

март 1992 г.



ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Более 7 десятилетий экономика России как часть экономики СССР развивалась как система жесткого централизованного планирования. С середины 80-х годов начался постепенный демонтаж этой системы, но она не была заменена каким-либо другим целостным экономическим механизмом. Более того, одновременно накапливались острые макроэкономические диспропорции. В результате к началу нового десятилетия экономика подошла к состоянию острого кризиса, проявляющегося в падении производства, усилении инфляции, устаревании основных фондов, грубых искажениях ценовых соотношений, серьезных структурных диспропорциях, а также в тяжелых экологических проблемах. Демократические преобразования 1991 года создали предпосылки для устранения коренных причин этого кризиса. Главные экономические цели Правительства России изложены в речи Президента России Б.Ельцина 28 октября 1991 года: переход к рыночной экономике и достижение макроэкономической стабилизации. Ниже приводится краткое изложение экономической политики в первые месяцы 1992 года и основные положения программы, которую Правительство намерено осуществить в последние три квартала 1992 года.

Экономическая ситуация в начале 1992 года

В результате широкомасштабной либерализации цен примерно 90% потребительских цен и 80% цен на продукцию производственного назначения (в стоимостном выражении и среднегодовых ценах 1991 года) теперь свободны от прямого административного регулирования. Это наряду с повышением остающихся регулируемых цен в 3-5 раз привело к подъему среднего уровня цен в январе, оцениваемому в 3,5 раза, что в какой-то степени было связано с сокращением избыточной денежной массы у предприятий и населения. При этом основной рост цен пришелся на первые недели января, в то время как в феврале уровень инфляции был значительно меньше. В ряде случаев цены упали по сравнению с их пиковым январским уровнем, так как производители и торговые организации столкнулись с резким снижением спроса.

Скачок цен в январе был бы значительно меньшим, если бы в экономике - как в производстве, так и в торговле - была достаточно развита конкуренция. Правительство уже предприняло шаги к поощрению конкуренции и усилению

восприимчивости предложения к изменению цен. Во-первых, принят Указ Президента о свободе торговли. Во-вторых, ускоряется реализация Государственной программы приватизации. Программа на 1992 год предусматривает приватизацию 50% предприятий (организаций) промышленности строительных материалов, оптовой торговли и общественного питания; 60% предприятий пищевой промышленности, сельского хозяйства и розничной торговли, а также 70% предприятий легкой промышленности, строительства, автотранспорта и ремонта. Дальнейшая приватизация будет происходить в 1993-1995 годах. Очевидно, что ощутимого улучшения предложения товаров быстрее всего можно добиться за счет приватизации розничной и оптовой торговли и грузового автотранспорта.

В намерения Правительства входило совместить либерализацию цен с существенным ужесточением финансовой политики, для того чтобы не допустить превращения первоначального резкого скачка цен в спираль "цена-зарплата" и гиперинфляцию и снизить инфляцию до низкого уровня. Реализуемый подход включает в себя два основных элемента.

Во-первых, учитывая расчетный дефицит бюджета России в размере более 20% ВВП в 1991 году,¹ Правительство планирует сократить дефицит консолидированного бюджета до 1% ВВП в первом квартале 1992 года. В основном укрепление бюджета обеспечивается существенным сокращением дотаций (обусловленным либерализацией цен), военных расходов и финансируемых из бюджета инвестиций. Одновременно доходы увеличиваются за счет замены централизованной плановой экономики, налогом на добавленную стоимость; экспорт энергоносителей и сырья будет также облагаться налогом. Если пересчитать бюджет в соответствии с международными нормами, то есть исключить внешнее финансирование из доходов и включить затраты по обслуживанию внутреннего государственного долга в расходы, то дефицит бюджета увеличивается до 9% ВВП. Хотя в январе проводилась политика жесткого секвестирования расходов, не исключено все же, что недополучение доходов и превышение расходов могут привести к росту дефицита бюджета до более 10% ВВП (по международной методологии) в первом квартале в целом.

Во-вторых, Центральный банк России (ЦБР) ужесточил монетарную политику. В частности, в первом квартале 1992 года планируется резко ограничить рост кредитов ЦБР, предоставляемых коммерческим банкам. ЦБР увеличил ставку по таким кредитам с 2-9% в 1991 году до 20% и освободил процентные ставки, которые могут устанавливать коммерческие банки. Резервные требования также будут

¹ Дефицит бюджета в 1991 г. подсчитан на основе добавления к фактическому дефициту Российской Федерации в целом за год той же доли доходов и расходов союзного бюджета за первые 10 месяцев 1991 г., которую Россия приняла на себя в ноябре-декабре 1991 г.

постепенно увеличены до 20% в апреле, и их уровень будет одинаковым для всех коммерческих банков. По расчетам, в первом квартале в результате либерализации цен денежные сбережения в реальном выражении резко сократятся и избыточная денежная масса будет ликвидирована.

Либерализация цен сопровождалась либерализацией системы внешней торговли и валютного обмена. Любая хозяйственная единица имеет право участвовать во внешней торговле. Импорт почти полностью либерализован. В то же время большая часть экспорта в первом квартале 1992 года по-прежнему подвергается квотированию и лицензированию. Это относится прежде всего к экспорту энергоносителей и других видов сырья (55% экспорта), а также вооружений (еще 15% экспорта). Экспорт всех остальных товаров свободен от количественных ограничений. Хотя система валютного обмена остается все еще сложной, обменные курсы, по которым экспортеры обязаны продавать иностранную валюту, а импортеры приобретать ее, существенно понижены в реальном выражении по сравнению с коммерческим курсом конца 1991 года (1.7 рубля за доллар США). При этом обменные курсы, которые в настоящее время используются во внешней торговле, значительно занижены. Мы ожидаем, что экономическая политика Правительства приведет к повышению обменного курса по сравнению с существующим уровнем, что поможет сдержать инфляционное давление.

Российская Федерация остается верной обязательствам по обслуживанию внешнего долга, принятым ею по отношению к официальным и коммерческим кредиторам в ноябре-декабре 1991 года и январе 1992 года. Правительство намерено выплатить долг. Однако в настоящее время отсутствует возможность обеспечить полное погашение процентных платежей. Мы обсуждаем с нашими кредиторами проблему выплаты внешних долгов. В феврале была введена система регулярных перечислений средств из Внешторгбанка России во Внешэкономбанк (ВЭБ). Через банковскую систему контроль за сделками с иностранной валютой будет усилен, а начиная с марта 1992 года банковские счета будут проверяться на основе таможенных документов. Это повысит возможности государства обеспечить поступление валюты.

Реализуемые меры представляют собой коренной поворот от экономической системы прошлого к принципам рыночной экономики с низким уровнем инфляции и стабильным экономическим ростом. Однако для успешного проведения преобразований и получения внешних финансовых ресурсов потребуются дополнительные меры. Поэтому Правительство и разработало всестороннюю и целостную программу стабилизации в рамках реформ на последние три квартала 1992 года.

Цели программы

Целями программы являются резкое снижение темпов инфляции к концу 1992 года и максимально возможное противодействие падению производства. Кроме того, предполагается добиться коренного улучшения внешнеэкономического положения. Это послужило бы основой для получения внешней помощи и притока прямых иностранных инвестиций, необходимых для перестройки экономики.

Политика в области цен и инфляции

В настоящее время по-прежнему административно регулируются цены на 12 видов основных продуктов питания, некоторые коммунальные услуги, ограниченный круг энергоносителей и полуфабрикатов. Цель состоит в том, чтобы снять до конца марта 1992 года все оставшиеся административные ограничения цен на потребительские товары и услуги (за исключением квартирной платы, коммунальных услуг и общественного транспорта). В результате лишь около 5% денежных расходов населения будет приходиться на оплату товаров и услуг по регулируемым ценам. Местным органам власти будет предоставлено право регулировать цены на молоко и хлеб за счет средств местных бюджетов.

В производственном секторе было бы нереально сразу допустить повышение цен на топливо и некоторые другие ключевые виды ресурсов до уровня цен мирового рынка. Это привело бы к неприемлемо резкому падению производства. Однако необходимо осуществить либерализацию цен на топливо. К концу апреля 1992 года взамен существующей будет введена новая система экспортных пошлин, которые будут охватывать всю разницу между внутренними и мировыми ценами на эти товары. В результате пересмотра этих экспортных пошлин в соответствии с заранее объявленным графиком цены достигнут уровня цен мирового рынка до конца 1993 года. При либерализации цен на топливо будут учитываться интересы других бывших республик СССР. Это поможет предотвратить ответные меры, которые, вероятно, привели бы к резкому сокращению межгосударственной торговли и только усугубили бы падение производства.

В частности, намечено либерализовать все еще регулируемые цены на топливо и другие товары производственного назначения до конца апреля 1992 года (окончания отопительного сезона). На сырую нефть цены, по расчетам, повысятся с 350 руб/т в начале января до 2000-2500 руб/т (без НДС). При обменном курсе около 50 рублей за доллар США это означало бы повышение внутренней цены на сырую нефть до величины, составляющей более 1/3 цены мирового рынка, по сравнению с положением в январе, когда при средневзвешенном курсе для производителей нефти более 100 рублей за доллар США цена нефти составляла около 3% цены мирового

рынка. Экспортные пошлины на топливо будут пересмотрены до начала 1993 года таким образом, что внутренние цены составят около 2/3 цен мирового рынка.

Решительное сближение цен на топливо и другие основные ресурсы с ценами мирового рынка позволит еще больше сократить прямые бюджетные субсидии и уменьшить необходимость в особых налоговых льготах для этих секторов экономики. Резкое увеличение относительных цен на топливо будет стимулировать их производство, особенно в условиях осуществляемых организационных изменений в топливно-энергетическом секторе, и приведет к существенному сокращению их потерь.

В результате дальнейшей либерализации цен ожидается, что в апреле общий уровень цен возрастет на 50-75%. Однако при последовательном осуществлении твердой финансовой политики и политики доходов среднемесячный уровень инфляции затем должен быстро снизиться до 1-3% в четвертом квартале 1992 года. В этом случае в последние три квартала 1992 года общий уровень инфляции составит 100-140% по сравнению со 145% в 1991 году и около 350% в первом квартале 1992 года.

Система социальной защиты

Предполагается обеспечить защиту наиболее уязвимых групп населения в течение переходного периода. Это потребует использования различных инструментов.

Во-первых, сохраняющиеся субсидии будут распределяться по возможности точно, учитывая уровень доходов, в форме выплат наличных денег, для того чтобы компенсировать повышение цен гражданам, получающим социальные пособия (пенсии и семейные пособия).

Во-вторых, намечено ввести такую систему семейных пособий, которая будет в большей степени нацелена на группы населения с низкими доходами. Эта система будет пересмотрена в целях ее упорядочения и исключения возможности двойной компенсации.

В-третьих, пособия по безработице должны быть организованы таким образом, чтобы обеспечить необходимые стимулы для продуктивной работы. Существующая система пособий по безработице, при которой пособие в первые три месяца составляет 100% от уровня средней заработной платы безработного в прошлом и постепенно понижается в течение 12 месяцев до уровня минимальной заработной платы, будет заменено двумя альтернативными видами пособий - обычным пособием и повышенным пособием. Повышенное пособие будет выплачиваться тем безработным, которые уволены в связи с закрытием или крупной реорганизацией их предприятий. Все прочие безработные будут получать обычное пособие. Повышенное пособие будет превышать обычное, но составлять не более 90%

средней заработной платы в прошлом. Обычное пособие не будет превышать 75% величины минимальной заработной платы. После 6 месяцев все безработные будут получать только обычное пособие.

Более точная целевая направленность таких пособий позволит финансировать активную политику на рынке труда, включая программы переподготовки безработных, проекты стимулирования предпринимательства, проекты трудоемких общественных работ. То есть целью является скорейшая переподготовка незанятых к возвращению и эффективной трудовой деятельности.

Правительство планирует предпринять меры по стимулированию развития частных пенсионных фондов и приватизации государственной пенсионной системы.

Финансовая политика

Для того, чтобы добиться поставленной цели по снижению инфляции, необходимо дальнейшее ужесточение финансовой политики. Важные меры будут предприняты в области налоговой политики и монетарной политики.

Бюджетная политика

Правительство намерено быстро продвигаться к достижению сбалансированного бюджета. Учитывая то, что в первом квартале 1992 года ожидается большой дефицит бюджета (рассчитанного по мировой методологии), необходимо принять серьезные дополнительные меры.

В результате дальнейшей либерализации цен будет дополнительно сокращен общий объем дотаций, который в бюджете на первый квартал предполагается на уровне около 5% ВВП. Прямые субсидии предприятиям к четвертому кварталу 1992 года будут снижены на 1,5 процента ВВП. Дальнейший демонтаж системы централизованного планирования позволит значительно сократить управленческие расходы.

Дополнительные меры будут приняты для увеличения доходной части бюджета. Они будут включать: а) восстановление налога на добавленную стоимость на все товары, что будет предложено в проекте бюджета, который будет представлен в Верховный Совет в марте 1992 года; б) замену действующей системы обязательной продажи части валютной выручки по завышенному обменному курсу и существующих экспортных пошлин единым режимом налогообложения экспорта топлива и сырья; в) введение с 1 июля 1992 года единого таможенного тарифа со средним уровнем в 15% от заявленной цены; г) дополнительное налогообложение (в форме рентных платежей и проч.) в размере в среднем около 50% внутренних цен на нефть и природный газ (без НДС) с момента либерализации этих цен в середине апреля 1992 года; д) дальнейшее сокращение числа налоговых

льгот; е) распространение налога на добавленную стоимость и акцизов на импорт к 1 июля 1992 года; ж) предоставление местным органам власти права устанавливать дополнительные налоги. Ожидается, что усилия по улучшению налоговой службы, при техническом содействии МВФ, позволят повысить эффективность работы Государственной налоговой инспекции.

Бюджетный контроль будет укрепляться за счет трех основных мер. Во-первых, Правительство будет продолжать придерживаться принципов жесткого секвестирования, то есть расходы будут ограничены в зависимости от поступления доходов. К концу 1992 года в рамках Министерства финансов начнет действовать Казначейство; МВФ окажет техническое содействие в этой области. Во-вторых, Правительство будет воздерживаться от создания новых внебюджетных фондов, а некоторые существующие будут консолидированы в бюджет Федерации к концу 1992 года. В-третьих, Правительство совместно с ЦБР намерено ограничить возможности местных властей финансировать бюджетные дефициты за счет банковских кредитов.

Правительство полагает, что рассмотренные выше меры позволят ликвидировать бюджетный дефицит к четвертому кварталу 1992 года. Мы также намерены продолжать среднесрочные фискальные и бюджетные реформы. Они будут включать введение более эффективной системы налогов на природные ресурсы и жесткое ограничение всевозможных налоговых льгот и изъятий.

Монетарная политика

Кредитная и монетарная политика станут еще более жесткими. Кредитная политика на следующие три квартала года предусматривает рост номинального объема кредитов темпами, соответствующими предполагаемым темпам роста инфляции и приросту чистых валютных резервов. Это должно обеспечить умеренные темпы роста кредитования во второй половине года, что было бы достаточно - в период возможного снижения прибылей - для обеспечения предприятий необходимыми финансовыми средствами для приспособления к новой структуре цен и рыночным стимулам.

Решительное проведение жесткой финансовой политики позволит восстановить доверие к рублю как к средству накопления. В этом случае будет увеличиваться накопление и произойдет заметное укрепление номинального обменного курса. Последний станет индикатором состояния денежного рынка и может быть использован для оценки правильности проводимой денежной политики.

ЦБР будет стремиться как можно скорее перейти к положительной ставке рефинансирования. Не будет использоваться субсидирование предприятий при помощи процентных ставок, за исключением тех случаев, когда субсидии

предоставляются непосредственно из бюджетных и внебюджетных фондов. Процентные ставки коммерческих банков будут либерализованы, хотя в течение определенного времени может быть необходимо ограничивать разницу между ставками по депозитам и кредитам. В противном случае банки, имеющие большие портфели неисполненных обязательств, могут попытаться установить эту разницу чрезмерно высокой в целях рекапитализации. Кроме того, с апреля 1992 года Правительство будет выплачивать более реалистичный процент по своему внутреннему долгу, и это позволит Сберегательному банку выплачивать более высокий процент вкладчикам. Процентные ставки станут главным индикатором, регулирующим вложение финансовых ресурсов в экономику.

До этого рост кредитования будет в основном сдерживаться при помощи установления единых лимитов по кредитованию ЦБР коммерческих банков. Такой лимит в 15% установлен на первый квартал 1992 года. Другие потенциальные источники ликвидности для коммерческих банков будут ограничены введением в марте 1992 года соответствующих резервных требований для Сберегательного банка, применяемых к его срочным вкладам. Дополнительные меры принимаются для снижения излишних резервов наличности в банковской системе. Лимиты кредитования придется использовать и во второй половине года, пока банковская система не станет достаточно зрелой для того, чтобы перейти к монетарной политике, основанной преимущественно на косвенных методах регулирования. Кроме того, при чрезмерной кредитной экспансии, ЦБР будет готов ввести дополнительные меры для ограничения кредитования, осуществляемого коммерческими банками. Даже если придется применять лимиты кредитования ЦБР коммерческих банков намечено проводить недискриминационную политику в распределении кредитов между предприятиями и отраслями.

ЦБР намерен ужесточить порядок лицензирования банковской деятельности, чтобы не допустить чрезмерный рост количества банков, улучшить нормативное регулирование и выработать приемлемый баланс между внутренними и внешними ревизиями. Улучшение системы взаимозачетов является необходимым условием для обеспечения финансовой посреднической деятельности и создания межбанковского денежного и валютного рынка. Специальные меры будут приняты для обеспечения беспрепятственных межреспубликанских платежей.

ЦБР будет кредитовать дефицит бюджета в размере, не превышающем 2% ВВП.

Политика доходов

Правительство остается приверженным политике либерализации заработной платы. Тем не менее, учитывая быстрый рост зарплаты в материальной сфере в конце 1991 года и начале 1992 года, который влечет за собой риск усиления инфляции и может привести к излишней безработице, Правительство готово в случае необходимости ввести меры, предотвращающие избыточный рост заработной платы. Такая необходимость возникнет, если руководители государственных предприятий, по-прежнему преобладающих в экономике России, не будут твердо противостоять требованиям работников об увеличении заработной платы, что, даже при условии достаточно жесткой кредитной политики, может сопровождаться истощением финансовых активов предприятий, тем самым ухудшая перспективы структурной перестройки и долгосрочного развития.

Если произойдет чрезмерный рост заработной платы, Правительство введет прогрессивный налог на сверхнормативный прирост заработной платы, выплачиваемой государственными предприятиями. При этом не будут установлены ограничения на заработную плату. Налог будет взиматься на основе фонда заработной платы, однако частные предприятия не будут облагаться этим налогом, чтобы создать стимулы для увеличения их числа и приватизации государственных предприятий. Налоговые ставки будут высокими и достаточно прогрессивными для того, чтобы воспрепятствовать излишнему росту заработной платы. При этом увеличения бюджетных доходов не ожидается. Налог будет составлять 100% на первый процент сверхнормативного прироста заработной платы, 200% - на второй процент и 400% - на весь остальной прирост заработной платы. Налог будет выплачиваться из прибыли предприятий до уплаты налогов и не будет включаться в себестоимость продукции.

Внешнеэкономическая политика

Правительство намерено как можно скорее ввести систему единого обменного курса рубля. Введение и поддержание системы единого обменного курса позволит повысить эффективность внешней торговли и обеспечить интеграцию России в мировую экономику. Успех этой политики будет зависеть от выполнения некоторых условий. Одним из главных условий является достижение макроэкономической стабилизации при осуществлении данной программы мер. Кроме того, для того чтобы обеспечить устойчивость фиксированного курса, необходимо накопить достаточные валютные резервы. Для этого, а также для общей поддержки экономической программы требуется внешнее финансирование.

В качестве главного шага на пути к системе единого обменного курса намечено до конца апреля 1992 года перейти от существующей системы с

несколькими обменными курсами к системе двух обменных курсов - единого плавающего обменного курса, применяемого по всем текущим операциям, включая перевод процентов и дивидендов, и отдельного постоянного обменного курса по движению капиталов. Этот курс, который будет более высоким по сравнению с плавающим курсом, будет отменен одновременно с введением фиксированного обменного курса, и тем самым будет введена система единого обменного курса. При системе двух обменных курсов предприятия будут обязаны продавать по рыночному курсу постепенно увеличивающуюся часть своих валютных поступлений. В конечном итоге предполагается довести продажу валюты до 100% валютных поступлений предприятий. Экспортная пошлина, которая будет взиматься либо в рублях, либо в валюте, составит 20% валютных поступлений предприятий. Кроме того, будет обеспечен абсолютно свободный доступ к иностранной валюте импортеров товаров и услуг, а также иностранных инвесторов для перевода дивидендов и прибылей. Одновременно будут предприняты меры по унификации режима хозяйственной деятельности национальных предприятий и предприятий с иностранным участием.

Для повышения ликвидности и эффективности валютного рынка предполагается до 15 марта 1992 года осуществить следующие меры. Во-первых, уполномоченные банки получают право проводить валютные аукционы; на всей территории страны можно будет открывать пункты по обмену валюты. Во-вторых, межбанковские валютные торги будут проводиться два раза в неделю, а затем и ежедневно. В-третьих, будут отменены ограничения по обменному курсу, который разрешено использовать банкам при проведении операций по поручению их клиентов. Нерезидентам будет разрешено покупать и продавать иностранную валюту на межбанковском рынке для осуществления текущих операций. Банкам будет предоставлено, с определенными ограничениями, право открытой позиции по валютным счетам, так что им не придется, как сегодня, выступать лишь агентами конкретных предприятий и по конкретным операциям. Разрыв между наличными операциями, связанным в основном с туризмом, и безналичными операциями будет ликвидирован при помощи устранения существующих барьеров между двумя рынками. В соответствии с новой системой обменного курса в Верховном Совете России обсуждается новый закон о валютном регулировании и валютном контроле, который позволит обеспечить конвертируемость рубля по текущим операциям для резидентов и нерезидентов.

Плавающий обменный курс будет сохраняться до достижения макроэкономической стабилизации и накопления валютных резервов на уровне, достаточном для поддержания фиксированного обменного курса. Правительство и ЦБР будут стремиться укрепить рубль при помощи инструментов монетарной и фискальной политики. В течение этого периода экономический и политический риск будет оставаться высоким. Поэтому мы придаем важное значение обеспечению

соответствующего внешнего финансирования экономической программы Правительства. Кроме того, создание стабилизационного фонда повысило бы надежность и шансы на успех политики фиксированного курса.

Все экспортные квоты и экспортные лицензии (в отличие от прямых экспортных пошлин) будут устранены до 1 июля 1992 года, за исключением квот на экспорт энергоносителей, которые будут постепенно отменены до конца 1993 года, и товаров, вывоз которых ограничивается по соображениям безопасности. Экспортные квоты на энергоносители будут установлены с учетом ожидаемого сокращения внутреннего потребления этих ресурсов.

Эти изменения в валютной и внешнеторговой системе, а также соответствующая макроэкономическая политика значительно улучшат перспективы укрепления платежного баланса России. Однако в 1992 году положение с платежным балансом останется очень серьезным, главным образом из-за кризиса платежеспособности в 1991 году, и сбоя в экономической и финансовой системе. После развала торговли в рамках СЭВ и усиления внутренних макроэкономических диспропорций, экспорт сократился в прошлом году на одну треть. Как следствие резкого сокращения валютных доходов, осуществления крупных платежей по обслуживанию долга, которые производились своевременно, и отказа в краткосрочных кредитах импорт уменьшился более чем на 40%, а валютные резервы были истощены. В начале 1992 года, несмотря на отсрочку уплаты долгов, согласованную с официальными кредиторами и коммерческими банками, ситуация остается очень сложной. Ожидается дальнейшее сокращение экспорта, так как отсутствие ключевых производственных ресурсов - сырья и оборудования нанесет большой ущерб как производству, так и экспорту. Даже при отсутствии роста совокупного импорта потребность во внешнем финансировании будет значительной.

Правительство обратилось с просьбой о предоставлении внешнего финансирования к международным организациям, официальным кредиторам, коммерческим банкам и внешним поставщикам. Такое финансирование требуется для поддержания необходимого уровня импорта и быстрого пополнения валютных резервов, для оказания общей поддержки населению, включая систему социальной защиты его наиболее уязвимых слоев через продовольственную и гуманитарную помощь, для создания Стабилизационного фонда, повышающего надежность политики фиксированного обменного курса.

Экономические отношения между бывшими республиками СССР

Правительство намерено развивать внешнеэкономические связи России на недискриминационной основе в соответствии с принципами многосторонней торговли, общепринятыми в мировой экономике. В этой связи Правительство признает необходимость сохранения тесных экономических отношений с другими бывшими республиками СССР. Оно стремится к расширению сотрудничества во всех областях межгосударственных экономических и финансовых отношений.

Правительство Российской Федерации намерено принимать возможные меры для сохранения общего экономического пространства, а также воздерживаться от односторонних шагов, которые повредят торговле. Оно стремится к устранению количественных ограничений в межгосударственной торговле, содействию прямой торговли между предприятиями и ограничению прямого участия государства в торговых связях. Не будут предприниматься шаги, которые противодействовали бы выравниванию цен в разных государствах.

Количественные ограничения на поставки в другие бывшие республики будут сведены к тем товарам, экспорт которых подвергается количественным ограничениям в торговле между Российской Федерацией и третьими странами. Будут предприняты все усилия для того, чтобы обеспечить соблюдение существующих двусторонних торговых соглашений по этим товарам. Что касается межгосударственных денежных отношений, то ЦБР договорился с центральными банками других бывших республик о четких правилах платежей и расчетов, включая ведение корреспондентских счетов в ЦБР и превышение лимитов технического кредитования по таким счетам. ЦБР будет стремиться к координации денежной политики с другими центральными банками в рамках рублевой зоны, включая установление близких показателей кредитной эмиссии, единых ставок рефинансирования центральных банков и единых резервных требований. ЦБР готов договориться с членами рублевой зоны о равномерном распределении денежной эмиссии. Он также договорится о проведении общей политики обменного курса рубля и механизме интеграции валютных рынков бывших республик. ЦБР использует практику заключения специальных соглашений об упорядоченном изъятии рублей с теми республиками, которые планируют ввести собственную валюту.

Очевидно, что достижение упомянутых выше межгосударственных соглашений не может состояться за счет усилий одной России и потребует аналогичных действий от других бывших республик.

Системные изменения

Правительство рассчитывает предпринять целый ряд структурных и системных реформ в рамках перехода к более открытой экономике, ориентированной на рынок. Они предполагают изменения политического и институционального характера в ряде областей, включая либерализацию цен, реформу предприятий и развитие частного сектора, содействие развитию конкуренции и антимонопольные меры, развитие финансовой сферы, поощрение внешней торговли и инвестиций, а также создание системы социальной защиты. Кроме того, будут проведены крупные системные реформы в области энергетики и сельского хозяйства.

Правительство намерено завершить составление плана реформ во всех отмеченных выше областях в ближайшее время, имея в виду их быстрое осуществление.

На масштабы роста цен в январе, безусловно, оказало существенное влияние отсутствие конкуренции в экономике - как в производстве, так и в торговле. Поэтому Правительство намерено уделить особое внимание развитию более конкурентных рынков. Это предполагает комплекс мер, а именно: ликвидацию препятствий для создания новых предприятий (таких, как непоследовательное законодательство и отсутствие развитых рынков недвижимости); создание системы регулирования без ограничительных требований лицензирования производства и торговли; быстрое выявление и контроль за злоупотреблениями монопольным положением. За исключением естественных монополий, предварительное регулирование цен, назначаемых предприятиями-монополистами на отдельных рынках, будет прекращено с 1 июля 1992 года. Будут сняты и предельные нормативы рентабельности. Вместо этого мы сосредоточимся на позитивной программе содействия конкуренции в сочетании с реагированием на выявленные серьезные злоупотребления монопольным положением. Действующий сейчас предел в 25% торговой наценки для государственных торговых предприятий, который не применяется ни к частному сектору, ни к коммерциализированным государственным магазинам, будет временно сохранен, чтобы предотвратить монополистические злоупотребления и создать стимул для коммерциализации.

Как уже отмечалось, намечено как можно быстрее приступить к приватизации государственных предприятий. В первое время акцент будет сделан на быстрой продаже - при помощи открытых конкурсов или аукционов - мелких предприятий и магазинов. Приватизация крупных промышленных предприятий будет проходить медленнее. Корпоратизация всех предприятий с числом занятых свыше 200 человек будет проведена как можно быстрее; это заставит их подчиняться рыночной дисциплине и позволит укрепить управление в течение периода, пока будет решаться

их дальнейшая судьба. Мы также намерены подготовить подробный проект программы массовой приватизации, которая может быть осуществлена к началу 1993 года. Эта программа будет основана на следующих основных принципах: а) будут широко распространяться бесплатные приватизационные купоны в целях обеспечения широкой поддержки программы приватизации; б) рабочим будет предоставлена доля в собственности предприятия, но не контрольный пакет; в) будут резко сокращены ограничения на приватизацию отдельных предприятий и отраслей; г) будут в основном ликвидированы ограничения на участие иностранных инвесторов; д) приватизированная собственность будет включать участок земли, на котором она находится; е) объекты незавершенного строительства будут облагаться специальным налогом, чтобы создать стимул к их завершению или продаже. Образование коллективной (неделимой) формы собственности возможно только как исключение.

Для сокращения масштабов прямого государственного вмешательства в экономику были отменены обязательные госзаказы. Сохраняющиеся льготы предприятиям, поставляющим продукцию государству, будут значительно сокращены в течение 1992 года. Все прочие элементы централизованного распределения материальных ресурсов будут устранены к концу 1992 года.

С целью стимулирования сельскохозяйственного производства и распространения приватизации на экономическую деятельность в сельской местности, 29 декабря 1991 года были приняты указы Президента по земельной реформе в сельском хозяйстве и перестройке колхозных и совхозных предприятий. Эти указы будут полностью выполнены в течение ближайших двух лет. Приватизация системы распределения ресурсов для сельского хозяйства и пищевой промышленности будет завершена к концу 1992 года. Будут также предприняты серьезные усилия по демополизации и приватизации сферы переработки и оптовой торговли продовольствием.

Анализ выполнения программы

Экономическая программа Правительства была разработана в обстановке большой неопределенности. Правительство России рассчитывает на содействие МВФ в адаптации и корректировке этой программы по мере развития событий и получения дополнительной информации. Если того потребуют обстоятельства, Правительство пойдет на дополнительные реформатские меры. Существует также неопределенность относительно получения внешней финансовой помощи для поддержки экономической программы. В зависимости от уровня внешнего финансирования будут пересматриваться основные параметры этой программы.

Б Ю Д Ж Е Т

В таблице приводится оценка консолидированного бюджета Российской Федерации в 1992 году, включая бюджеты местных органов власти и внебюджетные фонды. Она учитывает последствия для бюджета тех мер, которые описаны в Меморандуме об экономической политике. Исходная оценка основных экономических показателей (то есть зарплата, процентные ставки) в целом соответствует программе, изложенной в Меморандуме.

Оценка сделана на основе применяемой МВФ методологии. Последняя отличается от методологии, используемой Правительством Российской Федерации, в следующем:

- доходы и расходы учитываются на основе имеющихся обязательств; Правительство учитывает некоторые статьи, включая обслуживание долга (как внешнего, так и внутреннего) и расходы на централизованный импорт, на основе фактических платежей;

- некоторые статьи рассматриваются как способы финансирования бюджета, а потому не приводятся в таблице, тогда как по методологии Правительства они учитываются как доходы (или расходы); основные статьи такого рода - чистые иностранные займы и доходы от приватизации.

Эти различия в методологии привели к различиям в оценке бюджетного дефицита в первом квартале 1992 года.

Консолидированный бюджет Российской Федерации в 1992 году

(в процентах к ВВП)

	январь- март	апрель декабрь	год целом
I. ДОХОДЫ	20.1	35.7	33.4
в том числе:			
НДС (включая импорт)	7.0	10.3	9.9
налоги на нефть и газ	0.0	4.7	4.0
налог на прибыль	6.0	4.9	5.1
подоходный налог	1.6	1.1	1.2
экспортные пошлины	2.8	9.1	8.2
импортные пошлины	0.0	1.5	1.3
2. РАСХОДЫ	34.3	31.2	33.4
в том числе:			
инвестиции	2.3	2.5	2.4
субсидии потребителям	2.6	0.6	0.9
заработная плата	4.7	6.3	6.1
социальные расходы	6.5	8.8	8.5
расходы по ВЭД	9.7	4.5	5.2
3. БАЛАНС ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ	0.0	-3.0	-2.6
4. ОБЩИЙ БАЛАНС (1 - 2 + 3)	-14.2	1.4	-0.9