во внимание, что основные элементы федеральной инфраструктуры (железнодорожный транспорт, главные телекоммуникации и т. п.) являются естественными монополиями, Правительство Российской Федерации будет осуществлять контроль за их экономической деятельностью, в том числе над ценообразованием. Сохранится контроль органов исполнительной власти за формированием железнодорожных тарифов, особенно на тех транспортных направлениях, где уровень тарифов существенно ограничивает производственную деятельность регионов и межрегиональные связи. В частности, будет продолжено сдерживание роста тарифов на железнодорожные перевозки на Дальний Восток на расстояния свыше 3000 километров.

Правительство будет поддерживать региональные и межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия,

располагающие большими возможностями объединения усилий территорий. Государственным органам и ассоциациям целесообразно сосредоточить совместную деятельность на подготовке и реализации целевых программ, использовании преимуществ межрегиональной интеграции, создании эффективных форм хозяйствования, формировании территориально-производственных комплексов и "точек роста", поддержке предпринимательства, создании при необходимости совместной собственности.

#### 8.4. Поддержка проблемных регионов

Особое внимание государство будет уделять проблемным регионам, которые выделяются в зависимости от уровня развития, глубины кризисных процессов, значения в решении общегосударственных социально-экономических задач. Основными типами проблемных регионов в современной ситуации являются: отстающие, депрессивные, кризисные, а также регионы особого стратегического значения. Сохраняют свою остроту вопросы подтягивания отстающих в экономическом отношении регионов, характеризующихся чрезмерно низкими душевыми доходами населения и недостаточным производственным и финансовым потенциалом. На развитие экономической базы отстающих регионов потребуются значительное время и активная поддержка государства, прежде всего в вопросах привлечения в эти регионы инвестиций и создания новых рабочих мест, в том числе и за счет средств федерального бюджета. Населению этих регионов будет оказываться социальная помощь из фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

Депрессивные районы - территории, обладающие достаточным экономическим потенциалом, но в результате структурного кризиса характеризующиеся устойчивым снижением производства и реальных доходов населения, растущей безработицей. К этой категории территорий следует относить не только субъекты Российской Федерации, но и конкретные части областей, краев или республик, что позволит оказывать целевую помощь депрессивным местностям, не распространяя ее на развитые центры субъектов Российской Федерации. Предусматривается разработка специальной федеральной программы по социально-экономическому развитию депрессивных районов, выделение в федеральных бюджетах на 1996-1997 годы необходимых средств для ее финансирования.

Предусмотренные нормативно-законодательными актами методы и механизмы поддержки предпринимательства, привлечения частных (в том числе иностранных) инвестиций, содействие инвестиционной активности, реструктуризации предприятий, переподготовка кадров и т. д. с целью облегчения доступа предприятий и населения этих регионов к действующим (или формирующимся) каналам финансовой помощи будут являться основной формой поддержки депрессивных регионов. В связи с этим при разработке программы будет проведена полная инвентаризация такого рода механизмов, оценена эффективность их действия и определены возможности сосредоточения их применения

преимущественно (или исключительно) в депрессивных регионах.

В связи с этим предполагается:

- \* обеспечить для предприятий депрессивных регионов первоочередное рассмотрение заявок на получение средств, выделяемых на проведение структурной реконструкции и санации производства, разработать механизм оказания им технической помощи при подготовке таких заявок;

- \* пересмотреть преференциальный (льготный) порядок рассмотрения заявок на получение государственных кредитов (в том числе конверсионных);

- \* предоставлять налоговый кредит в первоочередном порядке (в случаях его отмены сохранить данную форму поддержки предприятий исключительно для депрессивных регионов).

Обеспечить приоритет депрессивных регионов при распределении инвестиций, предусмотренных федеральными программами развития производственной инфраструктуры, имея в виду:

- \* создание условий для дополнительного привлечения средств фондов занятости, используемых для переподготовки кадров, финансирования общественных работ и т. п.;

- \* предоставление высвобождаемым работникам промышленных предприятий целевых кредитов на жилищное строительство (с выделением в собственность земельных участков);

- \* предоставление кредитов населению на получение образования (в том числе высшего), переквалификацию и т. д.

При введении новых форм поддержки структурной перестройки будет обеспечиваться их ориентация на первоочередное применение (отработку) в депрессивных регионах (в первую очередь на сохранение и создание новых рабочих мест).

Проблемы кризисных регионов, отличающихся экстремальным характером экономических, социально-политических и экоприродных процессов (остановка подавляющей части промышленных предприятий, межэтнические конфликты, последствия природных катаклизмов), будут решаться с помощью федеральных целевых программ. На кризисные регионы будут распространяться меры, предпринимаемые в отношении депрессивных регионов.

Народное хозяйство России не может нормально развиваться без природных ресурсов Крайнего Севера. Сохраняется приоритетное значение государственной поддержки топливно-энергетического и горно-промышленного комплексов. Будут решаться проблемы структурной перестройки промышленности Севера в направлении ликвидации непрофильных, убыточных и экологически "грязных" предприятий, развития транспортной инфраструктуры, включая совершенствование трансарктической навигации. Особое внимание будет уделяться созданию благоприятных условий для коренных народностей Севера, обеспечению жизнедеятельности населения индустриальных центров, совершенствованию системы завоза товаров, переселению избыточного населения в районы, более благоприятные для проживания. Необходимо в 1995 году доработать и принять федеральную программу

социально-экономического развития районов Севера. Особое геополитическое положение Дальнего Востока и Калининградской области предопределяет необходимость принятия специальных целевых федеральных программ социально-экономического развития этих регионов, укрепления их транспортных связей с центральной Россией, усиления их роли во внешнеэкономических отношениях.

Требуют внимания регионы, граничащие с республиками бывшего СССР. Новое приграничье России глубоко интегрировано с сопредельными зарубежными территориями в экономическом, культурно-этническом и демографическом плане. Поэтому посредством правовых и экономических инструментов будет поощряться стремление приграничных районов к всеобъемлющему сотрудничеству с соседними областями Республики Казахстан, Украины, Республики Беларусь, других республик бывшего СССР. Учитывая прогресс в вопросах создания общего экономического пространства СНГ, намечается подготовить на межгосударственной основе предложения по нормативно-договорному оформлению приграничного сотрудничества по вопросам координации и регулирования транспортных, торговых, медицинских, культурных, информационных и других связей с прилегающими зарубежными регионами, совместного решения экологических проблем, правоохранительной деятельности и др. В предстоящий период будет законодательно определен статус проблемных регионов разного типа.

-----

## ПРИЛОЖЕНИЕ

к Программе Правительства  
Российской Федерации  
"Реформы и развитие российской  
экономики в 1995-1997 годах"

Макроэкономический прогноз развития экономики  
в 1995-1997 годах

Прогноз развития экономики на 1995-1997 годы исходит из положений Программы Правительства Российской Федерации "Реформы и развитие российской экономики в 1995-1997 годах".

Основной вариант прогноза предполагает, что ход решения поставленных задач не будет нарушаться изменениями внутривнутриполитической ситуации, мировой экономической и политической конъюнктуры или другими неблагоприятными факторами. При этих условиях ожидается успешное осуществление основных целей Программы и прежде всего достижение макроэкономической финансовой стабилизации уже к концу 1995 года.

В случае возникновения более жестких внешнеэкономических факторов и внешнеэкономических ограничений возможно смещение в область неблагоприятных условий развития с более медленным выходом экономики на целевые ориентиры Программы, что нашло отражение в

параметрах второго варианта.

Расчеты по первому варианту предполагают возможность успешной реализации мер в сфере кредитно-денежного регулирования по достижению финансовой стабилизации и снижению инфляции до 15-20 процентов в год.

Устойчивое и последовательное снижение темпов инфляции повысит стабильность и предсказуемость экономической ситуации, сделает невыгодными задержки платежей, повысит доступность кредитов, сдержит рост задолженности и улучшит финансовое положение эффективно работающих предприятий.

Нормализация платежных расчетов в условиях низкой инфляции исключит необходимость компенсации хозяйствующими субъектами потерь в доходах вследствие их обесценения. Можно ожидать, что этот фактор окажет понижающее воздействие на динамику инфляции издержек.

Улучшатся характер и структура внутреннего спроса, стабилизируются сбережения. Расширится поле рентабельных инвестиционных проектов. Рост инвестиционного спроса и снижение относительной эффективности непроизводительных сфер приложения капиталов (за исключением покупки государственных ценных бумаг) приведут к перераспределению ресурсов в реальный сектор экономики. В результате в 1995 году существенно замедлится спад инвестиций, а в 1996-1997 годах можно ожидать их стабилизации и роста.

Оживление инвестиционной деятельности будет способствовать модернизации и обновлению основных производственных фондов. На этой основе возрастет конкурентоспособность выпускаемой продукции, что инициирует процессы стабилизации общего объема производства и переход в режим роста.

Предварительные прогнозные оценки развития экономики на 1995-1997 годы

(Вариант 1)

-----  
| | 1995 год | 1996 год | 1997 год |  
-----

Темпы прироста потребительских  
цен, процентов

в среднем за месяц 5,0 1,5 1,0  
декабрь к декабрю 80 20 15  
в среднем за год 160 30 20

Темпы к предыдущему году,  
процентов

валовой внутренний продукт 92-94 98-102 101-104  
промышленность 93-95 98-102 100-104  
капитальные вложения 86-88 99-103 105-110  
сельское хозяйство 94-96 97-99 100-104

В начале среднесрочного периода наиболее привлекательными

объектами приложения капиталов (как отечественных, так и иностранных) останутся главным образом экспортоориентированные добывающие отрасли. Это связано с запасом рентабельности, закладываемым инвесторами при расчетах окупаемости капитальных вложений, что определяется ограниченным внутренним спросом и отсутствием уверенности экономических агентов в стабильности снижения темпов инфляции. Вместе с тем переход в 1996-1997 годах к 1-2-процентной инфляции (в среднеммесячном исчислении) позволит повысить надежность принимаемых экономическими агентами инвестиционных решений и расширить отраслевой спектр осуществляемых инвестиционных проектов. Можно ожидать, что в первую очередь в этот круг войдут ориентированные на внешний спрос предприятия обрабатывающих отраслей.

Таким образом, к концу среднесрочного периода возрастет дифференциация финансовых и производственных результатов работы предприятий реального сектора экономики, будет создана среда, способствующая осуществлению крупномасштабных структурных преобразований в экономике страны.

При оживлении производства в 1997 году увеличатся реальные доходы предприятий, населения и бюджета, что создаст основу для повышения стабильности спроса со стороны государства и сокращения бюджетного дефицита до 3-4 процентов валового внутреннего продукта.

При таком размере бюджетного дефицита улучшаются условия для его покрытия за счет внутренних и внешних заимствований.

Улучшение общеэкономической ситуации создаст основу для эффективного регулирования валютного курса рубля, обеспечивающего устойчивость внешнего спроса.

Переход экономики в режим роста при низкой инфляции позволит при повышении инвестиционной активности сохранить потребление населения, обеспечивать его последующее расширение.

Структура использования валового внутреннего продукта  
(Вариант 1, в ценах 1994 года, процентов)

-----  
| 1994 год\*|1995 год|1996 год|1997 год|  
-----

Валовой внутренний продукт 100 100 100 100

Расходы на конечное национальное  
потребление 68 68 70 70

в т о м ч и с л е :

домашних хозяйств 42 43 44 44

государственных учреждений и

некоммерческих организаций 26 25 26 26

Валовое национальное накопление 29 26 26 28

Чистый (за вычетом импорта) экспорт  
продуктов и услуг 3 6 4 2

\* Оценка Минэкономики России.

Расчеты по второму варианту предполагают усиление влияния факторов, препятствующих достижению финансовой стабилизации и эффективной реализации мероприятий Программы Правительства Российской Федерации. В этом случае может быть ослаблен антиинфляционный потенциал мер в области кредитно-денежного регулирования и обострится влияние на динамику инфляции факторов, связанных с процессами трансформации структуры внутренних цен, сближения их с мировыми, а также с эффективностью использования производственных мощностей. Соответственно сдвигаются сроки достижения целевых ориентиров Программы.

Процесс формирования новых соотношений внутренних цен не завершился. Сохраняются относительно низкие сравнительно с мировыми цены на энергоносители и электроэнергию, сельскохозяйственное сырье, тарифы на железнодорожные перевозки, а также на оплату жилья и коммунальные услуги, динамика которых ограничивается особенностями внутреннего спроса. При этом в настоящее время издержки производства российских предприятий, особенно в обрабатывающей промышленности, в большинстве случаев реально выше, чем у их иностранных конкурентов. Поэтому в ближайшие годы сохранятся объективные предпосылки для повышения общего уровня цен. При низкой эффективности мер в области кредитно-денежного регулирования рост влияния указанных факторов на динамику инфляции может проявиться в большем размахе инфляционных колебаний, снижающих степень определенности при принятии хозяйственных решений экономическими агентами. Уровень инфляции, имея общую тенденцию снижения, будет выше, чем в первом варианте.

Обозначившиеся в последние годы структурные сдвиги продолжатся и в дальнейшем. Экономика страны в результате воздействия спросовых ограничений со стороны внутренних потребителей и мирового рынка, а также под воздействием формирования новых относительных цен будет продолжать приобретать все большую сырьевую направленность.

Предварительные прогнозные оценки развития экономики  
на 1995-1997 годы

(Вариант 2)

1995 год 1996 год 1997 год

---

Темпы прироста потребительских  
цен, процентов

в среднем за месяц 7,0 3,5 2,0

декабрь к декабрю 125 50 30

в среднем за год 180 70 40

Темпы к предыдущему году,  
процентов

валовой внутренний продукт 90-92 95-99 98-102

промышленность 89-91 96-98 98-102

капитальные вложения 80-85 96-100 100-105

Инфляционное обесценение бюджетных расходов может сократить реальный спрос со стороны государства. Финансовое положение предприятий сохранится напряженным.

При развитии экономики по второму варианту маловероятно существенное возрастание реального спроса со стороны населения. Он будет обусловлен воздействием инфляционного налога на дифференциацию реальных доходов и потребления населения. Можно ожидать увеличения доли доходов общества, перераспределяемой в пользу элитных слоев общества. Последние не смогут сформировать значительного спроса на предметы массового потребления отечественного производства, что будет сдерживать его рост и влиять на уровень безработицы. Достижение стабилизации инвестиционной деятельности станет возможным лишь в 1996 году. В этом случае основа для стабилизации и некоторого оживления промышленного производства может быть создана к концу среднесрочного периода.

#### Динамика цен и инфляционные процессы

Кредитно-денежная и налогово-бюджетная политика в соответствии с Программой Правительства нацелена на снижение дефицита бюджета до 4-5 процентов от валового внутреннего продукта в 1996 году и до 3 процентов от валового внутреннего продукта - в 1997 году.

Для плавного снижения инфляции рост денежной массы должен быть существенно ограничен. По оценке, для снижения среднемесячных темпов инфляции до 1-2 процентов в 1996 году темпы прироста денежной массы в течение первого полугодия 1996 года не должны превышать 1,5-2,5 процента в месяц при прогнозируемых темпах изменения объемов производства и валового внутреннего продукта (98-102 процента к 1995 году). В условиях достижения в 1997 году темпов инфляции в 1 процент в среднем за месяц рост денежной массы за второе полугодие 1996 года и 1997 год должен составить 2-3,5 процента в среднем за месяц при ожидаемом росте объемов производства и валового внутреннего продукта к 1996 году на 2-5 процентов.

В условиях свободного ценообразования при соблюдении таких ограничений на прирост денежной массы спросовые ограничения для продавцов будут все в большей степени сдерживать рост цен. По оценке, в 1996 году уровень инфляции может составить около 20 процентов за год, или 1,5 процента в месяц, что является признаком начала финансовой стабилизации. В 1997 году инфляция составит 13-14 процентов за годовой период. Во втором полугодии 1997 г. рост цен может стабилизироваться: по оценке, уровень инфляции будет в пределах 0,5-0,9 процента в месяц.

Разрабатываемые в настоящее время механизмы совершенствования регулирования цен на продукцию естественных монополий будут способствовать установлению оптимальных цен и тарифов, стимулирующих рациональное использование топливно-энергетических ресурсов и транспортных средств. В ближайшее время темпы роста

будут приведены в соответствие с экономически обоснованным ростом производимых затрат, что позволит стабилизировать распределение доходности отраслей-потребителей и уровень их производства.

Темпы роста цен по отдельным отраслям также начнут плавно снижаться, однако их динамика будет различна.

Темпы прироста цен по отраслям топливно-энергетического комплекса (ТЭК) в 1996-1997 годах будут в 1,2-1,5 раза опережать средние темпы прироста цен в промышленности. На продукцию, цены на которую регулируются (газ, электроэнергия - свыше 50 процентов от объема продукции ТЭКа), опережение может быть обеспечено за счет рент, акцизов и других регуляторов цен. Такой отрыв динамики цен должен стимулировать потребителей на быстрее освоение ресурсосберегающих технологий и постепенно приближать структуру системы цен к пропорциям мирового рынка.

Предполагается, что и в дальнейшем проводимая внешнеэкономическая политика будет способствовать сохранению положительного сальдо внешнеторгового баланса, благодаря чему темпы обесценивания рубля по отношению к доллару будут несколько ниже темпов инфляции. Этот фактор, приводящий к относительному удорожанию отечественной продукции по сравнению с продукцией зарубежных конкурентов, будет ограничивать возможности отечественных товаропроизводителей повышать цены. В связи с этим цены, прежде всего у производителей товаров народного потребления, будут расти в 1,3-1,8 раза медленнее, чем в среднем в промышленности. В этом случае для защиты отечественных производителей возможно использование умеренного протекционизма по отдельным видам продукции.

Темпы роста цен на продукцию промежуточных отраслей (металлургия, химия и нефтехимия) будут в 1,05-1,25 раза ниже средних по промышленности. На продукцию, производимую для инвестиционного сектора, в 1996-1997 годах темпы роста цен будут соответствовать средним ценам в промышленности, что обусловлено расширением инвестиционного спроса.

При развитии ситуации по второму варианту снижение инфляции будет происходить более медленными темпами: в 1996 году ( декабрь к декабрю ) - 51-53 процента, в 1997 году - 27-28 процентов.

Соответственно при этих условиях процесс финансовой стабилизации может продлиться до конца 1996 - начала 1997 года, подъем экономики может начаться в более поздние сроки.

#### Динамика производства

Позитивные изменения в промышленном производстве будут определяться уже адаптировавшимися к рыночным условиям предприятиями и поддержкой отдельных предприятий, обеспечивающих экономическую и социальную безопасность государства.

Объективно заинтересованными в реализации такого варианта являются экспортоориентированные производства, прежде всего отрасли ТЭКа, и ряд других добывающих отраслей. За счет устойчивых

финансовых поступлений от экспорта их состояние будет достаточно стабильным, что создаст условия для привлечения и отечественных инвестиций. Помимо добывающих отраслей промышленности весьма эффективной сферой приложения капиталов может стать и экспортоориентированная первичная переработка сырья, особенно сопряженная с высокой экологической нагрузкой.

В менее благоприятной ситуации будут находиться отрасли, выпускающие продукцию в основном для внутреннего рынка. Наибольшую угрозу представляет утрата технологического потенциала в машиностроении. В то же время формирование в среднесрочном периоде благоприятного инвестиционного климата позволит активизировать приток отечественных и иностранных инвестиций, расширить внутренний рынок и на этой основе перейти к позитивным структурным преобразованиям в материальной сфере.

В 1996 - 1997 годах следует ожидать начала технического перевооружения машиностроения, пищевой промышленности и ряда других производств. Серьезным ограничением для будущего экономического роста в России является высокий уровень удельного энергопотребления. Рациональное регулирование тарифов на электроэнергию и поэтапная реализация энергетической стратегии России позволят обеспечить последовательное сокращение энергоемкости производства. Новые экономические условия будут стимулировать перепрофилирование или закрытие отсталых производств.

Исходя из предусмотренных параметров первого варианта, можно ожидать стабилизацию промышленного производства в 1996 году (98-102 процента к уровню 1995 года) и его оживление к концу 1997 года (100-104 процента). Возрастут добыча газа, нефти, производство металлургической продукции, ряда видов машин и оборудования, товаров народного потребления. К 1997 году будет в основном завершен процесс адаптации предприятий к новым условиям хозяйствования.

По второму варианту прогноза дифференциация производственных и финансовых результатов будет существенно зависеть от микроэкономических условий деятельности предприятий. Хотя и в этом случае сырьевые экспортоориентированные отрасли находятся в более благоприятных условиях по сравнению с обрабатывающими, но это не будет так резко выражено. Общие результаты функционирования реального сектора ожидаются несколько ниже, чем в первом варианте: объем промышленного производства по сравнению с предыдущим периодом прогнозируется в 1995 году на уровне 89-91 процента, в 1996 году - 96-98 процентов, в 1997 году - 98-102 процентов.

При этом наиболее неблагоприятной может сложиться конъюнктура в машиностроении (особенно наукоемком), легкой промышленности, в производстве товаров народного потребления длительного пользования, а также в пищевой промышленности.

В топливно-энергетическом комплексе и других добывающих отраслях возможности экстенсивного роста производства ресурсов в среднесрочной перспективе будут исчерпываться по мере приближения

внутренних цен на них к мировым и соответствующего снижения относительных преимуществ российских сырьевых отраслей. Проблема обостряется низкой эффективностью добычи и производства сырьевых, прежде всего топливно-энергетических ресурсов. При сохранении этой тенденции удорожание предлагаемых на мировой рынок сырьевых ресурсов приведет к сокращению внешнего спроса. Резервы увеличения внутреннего спроса будут ограничены финансовыми возможностями большинства предприятий и населения. Снижение экспорта топливно-энергетических и сырьевых ресурсов уменьшит финансовые возможности модернизации отечественных предприятий как добывающих, так и обрабатывающих отраслей за счет импортного оборудования и запасных частей, негативно скажется на возможностях по выплате внешней задолженности.

В этих условиях возможности развития топливно-энергетических и сырьевых отраслей будут определяться ростом обеспеченности разведанных запасов, повышением извлекаемости из недр и качеством первичной переработки.

В нефтяной промышленности прогнозируется рост объемов работ по увеличению нефтеотдачи пластов в связи с ухудшением горно-геологических условий и увеличением доли трудноизвлекаемых запасов. В связи с этим возможно увеличение производства прогрессивных технических средств, материалов и оборудования для нефтяной промышленности на предприятиях оборонного и машиностроительного комплексов. Можно ожидать расширения источников капиталовложений в российскую нефтяную промышленность за счет иностранных инвестиций не только в форме кредитов и участия в уставных капиталах совместных предприятий, но и на условиях раздела продукции. В 1996-1997 годах в условиях первого варианта прогнозируется ежегодное увеличение добычи нефти с доведением объема добычи нефти до 310-320 млн. тонн к концу периода. Вместе с тем в нефтеперерабатывающей промышленности без технологической реструктуризации и снижения издержек не представляется возможным прогнозировать стабилизацию производства нефтепродуктов.

За счет реконструкции и модернизации действующих производств может быть решена проблема обеспечения потребностей в моторных топливах и других нефтепродуктах при повышении эффективности использования нефтяного сырья. Необходимой задачей при этом является повышение глубины переработки нефти с 61,4 процента в 1994 году до 66-67 процентов в 1997 году. В этом случае объем переработки нефти можно оценить с ежегодным приростом до 5 процентов, что в 1997 году составит 180-190 млн. тонн.

Прогноз добычи газа исходит из умеренного и стабильного роста добычи и оценивается в 610-620 млрд. куб. м ежегодно, т.е. с выходом на уровень 1993 года.

В угольной промышленности ожидается сохранение на уровне, удовлетворяющем спрос, объемов добычи энергетических и коксующихся углей за счет реконструкции и модернизации действующих шахт и

разрезов и ввода в действие новых мощностей. Необходимо также проведение работ по закрытию неперспективных шахт и разрезов и переселению шахтерских семей, создание новых мощностей в районах Дальнего Востока и Восточной Сибири. Добыча угля прогнозируется в интервале 250-270 млн. тонн.

В электроэнергетике в основном за счет собственных средств предприятий прогнозируется совершенствование структуры действующих мощностей, обновление устаревших производственных фондов на тепловых электростанциях, строительство малых гидроэлектростанций, замена мазута на газовое топливо, улучшение энергоснабжения в регионах Дальнего Востока, Забайкалья, Северного Кавказа. Выработка электроэнергии в 1996 году оценивается примерно на уровне 1995 года, а в 1997 году ожидается ее небольшой прирост.

В металлургической промышленности развитию отраслей препятствуют высокая энергоемкость производства, особенно в условиях роста цен на энергоносители, и узкая номенклатура производимой продукции, не отвечающая структуре внутреннего и внешнего рынков. В 1996-1997 годах с учетом увеличения спроса на металлопродукцию на внутреннем и внешнем рынках прогнозируется стабилизация производства основных видов продукции с ростом его к концу периода. Однако при сохранении существующей структуры спроса на металлопродукцию стабилизация объемов производства может быть достигнута при снижении выпуска изделий дальнейшего передела, что сузит базу реконструкции отраслей, выпускающих конечную продукцию. В химическом комплексе основные проблемы связаны с удорожанием основных компонентов производства, являющихся одновременно сырьем для выпуска продукции и обслуживающих производственный процесс. Возможно расширение производства продукции, ориентированной на внешние рынки, с учетом переноса экономически вредных производств с территории развитых государств. Однако привязка отрасли к спросу иностранных потребителей обуславливает усиление ее подверженности колебаниям мировой экономической конъюнктуры. В отраслях комплекса в основном за счет собственных средств будут проводиться мероприятия по модернизации действующих производств, увеличению выпуска прогрессивных видов удобрений, переработке отходов производства фосфорных и сложных удобрений, а также по организации выпуска новых эффективных и экологически безопасных химических средств защиты растений.

В фармацевтической промышленности предполагается увеличение выпуска жизненно необходимых медикаментов, в том числе препаратов для лечения сердечно-сосудистых, нервно-психических, онкологических и других заболеваний, что позволит улучшить обеспечение ими населения и лечебно-профилактических учреждений здравоохранения. В 1996 году в целом по комплексу ожидается замедление спада выпуска продукции (до 1-3 процентов против 1995 года), при этом производство основных видов химической продукции в натуральном выражении сохранится практически на уровне оценки 1995 года. В 1997 году прогнозируются стабилизация и начало роста выпуска химической

продукции.

В машиностроении основные проблемы состоят в ухудшении качественного состояния и уменьшении объема его инвестиционного ядра, обусловленного сокращением спроса. Малый инновационный задел будет объективно препятствовать росту конкурентоспособности отечественной машиностроительной продукции, прежде всего инвестиционного назначения, на внутреннем и внешнем рынках. Наиболее опасно отсечение от инвестиционной сферы отечественного машиностроения, ориентированного на конечного потребителя, с его переориентацией на покупку технологического оборудования за рубежом.

В условиях повышения инвестиционной активности развитие наукоемких отраслей машиностроения (станкостроение и приборостроение), имеющих наиболее глубокий спад производства, будет зависеть от способности выдержать конкуренцию зарубежных фирм при повышении качества и снижении издержек. В противном случае возможным будет только воспроизводство устаревших образцов оборудования при общем снижении их выпуска.

В 1996 году темпы падения выпуска машиностроительной продукции замедлятся и составят к уровню предыдущего года 4-10 процентов. При этом за счет наращивания выпуска пользующихся устойчивым спросом малотоннажных автомобилей возрастет в 1,2 раза производство грузовых автомобилей, а выпуск легковых автомобилей, грузовых и пассажирских магистральных вагонов, электровозов и тракторов стабилизируется на уровне оценки 1995 года.

В оборонном комплексе развитию производства будут препятствовать:

- \* отсутствие финансовых возможностей для увеличения государственного оборонного заказа;
- \* сильное влияние внешнеэкономических факторов на мировом рынке военной продукции;
- \* высокая капиталоемкость перепрофилирования военных производств на выпуск гражданской продукции.

На предприятиях оборонного комплекса предусматривается реализация мер, направленных на перепрофилирование производственных мощностей. В случае реализации Программы производство гражданской продукции в 1996 году стабилизируется на уровне 1995 года, а в 1997 году увеличится на 3-5 процентов. При этом в 1997 году доля гражданской продукции в общем объеме производства оборонной промышленности возрастет до 87-88 процентов.

В лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности прогнозируется совершенствование структуры выпускаемой продукции за счет внедрения прогрессивных технологий, в первую очередь в лесозаготовительной промышленности, и освоения новых видов лесоматериалов, конкурентоспособных на рынках сбыта. В связи с благоприятной ситуацией, сложившейся на мировом рынке, прогнозируется увеличение выпуска бумаги, картона и товарной целлюлозы.

В 1997 году выпуск лесобумажной продукции увеличится на 2-7 процентов. В отраслях лесозаготовительной и деревообрабатывающей промышленности практически приостановится спад выпуска важнейших видов продукции.

В промышленности строительных материалов будет развиваться производство эффективных стеновых материалов и мелкоштучных изделий на основе местного сырья, эффективных изделий и конструкций для малоэтажного строительства и обустройства усадебных домов, коттеджей и фермерских хозяйств, улучшится сырьевая база горнодобывающих предприятий.

Можно ожидать, что отечественные строительные материалы и изделия на внутреннем рынке будут предпочтительнее для потребителей по сравнению с более дорогими импортными аналогами.

В 1996 году общий выпуск строительных материалов и изделий составит 94-98 процентов от ожидаемого уровня 1995 года.

В 1996 году замедлится спад производства товаров народного потребления, а по некоторым видам товаров народного потребления ожидается стабилизация выпуска (легковых автомобилей, телевизоров и др.).

В 1997 году производство товаров составит 98-100 процентов к уровню 1996 года. По некоторым видам товаров ожидается рост производства.

В развитии производства товаров легкой промышленности препятствием является слабая оснащенность действующих заводов для достаточно эффективной переработки отечественного сырья. В России имеется сырьевая база для производства шерстяных и льняных тканей, что при тенденции развития моды в одежде может обеспечить выпуск высококачественных и конкурентоспособных изделий как для населения с высоким уровнем дохода, так и для средних слоев населения. Но изменение относительных цен на сырье и продукцию перерабатывающей промышленности, приводящее к их диспаритету, вызывает дополнительные трудности для отрасли при использовании отечественного сырья.

В 1996 году темпы снижения производства товаров легкой промышленности несколько замедлятся, но будут еще значительными, и только в 1997 году можно ожидать стабилизации производства на уровне предыдущего года.

Предприятия, производящие товары народного потребления, будут испытывать на российском рынке наиболее жесткую конкуренцию со стороны зарубежных фирм. Поэтому основной проблемой остается повышение конкурентоспособности и расширение ассортимента товаров.

В противном случае целый ряд производств утратит рынки сбыта. В первую очередь это касается продукции легкой промышленности и товаров длительного пользования.

Для развития экономики Российской Федерации серьезную проблему представляют состояние и перспективы развития сельского хозяйства как из-за имеющихся серьезных спросовых ограничений на его продукцию (в том числе конкуренции импортных товаров), так и из-за

распада традиционной системы поступления материальных ресурсов в отрасль, опиравшейся на дотации и централизованную финансовую помощь. Возможности нормализации состояния сельского хозяйства будут зависеть прежде всего от стабилизации общеэкономической ситуации и расширения емкости внутреннего рынка. С учетом специфики данной отрасли необходимо сохранение определенного регулирующего воздействия государства, особенно на рынке продовольствия.

Прогноз производства важнейших видов продукции представлен в прилагаемой таблице.

#### Внеэкономическая деятельность

Внеэкономическая деятельность России со странами дальнего зарубежья будет проходить под влиянием взаимодействия противоречивых факторов.

Среди внутренних факторов на формировании динамики и структуры внешнеторгового оборота России в значительной степени будет сказываться несформированность системы государственной поддержки экспорта, прежде всего машинно-технического, что замедлит его переориентацию с сырьевой направленности.

Внешние факторы, которые влияют на формирование объемов и структуры внешнеторговых потоков, складываются более благоприятно для России, чем это было в последние два года. Есть основания ожидать благоприятной конъюнктуры на основных мировых товарных рынках для российских товаров, что особенно важно с точки зрения возможностей наращивания экспортных поставок.

Вместе с тем увеличивающийся внешний долг России, наличие дискриминационных барьеров на внешних рынках для российских товаров будут осложнять развитие внешнеэкономической деятельности.

В структуре товарного экспорта из России будут доминировать топливно-сырьевые составляющие. Нефть, газ и нефтепродукты останутся и в обозримом будущем основой российского экспорта.

Последовательное осуществление программы реформ, либерализация внешнеэкономической деятельности, улучшение инвестиционного климата, ожидаемый приток инвестиций в экспортоориентированные добывающие отрасли приведут к увеличению российского экспорта в 1995-1997 годах, чему будет способствовать и сохраняющаяся в этот период рентабельность экспорта по сравнению с внутренним рынком. Ожидается дальнейший рост спроса на тяжелый мазут, природный и углеводородные сжиженные газы с возможным ростом цен на эту продукцию.

Рынки лесоматериалов и основных видов металлопродукции будут характеризоваться устойчивостью.

По мере стабилизации экономики, увеличения платежеспособного спроса на внутреннем рынке следует ожидать снижения темпов роста экспорта топливно-сырьевых товаров в 1997 году.

В структуре экспорта в 1997 году прогнозируется уменьшение удельного веса сырьевых товаров, что обусловливается как наращиванием спроса со стороны отечественной перерабатывающей

промышленности, так и увеличением доли машиностроительной продукции в экспорте.

Важной статьёй российского экспорта будут по-прежнему металлы и драгоценные камни.

В результате конверсии военно-промышленного комплекса России в ближайшие годы можно ожидать увеличения экспорта наукоемких конструкционных материалов - сплавов черных и цветных металлов, композиционных материалов, герметиков, а также дорогостоящих металлов, таких как ванадий, магний, ртуть, сурьма.

Существенное влияние на повышение экономической эффективности и совершенствование структуры экспорта химической, агрохимической, нефтехимической и других отраслей промышленности окажут активизация инвестиционной политики, привлечение в промышленность необходимых отечественных и иностранных ресурсов. Химические и нефтехимические товары должны стать наиболее динамичной экспортной подгруппой обработанного промышленного сырья.

В российской промышленности имеется ряд отраслей и отдельных производств, которые имеют определенные конкурентные преимущества на мировом рынке и могут вызвать изменения в структуре российского экспорта в пользу машинно-технической продукции. Прежде всего это авиакосмическая и атомная отрасли, энергетика, лазерная техника и технологии, разработка программного обеспечения для ЭВМ.

Можно рассчитывать на увеличение экспорта машинно-технической продукции с 2,2 млрд. долларов США в 1995 году до 3,5 млрд. долларов США в 1997 году.

Основные направления развития экспорта технического содействия на период 1995-1997 годов предполагают строительство новых объектов, расширение и модернизацию ранее построенных в Китае, Индии, Пакистане, Ираке, Египте и других странах.

Импорт товаров в Россию в рассматриваемый период будет формироваться под воздействием таких факторов, как изменение структуры потребностей внутреннего рынка и платежеспособного спроса, уровня импортных пошлин, динамики курса рубля и темпов инфляции, установление предельных объемов внешних заимствований.

Импорт сырья, материалов и товаров народного потребления увеличится до 21-22 млрд. долларов США в 1997 году против 18,5 млрд. долларов США в 1994 году. В этот период сохранятся закупки таких продовольственных товаров, как сахар, растительное масло и ряд других.

Импорт машин и оборудования в прогнозируемый период будет формироваться под воздействием необходимости обеспечения современным технологическим оборудованием жизненно важных отраслей национальной экономики для завершения ввода в эксплуатацию ряда объектов народного хозяйства, сооружаемых на базе импортного оборудования, а также реализации принятых программ технического перевооружения различных отраслей.

Прогнозируется увеличение объема поставок в рамках кооперационных связей.

Можно ожидать, что объем импорта машин и оборудования за счет всех источников финансирования увеличится до 15-17 млрд. долларов США в 1997 году против 9,5 млрд. долларов США в 1994 году. Составной частью импорта в рассматриваемом периоде будут поставки товаров в счет погашения государственных кредитов, ранее предоставленных развивающимся странам бывшим СССР. Основные объемы поставок товаров традиционного экспорта ожидаются из Индии, Индонезии, Турции, Вьетнама.

Объем предполагаемых строительных услуг, оказываемых инофирмами в строительстве и реконструкции объектов на территории Российской Федерации в 1996-1997 годах, прогнозируется на уровне 0,8 млрд. долларов США ежегодно.

В прогнозируемый период каких-либо принципиальных изменений в географии и структуре внешнеторговых связей России не произойдет. Наибольший удельный вес во внешнеторговом товарообороте России будут занимать развитые капиталистические страны. Емкость западноевропейского рынка по топливно-сырьевым товарам позволяет в перспективе увеличить экспорт этих товаров из России. Импортная политика будет ориентирована на закупку из этих стран высокопроизводительного оборудования и машин, а также современных технологий по глубокой переработке сырья, производству товаров народного потребления.

К настоящему времени удалось преодолеть спад во взаимном товарообороте со странами Восточной Европы и наметилось некоторое оживление. Однако сырьевая направленность российского экспорта в эти страны сохраняется.

Динамика товарооборота России с большей частью развивающихся стран приобрела снижающуюся тенденцию, что объясняется, главным образом, прекращением экономического содействия этим странам.

Вместе с тем с учетом имеющихся деловых контактов и емкого рынка для российской машинно-технической продукции, в том числе военной, перспективы стабилизации и последующего расширения объемов товарооборота с этими регионами представляются достаточно благоприятными.

#### Социальная политика

Социальная политика будет направлена на закрепление наметившихся тенденций стабилизации уровня жизни населения, создание необходимых условий для его повышения по мере преодоления кризиса, сокращение масштабов бедности, смягчение процессов дифференциации населения по уровню доходов посредством проведения умеренно жесткой политики налогообложения личных доходов населения, направляемых на потребление, стимулирование трудовой и предпринимательской активности, проведение активной политики на рынке труда, создание системы социально-экономической защиты работников наемного труда, реформирование системы социальной защиты населения на принципах адресности, недопущение снижения существующих социальных гарантий.

Стабилизация доходов основной части населения, снижение темпов инфляции, создание надежного механизма защиты вкладов населения будут способствовать расширению участия населения в инвестиционных программах, включая финансирование социальных программ.

С 1996 года начнется процесс восстановления денежных сбережений населения, который окажет положительное воздействие на динамику доходов населения, в первую очередь его социально уязвимых слоев.

Народонаселение и миграция. По предварительным расчетам, за 1995-1997 годы численность населения сократится на один миллион человек (естественная убыль составит 2,9 млн. человек, миграционный прирост - 1,9 млн. человек).

Предполагается, что в ближайшей перспективе тенденция стабилизации рождаемости закрепится.

Сохранится тенденция к снижению миграционной активности населения России. Основным направлением внутрироссийских миграций останется передвижение населения из Сибири и Дальнего Востока в европейскую часть страны.

Движение в Россию будет основным в миграционных перемещениях между государствами СНГ и Балтии. В прогнозируемом периоде сальдо миграционного обмена с этими государствами превысит 2 млн. человек. Число вынужденных мигрантов, имеющих официальный статус, в соответствии с Федеральной миграционной программой будет возрастать в среднем за год примерно на 400 тыс. человек.

Занятость населения и безработица. Численность трудовых ресурсов к концу 1997 года сократится по сравнению с 1994 годом на 0,9 млн. человек в основном за счет высвобождения работников старше трудоспособного возраста и роста численности неработающих инвалидов I и II групп.

По прогнозной оценке, численность занятых в отраслях народного хозяйства составит: в 1995 году - 66,8 млн. человек, в 1996 году - 65,2 млн. человек и в 1997 году - 64,3 млн. человек.

Ускорится процесс перераспределения работников между различными секторами экономики. К 1997 году численность занятых на предприятиях и в организациях госсектора сократится по сравнению с 1994 годом на 11,5 млн. человек по 1 варианту и на 10 млн. человек по 2 варианту.

Численность занятых в частном секторе за 1995-1997 годы увеличится на 5,6 млн. человек по 1 варианту и на 3,6 млн. человек по 2 варианту. Доля занятых в частном секторе увеличится с 34 процентов в 1994 году до 45 процентов в 1997 году по 1 варианту и до 42 процентов по 2 варианту.

Ожидается дальнейшее перераспределение работников из материальной сферы в сферу обслуживания населения.

Развитие секторов экономики и отраслей народного хозяйства в период до 1997 года, по расчетам, не обеспечит трудоустройство высвобождаемых работников. В этой связи увеличится численность занятых в домашнем и личном подсобном хозяйстве с 5,8 млн. человек

в 1994 году до 7,1 млн. человек в 1997 году по 1 варианту и до 7,3 млн. человек по 2 варианту.

В 1997 году возрастет численность населения, не занятого в отраслях экономики и на учебе, до 6,7-6,5 млн. человек (по 1 и 2 вариантам) против 4,4 млн. человек в 1994 году. Обострится проблема безработицы.

Численность безработных в среднегодовом исчислении составит в 1997 году 4,0 млн. человек по 1 варианту и 3,5 млн. человек по 2 варианту с ростом против 1995 года на 0,8 - 0,6 млн. человек.

Политика в области оплаты труда и доходов будет направлена на создание условий для ее роста путем поэтапного снятия ограничений на использование фондов потребления предприятий.

Продолжится процесс монетизации бюджетов семей за счет роста расходов на услуги. Прогнозируемое в 1996-1997 годах улучшение экономической конъюнктуры будет способствовать рациональным изменениям в структуре потребительских расходов семей.

Ожидается снижение доли затрат на питание при некотором увеличении их на непродовольственные товары.

Прожиточный минимум населения по 1 варианту на конец 1996 года составит 360 тыс. рублей и увеличится по сравнению с 1995 годом в 1,3 раза; на конец 1997 года - 440 тыс. рублей и увеличится по сравнению с 1996 годом в 1,2 раза. Среднемесячная заработная плата при этом прогнозируется в размере 534 тыс. рублей в 1996 году, 610 тыс. рублей - в 1997 году. Ожидается сокращение части населения с доходами ниже прожиточного минимума.

#### ПРОИЗВОДСТВО ВАЖНЕЙШИХ ВИДОВ ПРОДУКЦИИ

|            | 1994 год                                      | 1995 год | 1996 год      | 1997 год      |
|------------|-----------------------------------------------|----------|---------------|---------------|
| Показатели | Единица                                       | отчет    | ---прогноз--- | ---прогноз--- |
| измерения  | 1 ва-   2 ва-   1 ва-   2 ва-   1 ва-   2 ва- |          |               |               |
|            | риант   риант   риант   риант   риант   риант |          |               |               |

Продукция производственно-технического назначения

Электроэнергия млрд. кВт .ч 877 850 840 850 830 860 840

в % к пре- 92 97 96 100 99 101 101  
дыдущему  
году

Нефть, включая газовый конденсат млн. т 318 310 300 310 300 320 310

в % к пре- 90 97 94 100 100 103 103  
дыдущему  
году

Газ естественный млрд. куб. м 607 605 595 610 600 620 610

в % к пре- 98 99,7 98 101 101 102 102  
дыдущему

году

Уголь млн. т 271 270 260 270 250 270 250

в % к пре- 89 99,6 96 100 96 100 100

дыдущему

году

Показатели | Единица | 1994 год | 1995 год | 1996 год | 1997 год |  
| измерения | отчет |---прогноз--|--прогноз---|---прогноз--|  
| | 1 ва- |2 ва-|1 ва- |2 ва-|1 ва-|2 ва- |  
| | |риант|риант|риант |риант|риант|риант |

Прокат черных металлов готовый млн. т 35,8 35 34 35,5 33,5 36 34

в % к пре- 84 98 95 101 98 101 101

дыдущему

году

Трубы стальные млн. т 3,6 3,3 3 3,3 2,8 3,4 2,8

в % к пре- 62 92 83 100 93 103 100

дыдущему

году

Алюминий первичный, включая в % к пре- 97 100 98 101 98 101 100

силумин

дыдущему

году

Медь рафинированная в % к пре- 114 98 96 101 100 101 100

дыдущему

году

Удобрения минеральные (в пересчете млн. т 8,3 8 7,2 8 7 8,5 7,3  
на 100% питательных веществ)

в % к пре- 83 96 87 100 97 106 104

дыдущему

году

Волокна и нити химические тыс. т 197 195 160 195 160 210 170

в % к пре- 57 99 81 100 100 108 106

дыдущему

году

| | 1994 год | 1995 год | 1996 год | 1997 год |  
Показатели | Единица | отчет |---прогноз--|--прогноз---|---прогноз--|  
| измерения | |1 ва-| 2 ва-|1 ва-| 2 ва-|1 ва-| 2 ва-|

| | |риант| риант|риант| риант|риант| риант|

-----  
Автомобили грузовые тыс. шт. 162 162 162 195 190 215 200

в % к пре- 38 100 100 120 117 110 105

дыдущему

году

Автомобили легковые тыс. шт. 798 770 770 780 770 800 790

в % к пре- 83 96 96 101 100 103 103

дыдущему

году

Тракторы тыс. шт. 28,7 28 25 28 25 28,5 25,5

в % к пре- 32 98 87 100 100 102 102

дыдущему

году

Древесина деловая млн. куб. м 95 87 80 84 72 84 68

в % к пре- 69 92 84 97 90 100 94

дыдущему

году

Бумага тыс. т 2215 2300 2250 2400 2300 2500 2350

в % к пре- 77 104 102 104 102 104 102

дыдущему

году

-----  
-----  
-----  
| | 1994 год | 1995 год | 1996 год | 1997 год

Показатели | Единица | отчет |---прогноз--|--прогноз---|---прогноз--

| измерения | |1 ва-| 2 ва-|1 ва-| 2 ва-|1 ва-| 2 ва-

| | |риант| риант|риант| риант|риант| риант|

-----  
Цемент млн. т 37,2 34,3 32 34 31 36 33

в % к пре- 75 91 86 100 97 106 106

дыдущему

году

Сельскохозяйственная продукция

Зерно (в весе после доработки) млн. т 81,3 80 75 77 70 80 73

в % к пре- 82 98 92 96 93 104 104

дыдущему

году

Скот и птица (в живом весе) млн. т 10,8 10 9,5 9,2 8,7 9,4 8,9

в % к пре- 91 93 88 92 92 102 102  
дыдущему  
году

Продукция перерабатывающей промышленности АПК

Мясо, включая субпродукты  
1 категории тыс. т 3156 2400 2200 2100 1900 2150 1950

в % к пре- 77 76 70 88 86 102 103  
дыдущему  
году

-----  
-----  
-----  
| | 1994 год | 1995 год | 1996 год | 1997 год  
Показатели | Единица | отчет |---прогноз--|--прогноз---|---прогноз--  
| измерения | | 1 ва-| 2 ва-| 1 ва-| 2 ва-| 1 ва-| 2 ва-  
| | |риант|риант|риант|риант|риант|риант

Сахар-песок из сахарной свеклы тыс. т 1654 1800 1700 1900 1800 2100 1900

в % к пре- 66 109 103 106 106 111 106  
дыдущему  
году

Товарная пищевая рыбная продукция, тыс. т 2180 2200 1900 2100 1800 2200 1800  
включая консервы рыбные

в % к пре- 78 101 87 95 95 105 100  
дыдущему  
году

Транспорт и связь

Объем перевозок (отправление) гру- млн. т 3250 2600 2510 2600 2450 2690 2520  
зов транспортом общего пользования

в % к пре- 73 80 77 100 98 103 103  
дыдущему  
году

Пассажирооборот транспорта общего млрд. 487 435 430 440 425 450 430  
пользования пасс.-км

в % к пре- 87 89 88 101 99 102 101  
дыдущему  
году

-----  
-----  
ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ТРУДОВЫХ РЕСУРСОВ  
(в среднегодовом исчислении)

|                                                                      | 1994 год | 1995 год | 1996 год | 1997 год |
|----------------------------------------------------------------------|----------|----------|----------|----------|
| Показатели   Единица   отчет  ---прогноз-- ---прогноз-- ---прогноз-- |          |          |          |          |
| измерения    1 ва-  2 ва- 1 ва-  2 ва- 1 ва-  2 ва-                  |          |          |          |          |
| риан  риант риант  риант риант  риант                                |          |          |          |          |

Численность населения млн. чел. 147,9 147,8 147,8 147,5 147,5 147,1 147,1

Трудовые ресурсы -"- 84,5 84 84 83,8 83,8 83,6 83,6

Распределение трудовых ресурсов  
по видам занятости

Занято в народном хозяйстве -"- 68,8 66,8 66,8 65,2 65,2 64,3 64,3

из них:

на предприятиях и в организациях -"- 30,8 24,8 26,7 21,7 23,4 19,3 20,8  
госсектора

на предприятиях и в организациях -"- 13,5 14 14 14,5 14,5 14,5 15  
со смешанной формой собственности

в совместных предприятиях -"- 0,4 0,5 0,5 0,5 0,5 0,6 0,6

|                                                                      | 1994 год | 1995 год | 1996 год | 1997 год |
|----------------------------------------------------------------------|----------|----------|----------|----------|
| Показатели   Единица   отчет  ---прогноз-- ---прогноз-- ---прогноз-- |          |          |          |          |
| измерения    1 ва-  2 ва- 1 ва-  2 ва- 1 ва-  2 ва-                  |          |          |          |          |
| риант  риант риант  риант риант  риант                               |          |          |          |          |

в частном секторе млн. чел. 23,4 26,7 24,8 27,7 26 29 27

Учащиеся (с отрывом от производства) -"- 5,5 5,5 5,5 5,5 5,5 5,5 5,5

Занятые в домашнем хозяйстве,  
военнослужащие и служители рели-  
гиозного культа -"- 5,8 5,9 6,3 6,6 6,8 7,1 7,3

Лица, не занятые трудовой деятель-  
ностью и учебой -"- 4,4 5,8 5,4 6,5 6,3 6,7 6,5

Доля безработных в общей числен-  
ности экономически активного на-  
селения % 1,8 4,6 4,2 6,2 5,8 5,9 5,2

## СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА

|                                                                      | 1994 год | 1995 год | 1996 год | 1997 год |
|----------------------------------------------------------------------|----------|----------|----------|----------|
| Показатели   Единица   отчет  ---прогноз-- ---прогноз-- ---прогноз-- |          |          |          |          |
| измерения    1 ва-  2 ва- 1 ва-  2 ва- 1 ва-  2 ва-                  |          |          |          |          |
| риант  риант риант  риант риант  риант                               |          |          |          |          |

-----  
Объем реализации платных в % к 63,8 80 82 95 92 100 97  
услуг населению предыду-  
щему году

Производство товаров на-  
родного потребления "-" 74 88 83 96 91 102 97

в том числе:

продовольственные товары "-" 81 86 83 98 90 102 95

винно-водочные изделия и  
пиво "-" 79 108 90 105 99 106 103

непродовольственные  
товары "-" 67 88 83 94 92 100 98

Ввод в действие жилых домов млн. кв. м 38,5 43 40 45 43 47 45  
общей  
площади

Средняя обеспеченность населения кв. м 17,5 17,7 17,7 17,8 17,8 18,1 18,1  
жильем (общая площадь квартир в  
расчете на душу населения)

-----  
Охрана окружающей среды

-----  
| | 1994 год | 1995 год | 1996 год | 1997 год  
Показатели | Единица | отчет |---прогноз--|---прогноз--|---прогноз--  
| измерения | | |1 ва-| 2 ва-|1 ва-| 2 ва-  
| | |риант| риант|риант| риант  
-----

Объем сброса загрязненных куб. км 26,8 26,5 26,3 26,3 26 26  
сточных вод  
в % к пре- 98,5 99 99 99 99 99  
дыдущему  
году

Объем вредных веществ, выбра- млн. т 22 21,5 21 21 20,5 20,5  
сываемых в атмосферный воздух  
стационарными источниками в % к пре- 89 98 98 98 98 98  
загрязнения дыдущему  
году

Ввод в действие установок для тыс. куб. м 2700 2600 2600 2400 2600 2400  
улавливания и обезвреживания газа в  
вредных веществ из отходящих час  
газов  
в % к пре- 63 96 100 92 100 100  
дыдущему

году

Ввод в действие сооружений тыс. куб. м 1120 1100 1100 1000 1100 1000  
для очистки сточных вод в сутки

в % к пре- 86 98 100 91 100 100  
дыдущему  
году

#### БАЛАНС ДЕНЕЖНЫХ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ НАСЕЛЕНИЯ

| | 1994 год | 1995 год | 1996 год | 1997 год  
Показатели | Единица | отчет |---прогноз--|---прогноз--|---прогноз--  
| измерения | |1 ва-| 2 ва-|1 ва-| 2 ва-|1 ва-| 2 ва-  
| | |риант| риант|риант| риант|риант| риант

##### Доходы

Фонд оплаты труда трлн. руб. 168,7 320 384 385 604 434 822

Социальные выплаты -"- 55,6 130 150 160 250 185 345

в том числе:

пенсии и пособия -"- 54,6 127,6 147 156,9 245,1 181,4 338

стипендии -"- 1 2,4 3 3,1 4,9 3,6 6,8

Доходы населения от предпринимательской -"- 136,6 425 456 575 806 766 1188  
деятельности, от продажи сельскохозяй-  
ственной продукции, от операций с недвижи-  
мостью и кредитно-финансовых операций и  
другие виды доходов

Всего денежных доходов -"- 360,9 875 990 1120 1660 1385 2355

| | 1994 год | 1995 год | 1996 год | 1997 год  
Показатели | Единица | отчет |---прогноз--|--прогноз---|---прогноз--  
| измерения | |1 ва-| 2 ва-|1 ва-| 2 ва-|1 ва-| 2 ва-  
| | |риант| риант|риант| риант|риант| риант

##### Расходы и сбережения

Покупка товаров и оплата услуг трлн. руб. 239,3 575 655 744 1116 950 1650

в том числе:

покупка товаров -"- 204,8 465 540 543 900 580 1240

оплата услуг и другие расходы -"- 34,5 110 115 201 216 370 410

Обязательные платежи и добровольные -"- 26,4 70 80 91 136 112 190  
взносы

Прирост вкладов в банках, приобретение -"- 78,3 200 220 255 372 300 485  
недвижимости, облигаций государственных  
займов, других ценных бумаг и валюты

Всего денежных расходов и сбережений -"- 344 845 955 1090 1624 1362 2325

Превышение денежных доходов населения -"- 16,9 30 35 30 36 23 30  
над расходами

Эмиссия в % к денежным доходам 34,7 3,4 3,5 2,7 2,2 1,7 1,3

-----  
ПРОГНОЗНЫЕ ОЦЕНКИ  
РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ НА 1995-1997 ГОДЫ

-----  
| | 1995 год | 1996 год | 1997 год |  
-----

Вариант 1

Потребительские цены темпы  
прироста, процентов  
в среднем за месяц 5,0 1,5 1,0  
декабрь к декабрю 80 20 15  
в среднем за год 160 30 20

Темпы к предыдущему  
году, процентов  
Валовой внутренний продукт 92-94 98-102 101-104  
Продукция промышленности 93-95 98-102 100-104  
Капитальные вложения 86-88 99-103 105-110  
производственные 81-83 96-101 102-106  
непроизводственные 92-95 100-106 112-118  
Продукция сельского хозяйства 94-96 97-99 100-104

Вариант 2

Потребительские цены темпы  
прироста, процентов  
в среднем за месяц 7,0 3,5 2,0  
декабрь к декабрю 125 50 30  
в среднем за год 180 70 40

Темпы к предыдущему  
году, процентов  
Валовой внутренний продукт 90-92 95-99 98-102  
Продукция промышленности 89-91 96-98 98-102  
Капитальные вложения 80-85 96-100 100-105  
производственные 80-83 91-94 96-101  
непроизводственные 83-89 103-109 101-107  
Продукция сельского хозяйства 83-89 94-97 98-102

---