

Начало 1994



**ПРОГРАММНОЕ ЗАЯВЛЕНИЕ  
(ДОКЛАД)**

**ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Продолжая исполнение своих обязанностей в условиях новой политической реальности, определяемой принятием Конституции Российской Федерации и избранием первого Федерального Собрания, Правительство Российской Федерации предлагает вниманию депутатов и всех граждан России настоящее Программное заявление, содержащее оценку положения страны и изложение основных направлений социально-экономической политики Правительства.

**1. Оценка социально-экономического положения страны  
в 1993 году.**

Уже два года Россия осуществляет радикальную экономическую реформу и глубокие политические преобразования, переживает один из сложнейших периодов в своей истории. Как бы трудно ни складывался процесс реформирования российской экономики и общества, он жизненно необходим для страны, открывая для нее перспективы динамического развития, повышения благосостояния граждан, укрепления российской государственности и защиты подлинных национальных интересов.

В 1993 году народное хозяйство страны оставалось в состоянии углубляющегося кризиса. Не удалось преодолеть инерцию спада производства, который продолжается уже 5 лет, хотя темпы его существенно замедлились.

Основные итоги года характеризуются следующими показателями:

	1993 год	в процентах	
		к 1992 г.	к 1991 г.
Валовой внутренний продукт (трлн.руб.)	162,0	88,0	71,0
Объем промышленной продукции (трлн.руб.)	110,0	84,0	68,9
Капитальные вложения за счет всех источников финансирования (трлн.руб.)	25,0	85,0	51,0
Ввод в действие жилых домов (млн.кв.м жилой площади)	42,0	101,0	-15,0
Общий объем товарооборота с учетом неорганизованной торговли (трлн.руб.)	58,8	102,0	99,0
Сводный индекс потребительских цен (индекс инфляции - декабрь к декабрю)	-	1000,0	26000,0
Средняя месячная заработная плата (тыс.руб.)	130,0	810,0	10900,0
Реальные денежные доходы населения	-	109,0	57,0

Таким образом, валовой внутренний продукт сократился на 12 процентов против 19 процентов в 1992 году, продукция промышленности - на 16 процентов против 22 процентов. Стабилизировался объем жилищного строительства и товарооборота, а также уровень реальных денежных доходов населения, во многом благодаря импорту потребительских товаров.

Весьма высокими остаются темпы инфляции, хотя они и понизились с 26 процентов в январе и августе до 13 процентов в декабре. Бюджетный дефицит составил 7 процентов ВВП, а с учетом кредитования Центральным банком России государств-членов СНГ, льготных кредитов предприятиям, субсидированием централизованного импорта, которые не отражаются в отчетах об исполнении бюджета, он составит 10 процентов ВВП.

Объем совокупной денежной массы превысил на конец года 38 трлн.рублей и увеличился с начала года более чем в 5 раз. При этом доля наличных денег в ее составе возросла с 24 процентов в 1992 году до 37 процентов, что отражает недоверие к безналичным расчетам через банки, прежде всего в связи с ростом неплатежей. Просроченная кредиторская задолженность составила к концу года 17 трлн.рублей, из которой 72 процента - задолженность поставщикам и 11 процентов - бюджету. Просроченная задолженность по выдаче средств на оплату труда составила 1,2 трлн.рублей. Нарастание неплатежей, ставшее особенно заметным в последние месяцы года, серьезно осложняло работу предприятий, усиливало недовольство населения.

Хотя в целом падение уровня жизни в 1993 году было приостановлено, резко усилился процесс дифференциации населения по доходам. К концу года разрыв в доходах 10 процентов наиболее обеспеченного населения к 10 процентам наименее обеспеченного достиг 11 раз против 8 раз в конце 1992 года. Это также негативно влияло на социальный климат в стране. На жизнь людей серьезно воздействует рост преступности, неспособность государства обеспечить их безопасность, гарантировать права личности.

Правительство трезво оценивает глубину экономического и социально-политического кризиса, в котором находится страна, видит опасность сложившегося положения. Вместе с тем оно считает его во многом неизбежным следствием предыдущего развития и сложных, но объективно необходимых преобразований. Нет оснований для мрачных пророчеств близкой катастрофы.

Напротив, в течение 1993 года происходило накопление важных позитивных изменений, которые позволяют надеяться на то, что перелом к лучшему не столь далек. Из под контроля государства выведено подавляющее большинство цен и хозяйственных связей. Ощутимо улучшилось насыщение потребительского рынка, унизительные дефициты и очереди уходят в прошлое. Несмотря на высокие темпы

инфляции она находится под контролем. Обеспечена конвертируемость рубля. Мы имеем сегодня открытую экономику со значительным положительным сальдо внешнеторгового баланса. Валютный курс относительно стабилен и стал более реалистичным. Накопленные за последние два года валютные резервы позволяют с большей уверенностью смотреть в будущее.

Значительные изменения произошли в институциональной сфере. К концу 1993 года в России приватизировано около 100 тыс. предприятий. Малая приватизация охватила до 70 процентов предприятий торговли, общественного питания, бытового обслуживания, других отраслей. Из 14,5 тыс. подлежащих приватизации крупных и средних предприятий акционировано 11 тысяч. Практически завершена перерегистрация колхозов и совхозов, две трети из них сменили свой юридический статус на товарищества с ограниченной ответственностью и смешанные товарищества, акционерные общества, кооперативы нового типа.

Процесс приватизации пока во многом носит формальный характер, относительно слабо влияя на поведение предприятий и рост эффективности производства. Однако накопление качественных изменений уже идет, все больше предприятий адаптируется к рыночным условиям. Растет экономическая активность населения, оно все больше рассчитывает на собственные силы и возможности.

Интенсивно развиваются предпринимательство, торговля, банковская система. В России возник фондовый рынок. Все явственней проступают черты рыночной экономики.

Происходят определенные структурные сдвиги. Сам факт быстрого развития торговли, банков и других предприятий финансового сектора свидетельствует о сдвигах в структуре хозяйства в пользу отраслей, особенно важных для нормального функционирования рыночных механизмов. Вместе с тем в структуре производства позитивных сдвигов пока еще мало. Более глубокий кризис в обрабатывающей промышленности по сравнению с добывающей приводит даже к определенному дополнительному "утяжелению" структуры производства, усилению его топливно-сырьевой направленности. Отчасти это объективный процесс, обусловленный более высокой конкурентоспособностью сырьевых отраслей. Тем не менее судьба отраслей отечественной промышленности, производящих продукцию с высокой добавленной стоимостью, будет требовать все больше внимания.

Замедленность структурных сдвигов выражается также в том, что при общем спаде практически не происходит свертывания неэффективных производств. На рассмотрении арбитражных судов находится всего 8 дел о банкротствах. Снижается производительность труда, ухудшаются показатели энерго- и материалоемкости.

Тем не менее, если говорить о задачах, которые ставились перед первым этапом реформ, то они, в основном, выполнены. Исключение составляет лишь инфляция, темп которой пока заметно выше запланированных показателей. Что касается производства, то задача его стабилизации или подъема в столь короткие сроки не ставилась, поскольку, как и ожидалось для этого еще не созрели необходимые предпосылки.

Вместе с тем следует признать, что не все возможности были использованы, политика Правительства нередко страдала непоследовательностью и половинчатостью, чрезмерной уступчивостью в отношении давления со стороны отраслей и регионов.

Так, в течение двух лет сохранялось субсидирование централизованного импорта, наносившее большой ущерб финансовой системе страны и отечественным производителям. Целевые льготные кредиты, отчасти содействуя поддержке производства, в то же время тормозили процессы приспособления к рыночным условиям, препятствовали повышению эффективности и, кроме того, стали сферой огромных злоупотреблений и одним из главных факторов высокой инфляции.

В истекший период страна переживала мучительный процесс маневрирования между спадом производства и высокой инфляцией и пока смогла все же удержаться в допустимых пределах. Как ни судить об итогах, должно быть ясно, что через это нам все равно пришлось бы пройти. Должно быть ясно и то, что нельзя реально решать проблемы производства и благосостояния населения, оздоровления экономики в целом на путях ослабления финансовой и денежной политики. Именно за это Правительство подвергается наибольшей критике, хотя проводившаяся в 1993 году политика макроэкономической стабилизации была более чем умеренной.

Сейчас мы находимся в тяжелой фазе переходного периода. Правительство осознает степень переживаемых страной трудностей, глубину кризиса, тяготы, которые вынуждены переносить и народное хозяйство, и население. Результаты выборов нельзя считать неожиданными, они свидетельствуют о том, что лимит терпения общества в значительной мере исчерпан.

Принимая разумную критику в свой адрес и делая надлежащие выводы, Правительство вместе с тем не видит ни возможностей, ни серьезных оснований для радикальной перемены курса реформ. Ослабление усилий, попытки смягчить испытания кризиса за счет популистских мер облегчения не принесут, а лишь растянут этап кризисного развития и связанные с ним лишения. Принятая в августе 1993 года Программа развития реформ и стабилизации экономики построена на учете реальных условий и возможностей, которыми мы располагаем. Только последовательность и настойчивость в ее осуществлении может принести успех.

Вместе с тем, анализ итогов проделанной работы, состояния экономики, назревающих проблем позволяют сделать важный вывод: возникли предпосылки для перехода к новому этапу реформ - этапу стабилизации экономики.

## **2. Задачи нового этапа реформ.**

Основная цель нового этапа - стабилизировать производство и создать предпосылки для его подъема, осуществить необходимые для этого институциональные преобразования, обеспечить повышение инвестиционной активности.

О необходимости перехода к этапу стабилизации свидетельствуют следующие факты.

Во-первых, умеренно жесткая финансовая и денежная политика принесла определенные результаты. Достигнута относительная стабилизация рубля. В последние месяцы заметно снизились и темпы инфляции: хотя они и остаются еще весьма высокими, есть надежда, что удастся поддержать тенденцию к их дальнейшему снижению.

Ставка рефинансирования Банка России практически достигла положительных значений, то есть соответствует темпу инфляции. Отменены широко распространенные недавно льготные кредиты. Тем самым устранены важнейшие факторы завышения спроса на денежные средства, который подталкивал инфляцию, а также возможности вредных для экономики финансовых спекуляций. Созданы условия для повышения эффективности использования финансовых ресурсов.

В то же время дороговизна кредитов делает их недоступными для значительной части предприятий, угнетающе действует на деловую и инвестиционную активность.

Если удастся закрепить тенденцию к снижению инфляции, то появится возможность уменьшения банковского процента.

Во-вторых, либерализация цен и относительная свобода внешнеэкономических связей привели к тому, что развивается процесс установления новых, отвечающих спросу и предложению соотношений цен. Внутренние цены по большинству товаров и услуг (кроме энергоносителей) приблизились к мировым. Это, с одной стороны, содействовало насыщению рынка, свободному формированию новых хозяйственных связей, развитию торговли и становлению нормальных рыночных отношений. Российские предприятия почувствовали конкуренцию со стороны иностранных товаров, существенный удар нанесен по монополизму.

Но, с другой стороны, сложились существенно более трудные условия для отечественных экспортеров и производителей. В результате роста издержек и сокращения спроса все большее число предприятий оказывается убыточными. Реально проявляется их неконкурентоспособность и низкая эффективность.

Вновь серьезных масштабов достигла взаимная задолженность предприятий. Однако ныне в ее основе лежат иные причины, чем в прошлом году: кроме неполного финансирования из бюджета и долгов стран СНГ, теперь главными факторами роста неплатежей стали не разрывы хозяйственных связей, а ограниченный платежеспособный спрос и низкая финансовая дисциплина.

В-третьих, спад производства в 1993 году оказался больше, чем ожидалось. Нависает угроза массовой безработицы и сокращения производственного аппарата, обновление которого в большинстве отраслей не происходит уже ряд лет. Острый недостаток инвестиций препятствует освоению новых изделий и технологий, повышению качества продукции и снижению издержек. Тем самым предприятия лишаются перспективы роста эффективности производства и достижения конкурентоспособности на внутреннем и внешнем рынках, в то время как для них эти задачи сегодня приобретают жизненную важность.

Вместе с тем государство, расходуя огромные средства в форме дотаций, субсидий, льготных кредитов на поддержку неэффективных и зачастую уже нежизнеспособных производств, не оказывает необходимого содействия развитию предприятий, имеющих перспективу, предпринимательству, стимулированию инвестиций. Достаточно отметить, что расходы федерального бюджета на дотации и субсидии в 1993 году сопоставимы по величине с суммой государственных

инвестиций, при том, что значительная часть последних также вкладывается в объекты, отдача от которых сомнительна. В итоге страна оказалась перед перспективой дальнейшего спада производства, который уже и так велик.

Чрезвычайная сложность проблемы состоит в том, что поддержка производства и инвестиций в сложившихся условиях не может быть оказана за счет инфляционных источников. Уровень инфляции еще слишком высок, чтобы рассчитывать на ее хоть какой-то стимулирующий эффект. В то же время становится очевидным, что сама по себе жесткая денежная политика не только не решит проблему, но и может способствовать ее углублению. Выход в одном: в перераспределении ресурсов и ускоренном формировании механизмов их более эффективного использования.

Вместе с тем в последнее время в России заметно увеличились возможности частных инвестиций. Растет интерес к российской экономике иностранных инвесторов. Тем самым начинают складываться предпосылки для активизации структурной перестройки и возобновления экономического роста.

В связи с изложенными обстоятельствами Правительство считает возможным поставить новые задачи, соответствующие следующему этапу реформ, и предложить их Федеральному собранию и стране как необходимые изменения экономической политики.

1). Наведение порядка во всех сферах экономики и жизни государства. Несколько лет мы прожили в условиях усиливающегося хаоса, ослабления институтов государственной власти. Отчасти это было неизбежно в условиях радикальной смены социально-политических систем, перехода от командной к рыночной экономике, распада СССР. Два года с большим трудом идет процесс становления новой российской государственности. Замедленный темп этого процесса становится нетерпим, отсутствие элементарного порядка, требовательности и ответственности во всех звеньях общественного организма вызывает все больше беспокойство граждан, препятствует продвижению реформ, экономической и политической стабильности. Сейчас острая общественная потребность в укреплении порядка, законности и безопасности дополняется новыми возможностями, которые предоставляет нам новая Конституция и мы обязаны эти возможности использовать в полной мере.



Правительство намерено осуществить крупные меры, прежде всего в борьбе с преступностью, коррупцией, в сборе налогов, в укреплении таможенной службы, в усилении контроля за валютными операциями, за использованием государственных средств и т.д.

2). Решительный поворот в сторону повышения эффективности. Теперь созрели условия для того, чтобы снова ставить задачи снижения издержек производства, роста производительности труда, экономии материальных и финансовых ресурсов, внедрения передовых технологий, современных методов организации производства и управления. Это, разумеется, не значит, что государство вернется к плановым заданиям. Теперь сами предприятия чувствуют необходимость в этой работе, заинтересованы в ее проведении, чтобы выжить, доказать свою конкурентоспособность.

Отсюда необходимость серьезных изменений в структурно-инвестиционной и финансовой политике: государство обязано мобилизовать максимум возможностей, чтобы поддержать эти процессы.

В том же направлении будет действовать существенно более масштабная чем прежде поддержка предпринимательства. Максимальное использование энергии и деловых качеств отечественных предпринимателей, их капиталов в интересах стабилизации и подъема российской экономики, повышения ее эффективности становится одной из важнейших задач Правительства.

Смысл нового этапа не только и не столько в том, чтобы государство давало больше денег на эти цели. Главное - добиться того, чтобы каждый рубль, вложенный в экономику, приносил отдачу в кратчайшие сроки; создать механизмы, обеспечивающие решение этой задачи. Должно быть ясно: пока мы не найдем ее решения, мы не сможем выйти из кризиса, в том числе не достигнем устойчивой макроэкономической стабилизации.

3). Существенные изменения в политике приватизации. Правительство исходит из того, что принятый порядок приватизации должен быть стабильным. Иначе было бы подорвано доверие трудовых коллективов, инвесторов, всего населения к политике государства на этом важнейшем фронте реформ. Однако наступает момент, когда изменение правил становится необходимым.

1 июля 1994 года завершается массовая приватизация с использованием приватизационных чеков. Мы имеем возможность подвести итоги, учесть многочисленные уроки и критические

замечания, чтобы далее направить процесс не просто на распределение государственной собственности, но прежде всего на повышение эффективности производства, стимулирование инвестиций, активизацию структурной перестройки.

Наряду с этим надо, наконец, наводить порядок с управлением предприятиями, остающимися в государственной собственности. В этих целях в 1994 году начнется ранее запланированная реформа государственных предприятий.

4). Активизация социальной политики. Происходящие в стране социальные процессы, итоги выборов вынуждают нас еще раз рассмотреть резервы и, в дополнение к сделанному, предпринять максимум усилий для того, чтобы повернуть реформы лицом к народу, устранить основные источники недовольства людей.

Первостепенная проблема - бедность. Поэтому политика адресной поддержки наиболее уязвимых слоев населения будет продолжаться, но ее эффективность должна быть резко повышена.

Однако сегодня этого недостаточно. У каждой социальной группы есть свои причины для тревог и неудовлетворенности. Одни боятся потерять работу или, формально имея работу, месяцами не получают зарплату. Другие воспринимают как крайнюю несправедливость чрезмерный рост дифференциации доходов и материальной обеспеченности. Третьи более всего обеспокоены неуверенностью в завтрашнем дне, утратой стабильности, жизненных перспектив. Для четвертых главный источник недовольства - неспособность властей гарантировать личную безопасность и права собственности.

Учитывая это, Правительство намерено в области социальной политики:

- предпринять меры для поддержания занятости и повышения доходов населения, прежде всего за счет развития предпринимательства, содействия созданию рабочих мест в частном секторе, конкретной работы по переподготовке работников;

- интенсифицировать усилия по восстановлению сбережений граждан с учетом реальных возможностей государства;

- добиться с помощью разумной политики доходов более равномерного распределения бремени реформ между слоями населения, осуществить дополнительные меры по регулированию дифференциации доходов;

- ускорить жилищную реформу и стимулировать жилищное строительство, прежде всего на основе субсидий и дешевых кредитов тем гражданам, которые готовы вложить свои средства в приобретение жилья;

- обеспечить стабильное финансирование учреждений социальной сферы с учетом инфляции.

5). Консолидация всех здоровых сил общества, политических партий и движений для решения задач нового этапа реформ, достижение национального согласия на этой платформе.

На предыдущем этапе, когда осуществлялись наиболее болезненные и непопулярные меры, вызывавшие спад производства и снижение уровня жизни большинства населения, на консолидацию трудно было рассчитывать. Теперь ситуация в значительной степени меняется.

Правительство еще будет вынуждено прибегать к мерам, вызывающим негативную реакцию со стороны тех или иных социальных слоев, коллективов отдельных предприятий, Однако сейчас центр тяжести смещается на новые, созидательные задачи. Предлагая их обществу, Правительство обращает внимание на то, что они созвучны основным положениям, содержащимся в предвыборных программных документах многих партий и избирательных блоков. Так, практически общим требованием является активизация структурной и инвестиционной политики, усиление социальной направленности реформ, изменения в политике приватизации. Блок "Явлинский-Болдырев-Лукин" предлагает сделать финансовую политику более прогнозируемой, нацелить ее не только на текущие задачи ближайшего квартала, но и долгосрочные цели, чтобы добиться устойчивого контроля над инфляцией. Считаем это правильным и готовы работать вместе. Аграрная партия выдвигает актуальную задачу развития кооперации на селе, в том числе в снабжении, сбыте, переработке сельскохозяйственной продукции, в кредитовании. Правительство согласно с этим.

Демократическая партия России ставит, в частности, вопрос о создании попечительских советов по социальной защите населения при городских и районных администрациях, о повышении роли этих администраций. Принимаем эти и многие другие предложения, считаем их по настоящему полезными и важными. В ряде случаев они уже осуществлены или запланированы. Так, реализованы предложения Демократической партии России о формировании

промышленно-финансовых групп, Аграрной партии - о льготах для сельских товаропроизводителей при приватизации предприятий по переработке сельхозпродукции и т.д.

Есть, конечно, и принципиальные разногласия. Так, Правительство не пойдет на шаги, которые привели бы к отступлению назад, в том числе на масштабный государственный контроль за ценами, на значительное увеличение государственных заказов, на популистские социальные меры, на безответственную финансовую политику.

Тем не менее в целом, если исключить риторику, есть реальная основа для делового сотрудничества Правительства и Парламента, для совместной работы по разрешению массы наболевших проблем нашей страны. Правительство выражает уверенность в том, что такая работа получится. Само оно настроено именно на это.

### **3. Структурно-инвестиционная политика.**

На новом этапе реформ структурно-инвестиционная политика выходит на первый план как инструмент повышения эффективности экономики, создания предпосылок экономического роста.

До сих пор структурно-инвестиционная политика носила, в основном, пассивный характер. Усилия Правительства направлялись большей частью на поддержку существующих производств, хотя бы временную их стабилизацию за счет дотаций и льготных кредитов, как правило без учета критериев эффективности. В итоге структурные сдвиги носили хаотический характер, росли текущие затраты, снижался объем инвестиций, падала их отдача.

Правительство и далее вынуждено будет в той или иной мере поддерживать производство в ряде отраслей. Достаточно напомнить о крупных дотациях угольной промышленности, сельскому хозяйству. Недавняя отмена субсидирования импорта зерна - одна из важных мер защиты отечественных сельских производителей. Нефтяная и газовая промышленность освобождены от уплаты экспортных и импортных пошлин при закупке оборудования, от обязательной продажи валютной выручки, чтобы дать им возможность накопить средства для инвестиций.

Однако значительная часть средств, расходуемых на поддержку производства в формах, которые преобладают сегодня не дает необходимой отдачи. Поддержание на плаву неэффективных,

бесперспективных производств ложится тяжелым бременем на экономику, ограничивает возможности активизации социальной политики, усиливает инфляцию, принуждает Правительство увеличивать налоги и тем самым снижать деловую активность. Мы можем оказаться в тупике.

Смысл назревшего поворота в структурно-инвестиционной политике, который призван вывести нас из этого тупика, состоит в том, чтобы, опираясь на ограниченные ресурсы, реально имеющиеся в руках государства:

- в максимально возможной степени переключать эти ресурсы с дотаций и субсидий, других непроизводительных расходов на инвестиции;

- сокращать государственные инвестиции в программы и объекты, не приносящие быстрой отдачи;

- максимум средств направлять на реализацию наиболее эффективных проектов, дающих в кратчайшие сроки прирост пользующейся спросом продукции, позволяющие снижать издержки, повышать рентабельность предприятий;

- стимулировать частные накопления и инвестиции; вкладывать государственные средства на долевых началах с предприятиями и предпринимателями, банками и другими финансовыми институтами, так, чтобы они разделяли с государством риск и заботились об эффективности вложений;

- активизировать приток иностранных инвестиций.

Правительство будет и впредь придерживаться объявленных ранее приоритетов структурной политики, таких как первоочередное развитие нефтегазового комплекса, обеспечение населения продовольствием и медикаментами, конверсия оборонной промышленности, жилищное строительство и другие. Однако оно признает, что эти приоритеты чрезмерно широки, вместе они охватывают большую часть экономики и теперь необходимо более узкое, "точечное" их определение. Исходя из этого, с учетом максимального привлечения внебюджетных средств Правительством разработаны основные направления инвестиционной политики на 1994-95 гг. и порядок формирования государственной инвестиционной программы на 1994 год.

Имеется в виду, что государство непосредственно будет финансировать относительно небольшое число программ и проектов после тщательного анализа их неотложности и при надежном контроле

эффективности, которые либо обеспечивают улучшение условий хозяйствования для многих отраслей, частных и приватизированных предприятий, в том числе за счет снятия с них расходов социальную сферу, либо тех, которые создают будущие точки роста, с учетом того, что вложения средств в них сегодня не посылно для частного сектора. В частности речь идет о вложениях в науку. На эти цели будет направлено в 1994 году 75 процентов государственных капиталовложений.

Однако сегодня ситуация такова, что мы, как правило, не можем позволить себе крупные проекты, сопряженные с высоким риском и замораживанием на длительные сроки значительных ресурсов. Небольшие по объему инвестиции, вкладываемые в развязывание многочисленных узких мест, в приспособление предприятий к требованиям рынка, приносящие отдачу за 1-2 года, больше подходят для нынешнего этапа и способны в кратчайшие сроки обеспечить перелом в сфере производства.

Необходимо также усвоить более широкое понимание инвестиций: это вложения не только в капитальное строительство, но и в реорганизацию предприятий, улучшение управления, в развитие сбытовой сети и служб маркетинга, в обучение персонала.

Было бы нереалистичным рассчитывать на то, что государственные органы, если даже увеличить их штаты, способны справиться с огромным количеством подобных инвестиционных проектов.

Чтобы государственные средства, направляемые на эти цели, принесли максимальную отдачу, они должны предоставляться на коммерческих началах, через банки и другие финансовые институты, способные собирать, квалифицированно разрабатывать и оценивать инвестиционные проекты, выбирать из них наиболее эффективные, а также вкладывать в них свои и привлеченные финансовые ресурсы, неся экономическую ответственность за возврат вкладываемых средств и их доходность.

Задача состоит в том, чтобы на каждый рубль, вкладываемый государством, приходилось 3-5-10 рублей частных инвестиций, в том числе вложений самих предприятий.

В 1994 году из федерального бюджета планируется выделить на государственные капитальные вложения 3 процента валового внутреннего продукта, из них 25 процентов удастся направить в русло новых, более эффективных форм. Это очень мало. Но если

выделенные средства привлекут хотя бы втрое большую сумму частных производственных инвестиций, то тем самым было бы положено начало выращиванию нового механизма экономического роста, который в последующие годы мог бы набрать необходимую силу.

Предстоит незамедлительно приступить к развертыванию сети государственных и частных компаний, способных взять на себя работу по мобилизации средств, эффективному размещению и реализации инвестиций. Кое-что уже сделано. Созданы Российская финансовая корпорация, Государственный инвестиционный фонд, Российский банк реконструкции и развития. Полномочия агента Правительства для работы в инвестиционной сфере получил Промстройбанк. Этим организациям еще предстоит доказать, что они в состоянии справиться с поставленными задачами. Правительство считает полезным, чтобы они конкурировали с коммерческими банками и их объединениями, с наиболее сильными инвестиционными фондами, другими финансовыми компаниями за право в той или иной мере использовать государственные средства, направляемые на инвестиции.

Правительство намерено таким и другими способами существенно увеличить масштабы поддержки отечественного предпринимательства, активно привлекать его к решению государственных задач, чтобы помочь ему встать на ноги, набрать силу, необходимую для соревнования на равных с иностранными конкурентами. Уже приняты решения о серьезных налоговых и иных льготах для малого бизнеса. Будут изыскиваться дополнительные возможности, в том числе в целях создания новых рабочих мест, снижения остроты проблемы занятости.

В нынешней ситуации предприниматели предпочитают вкладывать свои средства в торгово-посредническую деятельность, поскольку это наиболее выгодно и целесообразно в условиях высокой инфляции. Таково нормальное рыночное поведение, тем более, что развитие торговли остро необходимо для российской экономики. Рано или поздно условия будут меняться и более выгодными станут инвестиции в производство тех или иных товаров.

Правительство видит свою задачу на новом этапе в том, чтобы содействовать ускорению этого процесса, экономическими мерами выровнять условия инвестиций в торговлю и в наиболее эффективные проекты в производстве, привлечь таким образом капиталы для их реализации.

В целях наращивания инвестиционных ресурсов предприятий Правительство намерено в 1994 году регулярно проводить переоценку

балансовой стоимости основных средств в соответствии с ростом цен, что позволит восстановить амортизационные фонды.

Кроме того, от налогообложения будет освобождена прибыль предприятий, направляемая на погашение инвестиционных кредитов. Ныне действующие льготы по обложению прибыли, расходуемой на инвестиции, будут распространены на средства, инвестируемые в форме долевого участия.

Следует, однако, учитывать, что до настоящего времени инвестиционные ресурсы предприятий используются крайне неэффективно, распыляются или вкладываются в объекты, отдача от которых ниже чем доход от вложения тех же средств в банковские депозиты или в ценные бумаги более доходных компаний. В связи с этим Правительство считает особенно важным ускоренное развитие рынка ценных бумаг как важнейшего механизма перелива капиталов и повышения эффективности инвестиций. Предусматривается разработка Государственной программы "Развитие рынка ценных бумаг и создания технической базы по его коммуникационному обслуживанию".

В 1994 году Правительство окажет содействие формированию системы страхования инвестиций, соответствующей международным стандартам, что будет способствовать росту как отечественных, так и зарубежных инвестиций в российскую экономику.

В качестве важного института структурно-инвестиционной политики Правительство будет использовать методы внешнеэкономического регулирования. Роль их возрастает по мере выравнивания внутренних и мировых цен, роста издержек российских производителей и выявления реальной степени конкурентоспособности их продукции.

В этой сфере будет проводиться сбалансированная политика, предусматривающая, с одной стороны, последовательное открытие российской экономики, создание конкурентной среды на внутреннем рынке в интересах отечественных потребителей, а с другой стороны - защиту отечественных производителей, чтобы дать им время приспособиться к меняющимся условиям и повысить конкурентоспособность своей продукции, занять позиции на мировом рынке.

В связи с этим Правительство не считает целесообразным прибегать к искусственным мерам по поддержанию курса рубля, исходя из того, что на данном этапе относительно низкий курс является лучшим средством защиты российских предприятий, повышения их



конкурентоспособности. Оно также будет содействовать экспорту отечественной продукции, прежде всего машинотехнической. Лишь в крайних случаях Правительство намерено прибегать к повышению импортных пошлин сверх уровней, принятых в международной практике.

#### **4. Политика приватизации.**

Основная цель политики приватизации на новом этапе состоит в том, чтобы имеющиеся количественные результаты в этой сфере дополнить качественными, сделать ее действенным инструментом роста и повышения эффективности экономики, стимулирования инвестиционной активности, подкрепив тем самым структурно-инвестиционную политику.

На первом этапе приватизация состояла преимущественно в бесплатной раздаче государственной собственности либо через льготы трудовым коллективам, либо через распределение приватизационных чеков. При этом важную роль играл баланс интересов различных социальных групп, необходимый для поддержания гражданского мира. Самому процессу приватизации, по природе своей весьма сложному и длительному, нужно было дать сильный начальный импульс. Эти задачи решены, приватизация сделала огромный шаг вперед.

В стране сегодня 55 млн. акционеров либо акционированных предприятий, либо чековых инвестиционных фондов. Возникло более 600 инвестиционных фондов, многие из которых смогут стать полноценными институтами формирующегося рынка ценных бумаг. Из 150 млн. выданных приватизационных чеков 115 млн. уже использовано. Приближается к завершению малая приватизация. Частными стали 17 процентов предприятий федеральной собственности, 22 процента находящихся в собственности субъектов Федерации. Большинство государственных предприятий ныне находятся в процессе приватизации.

Это не значит, что нет проблем, которые тормозят и осложняют реальный процесс приватизации, препятствуют достижению позитивного эффекта от него. В частности, следует отметить локальность проводимых аукционов, их малодоступность для инвесторов за пределами региона, их недостаточную информированность о предприятиях, чьи акции реализуются. Низкая рентабельность многих предприятий, неопределенность их перспектив ставят под вопрос дивиденды, на которые могли бы рассчитывать владельцы их акций. Правительство видит эти проблемы и будет их решать.

Оно считает необходимым обеспечить стабильность и преемственность принятого порядка приватизации, сохранение доверия граждан к политике государства в этой области, защиту их прав. В конце 1993 г. Правительством одобрен проект Государственной программы приватизации, который решает эти задачи и, вместе с тем, с учетом накопленного опыта создает предпосылки для перехода к новому этапу.

До 1 июля 1994 года основная работа будет сосредоточена на завершении программы массовой (чековой) приватизации: развитии и укреплении системы чековых аукционов и соответствующей инфраструктуры рынка ценных бумаг, на создании условий, позволяющих каждому гражданину России - владельцу приватизационного чека реализовать до этого срока свое право вложить принадлежащий ему чек в те или иные объекты - акции предприятий и инвестиционных фондов, в земельные участки под приватизированными предприятиями или нежилые помещения. До этого момента будет решаться вопрос об обеспечении реализуемых чеков достаточным объемом приватизируемого государственного имущества.

С июля 1994 года начнется качественно новый этап приватизации, суть которого - прежде всего переход от бесплатной раздачи собственности к ее реальной продаже, от безусловной приватизации - к приватизации на определенных условиях, предполагающих реорганизацию предприятий, дополнительные инвестиции, сохранение рабочих мест и т.д. На новом этапе на первый план выходит одна из главных целей приватизации - создание всех необходимых условий для формирования эффективных собственников, отвечающих своими доходами и имуществом за результаты хозяйственной деятельности, заинтересованных поэтому в конкурентоспособности продукции, снижении издержек, росте производительности труда. Тем самым должны быть созданы стимулы для решения задач структурно-инвестиционной политики, повышения эффективности всей российской экономики. Очевидно, что это будет связано с определенным перераспределением собственности.

Центральное место в процессе приватизации с июля 1994 года займет продажа закрепленных ранее в государственной и муниципальной собственности пакетов акций. Именно путем продажи крупных пакетов акций будут формироваться эффективные собственники. При этом возможно использование аукционного

механизма продажи пакетов акций крупным инвесторам, а также коммерческих, в том числе инвестиционных конкурсов, на которых пакеты будут предлагаться на определенных условиях, прежде всего вложения средств в реконструкцию предприятий. Для привлечения инвестиций приватизированные предприятия будут использовать также вторичную эмиссию.

Кроме того, для привлечения мелких инвесторов закрепленные за государством пакеты будут частично продаваться на специализированных аукционах (по типу специализированных чековых).

Правительство намерено реализовать поворот в политике приватизации путем концентрации усилий на решении следующих задач:

- организация системы коммерческих, в том числе инвестиционных конкурсов как основной формы дальнейшей приватизации, выработка условий таких конкурсов, обеспечивающих реорганизацию и реконструкцию предприятий, приток необходимых для этого инвестиций, в том числе иностранных;

- перевод системы специализированных чековых аукционов и аукционных центров на "денежный" принцип работы, что должно увеличить финансовые результаты приватизации;

- постприватизационная поддержка российских предприятий, имеется в виду поддерживать в первую очередь лучшие, наиболее жизнеспособные предприятия, направляя средства через региональные фонды поддержки предприятий и инвестиционные банки под проекты реорганизации и реконструкции на основе критериев рентабельности и рискованности на коммерческой основе - в форме кредитов и долевого участия в капитале;

- формирование правил и процедур перераспределения собственности, а также механизмов, препятствующих возможным злоупотреблениям в этом процессе;

- создание механизмов защиты прав акционеров на основе подготовки соответствующего законодательства по корпоративному управлению, а также развертывания системы обучения инвесторов и управляющих;

- формирование инфраструктуры рынка ценных бумаг в целях обеспечения ликвидности акций приватизированных предприятий и расширения возможностей мобилизации капиталов;

- вовлечение в процесс приватизации земельных участков и другой недвижимости;

- соответствующая организация программ иностранной технической помощи.

Поскольку значительное число предприятий остается в государственной собственности, в целях укрепления контроля за ними государства как собственника начиная с 1994 года будет осуществлена реформа государственных предприятий.

Имеется в виду, что часть государственных предприятий, в том числе выполняющих преимущественно государственные заказы (главным образом в оборонной промышленности), некоторые естественные монополии (такие как железные дороги), а также часть убыточных предприятий, которые не могут быть закрыты в короткие сроки по социальным и иным соображениям, а реконструкция их нецелесообразна (ряд угольных шахт и т.п.), получают статус казенных учреждений. Они будут работать под управлением государственных органов, регулирующих цены и реализацию их продукции, оплату труда, распределение прибыли, но зато в случае необходимости смогут получать определенное бюджетное финансирование. Остальные предприятия, остающиеся в государственной собственности, преобразуются в акционерные общества, 100 процентов акций которых будет принадлежать государству. В дальнейшем эти акции предполагается продавать.

Предстоит также определить порядок участия государства в управлении акционерными обществами, в которых оно располагает контрольным пакетом акций или "золотой акцией".

## **5. Социальная политика.**

Главная задача социальной политики на новом этапе состоит в том, чтобы повернуть ее к непосредственному учету интересов каждой конкретной группы населения. Большинство граждан должно почувствовать, что реформы приносят какую-то реальную пользу ему, его семье, окружающим людям.

Акцент на адресной поддержке наиболее нуждающимся, характерный для предыдущего этапа реформ, вызван был и ограниченными возможностями государства вынуждавшими использовать их с большой избирательностью, и необходимостью избавиться от иждивенчества, повысить личную ответственность каждого за себя и свою семью. Эти задачи сохраняются и сегодня.

Но стало очевидным и то, что такая политика вызывает недовольство значительной части людей, которые также испытывают тяготы экономического кризиса и общественных неурядиц.

В связи с этим Правительство в последнее время напряженно работает над формированием более активного курса социальной политики. Подготовлен проект Декларации, в котором определены цели социальной политики до конца десятилетия, подкрепленные первоочередными мерами. Некоторые из них уже реализованы.

В частности, с 1 декабря 1993 года повышена минимальная ставка оплаты труда и ставка I разряда в бюджетной сфере. С 1 февраля 1994 года вводятся выплаты единого пособия на ребенка, причем дети матерей-одиночек и военнослужащих срочной службы будут получать его в повышенном размере. Принят пакет постановлений, направленных на улучшение положения в жилищной сфере. Это только начало.

Стремясь к тому, чтобы социальная политика более конкретно учитывала интересы всех слоев населения, Правительство направит ее на решение следующих задач.

В отношении социально незащищенных групп населения - на повышение эффективности адресной поддержки, с переходом преимущественно на заявительный принцип и с учетом материального положения семей при оказании помощи.

В ходе реформ в сложном положении оказались 35 млн. российских пенсионеров. Те из них, кто находится на пенсии давно, особенно почувствовал ухудшение своего положения. С 1 апреля 1994 года в соответствии с Указом Президента начнется перерасчет пенсий старых назначений, призванный исправить несправедливость. Следующим шагом, направленным на улучшение материального положения пенсионеров, станет новый пенсионный закон, проект которого будет представлен на рассмотрение Федерального собрания.

Этот законопроект предусматривает формирование системы пенсионного обеспечения на основе более полной реализации принципов социального страхования, введение механизма учета трудового вклада работающих граждан, стимулирующего заинтересованность в "зарабатывании" более высокой пенсии.

Правительство будет создавать благоприятные условия для развития негосударственной пенсионной системы с целью выплаты дополнительных пенсий из фондов, формируемых за счет взносов работодателей и работников.

Подготовлен также проект Основ законодательства о социальном обслуживании, принятие которых создает правовую базу для улучшения положения нетрудоспособных членов нашего общества.

Учитывая интересы лиц старших поколений в настоящее время прорабатывается вопрос о том, чтобы при восстановлении сбережений граждан, которое будет осуществляться в меру возможностей государства, в первую очередь сделать это в отношении вкладов ветеранов, всех тех людей, которые могут не дожидаться общего решения проблемы.

В отношении трудоспособного населения - будет проводится политика, нацеленная на формирование условий для повышения доходов семей за счет собственного труда.

В отношении предпринимателей и лиц, желающих заняться предпринимательством - будут обеспечиваться экономическая свобода, гарантии прав собственности и личной безопасности. Предстоит реализовать на практике заявительный принцип открытия новых предприятий, свести к минимуму бюрократические ограничения предпринимательской деятельности, создать наиболее благоприятные условия для развития малого бизнеса.

В отношении рабочих и служащих, в целом лиц наемного труда Правительство будет стремиться к тому, чтобы обеспечить справедливую оплату и нормальные условия труда, поддержать занятость, стимулировать создание новых рабочих мест, содействовать повышению квалификации и переподготовки кадров.

Структурная перестройка, без которой невозможно экономическое развитие России, в ближайшей перспективе будет обострять проблему занятости, способствовать возникновению экстремальных ситуаций на рынке труда, особенно в отдельных регионах. Отсюда необходимость активной политики занятости.

В настоящее время разрабатывается Федеральная и региональные программы содействия занятости населения на 1994 год, а также специальные программы занятости для лиц с ограниченными возможностями на рынке труда. В них предусматривается широкая гамма мер по сохранению занятости и регулированию процессов высвобождения работников, в том числе гарантии занятости при смене собственника, выделение квот на рабочие места для трудоустройства

отдельных категорий граждан, меры содействия внутрифирменному движению рабочей силы, пособия на период обучения и адаптации к новому рабочему месту, социальные пособия по выходу на досрочную пенсию, льготы предприятиям по социальному страхованию для поддержания занятости, временные административные запреты на увольнение в регионах, где ситуация с безработицей приближается к критической отметке. Готовится также Федеральная программа содействия предприятиям в подготовке персонала на производстве.

Для внесения в Федеральное собрание подготовлен ряд законопроектов, направленных на защиту прав и гарантий работников наемного труда, в том числе о разрешении трудовых споров и конфликтов, об оплате труда, о правовой инспекции труда, о социальном страховании, о внесении изменений и дополнений в Закон "О занятости в Российской Федерации". Будет внесен также проект новых "Основ законодательства о труде".

Важнейшим направлением социальной политики на новом этапе реформ Правительство считает более равномерное распределение бремени реформ между всеми слоями населения. Быстрое нарастание дифференциации доходов и острая неудовлетворенность значительной части граждан низким уровнем доходов являются серьезным источником социального напряжения. В связи с этим Правительство намерено существенно активизировать политику доходов.

В частности, предполагается частично перенести налоговую нагрузку с предприятий на индивидуальные доходы граждан. Уже принят Указ Президента о налогообложении физических лиц, который предусматривает более жесткое прогрессивное обложение высоких и сверхвысоких доходов. Намечается внести изменения в налог на имущество.

Изменяется порядок регулирования расходов предприятий на оплату труда: увеличивается нормируемая величина расходов на оплату труда, относимых на издержки и не подлежащих налогообложению, но вместе с тем повышаются ставки прогрессивного обложения в случаях превышения этой величины. Тем самым ограничиваются возможности одних предприятий платить чрезмерно высокую заработную плату, но другие, где сегодня заработки ниже средних, смогут их повысить.

Важным шагом в формировании эффективной, отвечающей рыночным условиям системы регулирования доходов будет введение официального

прожиточного минимума и увязка с ним величин минимальной оплаты труда и минимальной пенсии. Следует признать, что в настоящее время значительное число граждан получает доходы ниже исчисляемых показателей прожиточного минимума, ниже их находятся и установленные величины минимальной оплаты труда и минимальной пенсии. В то же время финансовое положение страны не позволяет в течение 1994 года выровнять их размеры. Однако Правительство будет считать одной из важнейших своих задач создание условий для их последовательного сближения. Ее решение в немалой степени будет зависеть от успехов в борьбе с инфляцией и в структурно-инвестиционной политике.

Подготовлен проект Закона "О благотворительности", который позволит привлечь на социальные нужды крупные дополнительные средства из частных источников.

Выравниванию доходов будет служить поддержка семей, уровень дохода в которых ниже прожиточного минимума. Ведущая роль в решении этой задачи принадлежит регионам. Во многих из них таким семьям уже выплачиваются пособия по малообеспеченности. Предстоит распространить их на всю территорию страны, найти наиболее разумные формы выплат. Тем регионам, у которых нет средств на такие пособия, Правительство будет оказывать целевую помощь за счет Фонда субвенций.

Исключительно важное значение придает Правительство демократическим механизмам поддержания социального мира, прежде всего достижению соглашений по регулированию роста доходов и цен, занятости, укреплению трудовой и производственной дисциплины. Быстро меняющиеся экономические и социальные отношения создают для этого все более благоприятные объективные условия.

Правительство намерено активно содействовать укреплению профсоюзов и организаций работодателей, занятию ими ответственных позиций на переговорах между собой и с государственными органами, выработке специальных переговорных и примиренческих процедур, позволяющих находить сбалансированные решения в конфликтных ситуациях. Оно рассчитывает на повышение авторитета и эффективности работы трехсторонней комиссии по социальному партнерству: а также на конструктивное сотрудничество с Федеральным собранием в решении социальных проблем.



Огромное значение для повышения благосостояния и улучшения социального климата в стране будет иметь активная жилищная политика. С началом реформ кризис в сфере жилья резко обострился, многие семьи по существу утратили перспективу улучшения жилищных условий. Невозможность получить или приобрести жилье серьезно ограничивает мобильность рабочей силы, что является ощутимым препятствием в решении проблем занятости.

Учитывая это, Правительство в последнее время уже предприняло ряд шагов по реализации жилищной реформы и стимулированию жилищного строительства, повышению доступности для населения, особенно его низкодоходных групп, приобретения жилья. В частности, принят пакет постановлений о развитии системы кредитования в жилищной сфере, о субсидиях на строительство и приобретение жилья, в том числе очередникам, военнослужащим и лицам увольняемым с военной службы, лицам проработавшим более 10 лет в районах Крайнего Севера, беженцам и вынужденным переселенцам, другим категориям граждан.

В дальнейшем Правительство намерено наращивать эти усилия, понимая социальную значимость решения жилищной проблемы, а также учитывая, что повышение платежеспособного спроса на жилье за счет государственных субсидий и кредитов, а также сбережений населения будет способствовать стабилизации экономики, преодолению кризиса в строительстве и смежных отраслях.

В здравоохранении намечается осуществить комплекс мер, предусматривающих более активный переход к принципам страховой медицины. Правительство намерено осуществлять политику государственного протекционизма в отношении отечественной фармацевтической промышленности. Тем самым способствовать обеспечению необходимыми лекарствами и изделиями медицинского назначения всего населения по доступным ценам.

В целях охраны здоровья и сохранения природы Правительство предполагает ввести жесткие экономические санкции для предприятий, загрязняющих окружающую среду. Будет продолжена разработка и реализация федеральных программ формирования здорового образа жизни населения, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, профилактики заболеваний и снижения преждевременной смертности и других программ, направленных на охрану здоровья граждан.

В области образования намечается предоставить населению гарантии образовательных услуг на уровне государственного образовательного стандарта при обеспечении равенства возможностей для развития государственных и негосударственных образовательных учреждений.

Действенность социальной политики предопределяется возможностями финансирования ее мероприятий. Несмотря на необходимость общего сокращения бюджетных расходов Правительство тем не менее предполагает сделать все возможное для защиты источников финансирования расходов на социальные нужды. Кроме того, чтобы секвестирование статей расходов, идущих на социальные цели, не проводились или производились только в самых крайних случаях.

## **6. Укрепление законности и правопорядка.**

### **Борьба с преступностью.**

Справедливое требование общества об укреплении законности и правопорядка, усилении борьбы с преступностью Правительство считает одной из главных своих задач.

В последние два года усилия в этой сфере были сосредоточены большей частью на формировании новой законодательной базы. Сделано немало, хотя и недостаточно, и качество законодательства далеко от удовлетворительного. Работу на этом направлении нужно продолжать и Правительство рассчитывает на то, что Федеральное собрание, опираясь на новую Конституцию, сможет серьезно продвинуться в своей законодательной деятельности. На рассмотрение Парламента будет предложен обширный пакет законопроектов, в принятии которых остро нуждается страна, в том числе таких важных как Гражданский кодекс, изменения в Уголовном и Уголовно-процессуальном кодексах и т.д.

Вместе с тем следует признать, что сегодня центр тяжести проблемы законности и правопорядка смещается прежде всего в плоскость исполнения законов, в кардинальное улучшение работы судебных и правоохранительных органов, в практическую борьбу с преступностью. Именно это более всего беспокоит российское общество. Правовой нигилизм, терпимость к нарушениям законов, традиционные, к сожалению, для нашей страны, в том числе в органах

власти всех уровней, которые особенно усилились в последние десятилетия нашей истории, должны быть преодолены. Это не вопрос благих пожеланий, это решающее поле деятельности по укреплению демократической российской государственности, на котором во многом определится ее судьба.

Особо опасную угрозу для государства и его граждан, для экономических и социальных преобразований в России представляет сегодня уголовная преступность.

За последние четыре года количество уголовных преступлений выросло вдвое. Опережающими темпами увеличиваются тяжкие преступления, связанные с применением насилия. Характерной становится агрессивная, зачастую террористическая направленность преступности, в том числе вооруженные нападения с захватом заложников, как это было недавно в г. Ростове. Усиливается организованная преступность, все больше контролирующая криминальную сферу. Кроме увеличения традиционных и освоения новых видов преступной деятельности, она стала предпринимать активные попытки вторгнуться в политику, лоббировать свои интересы в структурах власти и управления. Этому способствует отсутствие надлежащего контроля со стороны государства за происхождением и движением капиталов.

Главной опорой организованной преступности остается коррупция, размах которой уже перерос чисто криминальные рамки и превратил ее в общегосударственную политическую проблему.

Не удастся замедлить процесс криминализации экономики. По данным МВД России на сегодня в стране действует как минимум 40 тыс. хозяйствующих субъектов, контролируемых мафиозными группировками, и не менее 1,2 тыс. созданных ими легальных структур, используемых для прикрытия преступной деятельности, получения незаконных доходов и "отмывания" грязных денег. Через них в основном осуществляются хищения и незаконный вывоз за пределы России сырьевых и энергетических ресурсов, стратегического сырья и иной продукции, крупномасштабные финансовые махинации с использованием подложных документов в банковской системе.

В условиях известной "прозрачности" границ России расширяются объемы и география незаконного оборота наркотиков. Около полутора миллионов человек, прежде всего их числа молодежи стали жертвами пагубного пристрастия к наркотикам, источником миллиардных доходов их распространителей. Потенциальную угрозу денежному обороту страны представляют резко возросшие масштабы фальшивомонетничества.

Следует подчеркнуть, что исключительно опасными для экономики преступлениями являются уклонения от уплаты налогов и нарушения таможенного законодательства. Масштабы этих преступлений таковы, что они самым серьезным образом влияют на финансовое положение страны. Достаточно сказать, что бюджет регулярно недополучает по самым скромным оценкам не менее 20 процентов доходов. Неучтенный импорт составляет около четверти его общего объема. Велик и неучтенный экспорт. Вся эта незаконная деятельность, как и привычная теневая экономика, в глазах общественного мнения порой не считается преступной: сказываются представления прошлого, когда любая форма противостояния тоталитарному государству признавалась социально приемлемой. Однако для рыночной экономики и демократического общества подобные явления могут стать губительными, по отношению к ним нельзя допустить никакого примиренчества.

Со сферой преступного бизнеса нередко соприкасается процесс приватизации; для многих чиновников он стал новым источником незаконного обогащения.

Простые люди, наблюдая указанные виды преступной деятельности, их безнаказанность, все больше утрачивают веру в справедливость, в способность государственной власти противостоять им. Все это заставляет правительство самым серьезным образом заняться проблемой преступности.

Анализируя причины ее роста, следует избегать упрощенных выводов и решений. Корни проблемы лежат глубоко, они тесно связаны с историей, с побочными последствиями непривычной экономической свободы и демократизации. Отсюда не следует, что ради успешной борьбы с преступностью можно отказаться от этих достижений, от соблюдения прав человека. Напротив, действительная победа в этой борьбе возможна только на основе укрепления законности и правопорядка, даже если добиться ее будет труднее. Иначе победа обернется поражением.

Важным фактором роста преступности является кризис государственности, ослабление государственной власти в процессе смены общественно-политического строя. Ослаблен и социальный контроль за криминальной сферой. Прежние методы контроля над личностью ушли в прошлое, с ними ушел страх перед репрессиями. Новые же социальные и нравственные механизмы гражданской

ответственности, новая система предупреждения преступности, отвечающая демократическим принципам, еще не сложилась.

Питательной средой современной преступности является и усиление социальной дифференциации населения. Несовершенство государственных систем социальной помощи и образования, политики занятости ставит перед сложным выбором молодежь, безработных, уволенных из Вооруженных Сил, освобожденных из мест лишения свободы. Резкое изменение социального статуса лиц, не сумевших адаптироваться в новых условиях, приводит к распространению установок на криминально-силовые способы разрешения социальных противоречий. Так, треть преступников, выявленных в истекшем году не имели постоянного источника доходов, каждый десятый из них является безработным.

Недостатки системы уголовной юстиции, порождаемые во многом ее перегрузкой, недостаточным развитием, приводят к росту уровня безнаказанности виновных в преступлениях и воспроизводству преступности. Отрицательно сказывается на криминальной ситуации в стране отсутствие реальной помощи жертвам преступлений.

Однако было бы ошибкой принимать на веру утверждения о лавинообразном и неконтролируемом росте преступности, о неотвратимой тотальной криминализации российского общества. При всей сложности криминальной ситуации правоохранительные органы не утратили контроль за происходящими в этой сфере процессами, сохранили возможность влиять на них. Подтверждением может служить ряд позитивных изменений в динамике преступности.

В 1993 году отмечалось последовательное уменьшение темпов ее прироста, которое в итоге снизилось до чуть более 1 процента. Определился широкий перечень регионов (на сегодня их более тридцати), где количество зарегистрированных преступлений сокращается.

В 1993 году удалось раскрыть на 141 тыс. больше преступлений, чем в 1992 году, в том числе почти на 65 тыс. - тяжких. Более чем в двадцати регионах России проводились широкомасштабные операции по укреплению правопорядка и общественной безопасности. В них участвовало более 150 тыс. сотрудников органов внутренних дел. Внушительны и итоги их работы. Задержано около 250 тыс. преступников, ликвидировано 1,8 тыс. преступных группировок. Результативность такого рода операций привела к выводу о необходимости их регулярного (не реже 2-х раз в год) проведения в

крупных городах, курортных и промышленных центрах, других местах, наиболее пораженных преступностью.

Наращивались усилия в борьбе с коррупцией. В отношении коррумпированных чиновников возбуждено 2,1 тыс. или почти в два раза больше уголовных дел. Выявлено 4,1 тыс. фактов взяточничества, что на треть превысило аналогичных показателей прошлого года. Многие из них связаны с преступной деятельностью ответственных должностных лиц.

Накопленный опыт противодействия преступной экспансии в экономике позволил пресечь более 101 тыс. преступлений экономической направленности. Почти на треть больше вскрыто хищений в крупных и особо крупных размерах, в пять раз больше выявлено фактов незаконной торговой деятельности, два с половиной раза - незаконных валютных операций.

Расследуется около 700 уголовных дел о хищениях и фактах взяточничества в банковской системе. Изобличено более 250 организаторов и активных участников крупномасштабных афер, пытавшихся похитить свыше полутриллиона рублей с использованием подложных авизо.

С начала года в ходе проведения операции "Трал" предотвращен незаконный вывоз из России за рубеж 1,5 млн. тонн нефтепродуктов, 128 тыс. тонн металла, продовольствия, медикаментов и иных товаров народного потребления более чем на 40 млрд. рублей.

Усиливается борьба с наркобизнесом. Пресечено свыше 45 тыс. (почти в два раза больше) преступлений, связанных с наркотическими средствами. Изъято 35 тонн наркотиков и сырья для их изготовления.

Активизация борьбы с преступностью напрямую связана с укреплением кадрового потенциала правоохранительных органов. В 1993 году только штатная численность органов МВД России выросла на 20 процентов. На работу принято 140 тыс. новых сотрудников. Не менее 90 тыс. человек придут в подразделения уголовного розыска, следствия, дознания, отряды милиции особого назначения в 1994 году. Значительную часть из них составят уволенные в запас офицеры.

Сформировано дополнительно 43 отряда милиции особого назначения, которые теперь имеются более чем в 70 городах Российской Федерации.

Развернута масштабная работа по подготовке и переподготовке кадров. Принятые Правительством решения позволят уже в 1994 году

значительно улучшить материально-техническое оснащение правоохранительных органов. И впредь их нужды будут удовлетворяться в приоритетном порядке.

Серьезные меры предприняты также по укреплению налоговой и таможенной служб. Создана налоговая полиция. Уже первые результаты позволяют надеяться, что в сфере деятельности этих органов произойдут ощутимые позитивные сдвиги.

Сделано немало. Но этого недостаточно, чтобы установить за преступностью жесткий контроль и свести ее к уровню, допустимому в цивилизованном обществе. К сожалению положение таково, что только последовательная, настойчивая работа по совершенствованию законодательства, укреплению судебной и правоохранительной систем, изменению отношения общества к криминальной деятельности может дать желательный эффект.

Основные направления этой работы нашли отражение в подготовленной в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации Федеральной программе по усилению борьбы с преступностью на 1994-1995 годы. Используются предложения граждан, их объединений, средств массовой информации, федеральных органов, органов субъектов Федерации и местного самоуправления.

Первоочередное внимание правоохранительных органов будет сконцентрировано на обеспечении личной безопасности граждан, усилении охраны от преступных посягательств всех форм собственности, борьбе с организованной преступностью, коррупцией и преступлениями в сфере экономики.

Интересы борьбы с преступностью требуют кардинального обновления законодательной базы этой деятельности. Необходимо ускорить принятие нового уголовного, уголовно-процессуального законодательства, кодекса об административных правонарушениях, Закона о государственной службе. Совершенствование правовой базы должно включать разработку законов о борьбе с организованной преступностью; о противодействии коррупции; об ответственности за новые виды преступлений в сфере экономики (при приватизации в кредитно-финансовой сфере и др.); о социальной реабилитации лиц, освобожденных из мест лишения свободы и контроле за их поведением; об участии населения Российской Федерации в охране правопорядка; о правовой защите работников правоохранительных органов, судов и контролирующих органов; об обеспечении безопасности участников уголовного производства; об

ответственности должностных лиц за сокрытие информации о преступлениях и бездействие по поступившим жалобам и заявлениям о преступлениях; о потерпевшем. Крайне нужны законы об ответственности за создание незаконных вооруженных формирований, за блокирование транспортных магистралей. Давно назрела необходимость принятия законодательных актов, повышающих эффективность борьбы с терроризмом и бандитизмом.

Правительство очень рассчитывает здесь на поддержку депутатов обеих палат Федерального Собрания. Мы готовы сделать все для эффективного взаимодействия с законодателями.

Предметом постоянного внимания Правительства будут вопросы укрепления правовой основы функционирования судебной и правоохранительной системы. Каждый ее сотрудник должен быть твердо уверен, что его правомерные действия всячески поддерживаются, а ему самому гарантированы охрана и покровительство Закона.

В 1994 году прогнозируется некоторое снижение темпов роста как преступности в целом, так и отдельных ее видов, что является результатом предпринятых в 1993 году мер по усилению борьбы с преступностью. Однако эта тенденция будет непродолжительной, если не изменится к лучшему социально-экономическая и политическая ситуация в стране. Зависимость здесь очевидна: мы не продвинемся на пути реформ, если не начнем решительное наступление на преступность; но и наступление это неминуемо захлебнется, если мы отступимся от уже начатого, собьемся с ритма и логики преобразований.

## **7. Новый федерализм и региональная политика.**

В 1994 году страна вступает в период становления реальной Федерации, прочной основой для которой будет новая Конституция. Как известно, в предшествующие годы шел сложный, противоречивый процесс развития федеративных отношений в стране, которая сама еще недавно была составной частью фактически унитарного государства - СССР. В этом процессе проявлялись то пережитки этого прошлого, находившие выражение в чрезмерном контроле Центра над жизнью регионов, то пережесты, нередко связанные с тем, что некоторые субъекты Федерации, порой по собственной инициативе, без согласия других, присваивали себе права и полномочия, выходящие за рамки нормальных федеративных отношений, подтачивавшие силу и целостность государства, препятствовавшие осуществлению реформ.



В известной мере, видимо, это было неизбежно, реальный процесс федерализации не мог проходить гладко, тем более в условиях глубокого экономического и социально-политического кризиса, побуждающего регионы России самостоятельно, иной раз в ущерб соседям и стране в целом, искать решение своих проблем. На это накладывался процесс национального самоопределения в бывших автономиях, а ныне республиках в составе Российской Федерации.

Порой противоречия приобретали большую остроту, как было с определением объема прав республик и других субъектов Федерации, с попытками самочинного введения одноканальной налоговой системы.

Теперь можно считать, что этот этап колебаний и сомнений в основном позади. Конечно, есть еще нерешенные проблемы, не все довольны тем, как решены отдельные вопросы, но в целом Конституция дает сбалансированный, учитывающий интересы всех субъектов вариант построения новой Федерации, который обеспечивает укрепление российской государственности при широкой самостоятельности регионов.

Это нашло выражение в разграничении полномочий между федеральным уровнем и уровнем субъектов Федерации - за федеральным центром оставлены лишь те полномочия, которые необходимы для обеспечения единства государства и эффективного исполнения его функций; в разделении законодательной и исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях, в определении сферы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов; в равенстве прав субъектов Федерации в области экономики. В то же время учтены особенности республик и они имеют более широкие права в определении своего государственного устройства, системы органов власти и т.д. Конституция гарантирует устранение препятствий при перемещении товаров, капиталов и людей между регионами России, обеспечивая тем самым единство экономического пространства страны.

Ключевым фактором становления нового федерализма является проведение в 1994 году радикальной реформы бюджетных отношений между федеральным, региональным и местным уровнями власти на основе четкого разделения ответственности за решение экономических и социальных проблем, путем соответствующего распределения государственных доходов и расходов.

Суть реформы в том, чтобы преодолеть унаследованную от прошлого систему тотального и произвольного перераспределения

финансовых ресурсов усилиями административного аппарата в масштабе всей страны, неспособную обеспечить ответственное и эффективное функционирование государственных финансов.

До сих пор отношения Федерации и ее субъектов по вопросам формирования бюджетов всех уровней строятся по существу на принципах взаимного торга. Регионы и Центр ежеквартально в индивидуальном порядке согласовывают цифры по доходам и расходам, дотациям и субвенциям, взаимным расчетам. В итоге обеспеченность доходами региональных и местных бюджетов, распределение бремени федеральных расходов, складываются крайне неравномерно и, что особенно важно, без четко установленных правил. Уже начальные обещания Федерации обычно превышают ее реальные возможности, а "обиженные" регионы в течение года добиваются дополнительных указов и постановлений об оказании им поддержки. Подрывается самостоятельность и ответственность регионов за проведение финансовой политики. Такая система взаимоотношений является источником непрекращающихся трений, подтачивающих силу Федерации.

Реформа призвана реализовать наконец на практике принципы бюджетного федерализма. Указ Президента Российской Федерации "О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации" закладывает основы новой системы и предусматривает ее строительство на следующих принципах:

- последовательное разграничение ответственности федеральных, региональных и местных властей в соответствии с федеративным устройством государства и разграничение на этой основе расходов бюджетов разных уровней с тем, чтобы региональные и местные органы власти имели достаточно широкую самостоятельность в экономической политике. Разделение расходов должно осуществляться таким образом, чтобы максимально приблизительно их к той административной единице, в интересах которой эти расходы осуществляются, и избежать, тем самым, ненужной их централизации;

- ограничение централизации доходов на федеральном уровне исключительно в целях реализации общегосударственных экономических и социальных программ, для обеспечения устойчивости государственных финансов и денежной системы, а также с целью необходимого перераспределения финансовых ресурсов в целях выравнивания условий развития регионов. Сохранение и укрепление единого государства возможно только на основе самостоятельности

федерального и территориальных бюджетов, равного участия всех территорий в финансировании расходов федерального правительства через применение единых принципов формирования доходной части республиканского бюджета.

При разделении доходных поступлений между различными уровнями бюджетов будут использованы различные схемы: передача в региональные бюджеты части поступлений по федеральным налогам (в отношении НДС), присоединение ставок (налог на прибыль), разделение источников доходных поступлений. Региональным и местным органам власти предоставлено право вводить своими решениями дополнительные региональные и местные налоги для пополнения доходной части своих бюджетов.

Особое внимание при формировании бюджета на 1994 год уделяется решению проблемы асимметрии финансовой обеспеченности территорий: по различным причинам большинству территорий России не хватает собственных источников доходов для финансирования расходов даже на уровне, обеспечивающем соблюдение минимальных социальных потребностей. Во всех странах мира эта проблема решается путем перераспределения части финансовых ресурсов через центральный бюджет в пользу территорий, испытывающих недостаток средств.

Исходя из необходимости создания прозрачной системы перераспределения ресурсов внутри бюджетной системы, предполагается использовать следующий механизм. Создается специальный бюджетный фонд финансовой поддержки регионов (для увеличения доходной базы дотационных регионов), куда будут зачисляться 22 процента поступлений от НДС (из части, подлежащей зачислению в федеральный бюджет). Распределение средств этого фонда будет осуществляться автоматически по мере поступления в него средств в пропорциях, утверждаемых Правительством Российской Федерации одновременно с утверждением федерального бюджета. При определении пропорций распределения средств этого фонда между регионами предполагается учитывать ряд факторов (фактические дотации и субвенции в 1993 г., налоговый потенциал регионов, соотношение расходов регионального бюджета, приходящихся на душу населения, со средним по данному экономическому району).

Кроме того, Правительство безусловно продолжит работу над решением проблемы выравнивания уровней экономического развития различных регионов посредством федеральных целевых программ.

Одновременно, Правительство намерено отказаться от индивидуального предоставления многообразных льгот регионам, в первую очередь, по уплате таможенных пошлин.

Это позволит организационно и количественно систематизировать оказание финансовой поддержки регионам, но вместе с тем потребует усиления контроля за процессами бюджетного планирования, за обоснованностью расходов бюджетов территорий, обращающихся за помощью.

В целом такое построение бюджетной системы обеспечит сочетание единых принципов и порядка формирования бюджетов всех уровней с необходимой в настоящих условиях дифференциацией размеров и источников бюджетных поступлений.

## **8. Содружество - новое единство.**

В силу исторической и культурной общности народов, сопредельности территорий, взаимосвязанности экономик республик бывшего СССР налаживание отношений с ними представляет сферу особых национально-государственных интересов России и занимает приоритетное место во внешней политике Правительства.

Задача эта чрезвычайно сложная, прежде всего потому, что речь идет о формировании и развитии взаимоотношений на принципиально новой основе - с учетом обретения бывшими республиками статуса независимых государств, выдвигения на первый план в качестве субъекта хозяйствования (в том числе и во внешнеэкономической сфере) вместо государства, как это было прежде - непосредственно предприятий.

За два года существования СНГ взаимоотношения между его участниками претерпели существенную эволюцию. Были попытки решить свои национальные проблемы в одиночку, на путях обособленного развития, предпринимались и еще предпринимаются шаги к тому, чтобы вернуть России роль донора. Но сегодня в странах Содружества все более полно осознается необходимость строить взаимоотношения на общепринятых межгосударственных нормах, в основе которых лежат взаимная выгода, эквивалентность, эффективность.

Наиболее ярким свидетельством такого перелома в настроениях стало подписание 24 сентября 1993 г. главами государств Содружества Договора о создании Экономического союза. Его цель - формирование общего экономического пространства на базе рыночных отношений, в рамках которого свободно будут перемещаться товары, услуги, капиталы, рабочая сила.

Достижение этой цели отвечает долгосрочным интересам России, и потому Правительство Российской Федерации делает все возможное для последовательного претворения в жизнь положений Договора. При этом, разумеется, каждый шаг соизмеряется с реальными возможностями как нашего собственного народного хозяйства, так и экономик стран-партнеров. Суть российской позиции - ответственный прагматизм.

Уже вскоре после подписания Договора об Экономическом союзе у его участников обнаружились разные подходы к методам и особенно срокам его создания. Испытывая большие экономические трудности, многие из них поставили задачу уже в 1994 году обеспечить объединение денежных систем в рамках рублевой зоны нового типа, полное снятие тарифного и нетарифного регулирования торговли, по существу до создания всех необходимых для этого условий (сближение хозяйственного законодательства, проведение согласованной внешне-экономической, таможенной, валютной политики, синхронизация глубины и темпов проведения экономических реформ и др.).

Правительство, исходя из национальных интересов России и самой логики экономических процессов, выступает за более обоснованное и поэтапное движение к Экономическому союзу. Важно, что такой подход возобладал и среди других участников Договора.

Достигнуто согласие о том, что в первоочередном порядке должны быть подготовлены проекты соглашений о платежной союзе, о создании зоны свободной торговли (межгосударственной ассоциации свободной торговли) и поэтапном формировании Таможенного союза.

Серьезный вклад в формирование основ Экономического союза был сделан на последних заседаниях глав государств и глав правительств в Ашгабаде (декабрь 1993 г.). Принятые на них соглашения о поддержке развития производственной кооперации и прямых связей, о сотрудничестве в области инвестиционной деятельности и проведении согласованной антимонопольной политики открывают новые возможности налаживания взаимодействия государств Содружества в производственной сфере.

Целый комплекс вопросов в сфере хозяйственных взаимоотношений со странами ближнего зарубежья предстоит решить в 1994 году.

К сожалению, как следует из результатов предварительных переговоров о торгово-экономическом сотрудничестве, в 1994 году ожидается дальнейшее снижение объемов взаимных поставок важнейших видов продукции - примерно на 30-40 процентов.

В связи с этим первоочередной задачей является сохранение минимально необходимых объемов взаимных поставок тех видов продукции и сырья, без которых невозможно нормальное функционирование важнейших предприятий России и технологически связанных с ними производств в странах СНГ.

В этих целях предусматривается продолжить взаимные контрактные поставки на эквивалентной основе путем проведения торговых операций без перевода денежных средств через границу. Подобный товарообмен представляется наиболее эффективным в условиях перехода республик к использованию собственных неконвертируемых валют.

Определяющее значение для дальнейшего развития экономических связей России со странами СНГ будет иметь урегулирование взаимных платежно - расчетных отношений. На ноябрь 1993 г. общая задолженность предприятий и организаций стран СНГ за поставки товаров и услуг по прямым связям из России составляет около 3,5 трлн.рублей.

Задолженность этих стран по государственным кредитам за 1992-1993 годы составила свыше 2,3 трлн.рублей. Из этой суммы 225 млрд.рублей подлежат погашению уже в 1994 году.

Поскольку страны Содружества не располагают необходимыми средствами для погашения этой задолженности, предполагается добиваться от них передачи в счет погашения долга имущественных прав (акций, ценных бумаг и т.п.) на предприятия и объекты, представляющие интерес для России.

Запросы государств на получение кредитов от Правительства России в 1994 году будут рассматриваться только после поступления заявок от этих государств с обновленными расчетами суммы и целей испрашиваемого кредита. Кредиты предполагается предоставлять главным образом на закупку товаров, экспорт которых выгоден России, и на условиях, принятых соглашений будет производиться после утверждения федерального бюджета России, включающего ассигнования на предоставление государственных кредитов правительствам государств СНГ.

Общей линией в отношении государств Содружества будет дальнейшая либерализация экономических отношений с ними, перенос центра тяжести на непосредственные связи хозяйствующих субъектов, расширение прямых контактов между отдельными регионами и сопредельными областями.

В 1994 году намечается отменить или сократить размеры экспортных пошлин на товары, внутренние цены которых сравнялись с мировыми или значительно приблизились к ним. Либерализация распространится также на сферу нетарифного регулирования. Количество квотируемых товаров сократится со 108 позиций в 1993 году до 38 - в 1994 году. Предусматривается установить общую квоту поставок продукции для государств Содружества с тем, чтобы иметь возможность маневра ресурсами с отдельными государствами.

В 1994 году, в отличие от прошлого года, не заключаются общие межправительственные соглашения по режиму торговли, а внимание сосредоточено на согласовании условий сотрудничества в ряде важнейших сфер:

о поставках продукции, необходимой для функционирования экономики России (государственные нужды), отдельных видов продовольствия и товаров народного потребления на взаимосвязанной основе (клиринг) через федеральную контрактную систему - Росконтракт;

о поставках продукции по кооперационным связям;

о сохранении специализации предприятий-монополистов в отдельных отраслях промышленности.

В интересах сотрудничества оборонных отраслей предстоит договориться о сохранении специализации, производственной и научно-технической кооперации предприятий, участвующих в разработке, производстве и испытании вооружений и военной техники.

Будет продолжено формирование в рамках СНГ отраслевых координирующих органов. В настоящее время их уже создано свыше 30, в том числе Межправительственный совет по промышленности, Межгосударственное Евразийское объединение угля и металла, Межправительственный совет по нефти и газу, Электроэнергетический совет, Межправительственный совет по вопросам агропромышленного комплекса и др.

Деятельность подобных координирующих органов не всегда достаточно эффективна, слаба координация их работы, но несомненно они уже играют и будут играть возрастающую роль в поддержании и развитии хозяйственных связей между предприятиями и отраслями стран Содружества, в укреплении интеграционных процессов.

Развитие экономических связей со странами Содружества увязывается со всем комплексом вопросов взаимоотношений с ними.

Здесь и защита русскоязычного населения, и сохранение транспортных коммуникаций, совместное использование объектов, представляющих общий интерес, проблемы экологии, вопросы военно-политического характера и др.

Можно с уверенностью сказать, что при многочисленных трудностях отношения России со странами Содружества становятся на здоровую основу, обеспечивающую в конечном счете их эффективную экономическую интеграцию.

### **9. Прогноз социально-экономического развития страны на 1994 год.**

Реализация намеченной социально-экономической политики, осуществление планируемых мер по развитию реформ и стабилизации экономики позволяют сделать 1994 год важным этапом на пути вывода страны из кризиса и создания предпосылок экономического подъема.

Оценивая ожидаемое развитие экономических и социальных процессов в России, Правительство исходит из реальных условий и возможностей, которыми мы располагаем. Задачи ставятся таким образом, чтобы эти возможности были максимально использованы.

Складывающаяся ситуация такова, что в 1994 году спад производства полностью остановить не удастся, однако темпы его могут быть существенно замедлены. Ожидается снижение валового внутреннего продукта на 5 процентов против 12 процентов в 1993 году и 19 процентов в 1992 году. Объем промышленного производства снизится еще на 6 процентов против 16 процентов в 1993 году. Можно ожидать приостановки к концу года ухудшения основных показателей эффективности производства, развертывания работы предприятий по снижению издержек, совершенствованию организации управления.

Производство и добыча топливных ресурсов в 1994 году прогнозируется со снижением на 5 процентов. Темп падения добычи нефти составит в 1994 году примерно 8 процентов против 12 процентов в 1993 году. Ожидается стабильная работа газовой промышленности, обладающей надежной сырьевой базой для дальнейшего развития и увеличения производства топливно-энергетических ресурсов. Более трудной сложится социально-экономическая ситуация в угольной промышленности. Для стабилизации добычи угля на уровне 275 млн.т, против 300 млн.т в 1994 году придется обеспечить



дотации угольным предприятиям в размере примерно 6 трлн.рублей. Правительством принято решение об образовании фонда финансовой поддержки угледобывающих предприятий за счет введения специального фонда.

При прогнозируемом снижении производства электроэнергии в 1994 году на 3-4 процента по сравнению с уровнем 1993 года в ряде регионов России сохранится напряженное положение с электроснабжением.

Продолжаются работы по модернизации металлургического производства. Одновременно предусматривается вывод из эксплуатации изношенных мощностей. Производство готового проката черных металлов и труб оценивается примерно на уровне 1993 года.

Выпуск основных видов продукции цветной металлургии существенным образом определяется обеспеченностью сырьевыми ресурсами и внешнеэкономической конъюнктурой. Выплавка первичного алюминия и рафинированной меди прогнозируется на уровне 1993 года. Несколько возрастет выпуск свинца, что связано с увеличением спроса на него для производства автомобильных аккумуляторов.

Ситуация в машиностроении в 1994 году будет зависеть от возможного сокращения спроса на отдельные виды машин и оборудования, в первую очередь для сельского хозяйства, строительства, грузового и пассажирского транспорта, а также населения. В целом падение темпов производства продукции на предприятиях машиностроительного комплекса замедлится до 7-8 процентов против 13-14 процентов в 1993 году.

Прогноз на 1994 год по сельскому хозяйству сформирован с учетом проведенных осенних полевых работ, оценки изменений в ресурсном потенциале, намеченных мер государственной поддержки, развития аграрной реформы.

Осенью 1993 года значительно меньше, чем в предыдущем году, посеяно озимых на зерно (на 23%) и вспахано зяби (на 11%). Вследствие этого весной 1994 года резко увеличатся расходы хозяйств при проведении ими полевых работ. Урожай зерна прогнозируется несколько ниже урожая 1993 года (около 94 млн.тонн против 100 млн.тонн).

Сложной останется в 1994 году ситуация в животноводстве. Сохранится тенденция сокращения поголовья скота и птицы. Реализация скота и птицы на убой прогнозируется в объеме 11,2 млн.т, против 12 млн.т ожидаемых в 1993 году, производство

молока оценивается в 42 млн.т против 46 млн.т, яиц - 39 млрд.штук против 41 млрд.штук. Повысится доля продукции, производимой фермерскими хозяйствами.

Расчеты совокупных финансовых ресурсов, которые могут использоваться для целей инвестирования в 1994 году, позволяют сделать вывод о вероятном переломе тенденции в спаде инвестиционной активности и примерной стабилизации объема инвестиций на уровне 1993 года, в то время как в 1992 году они снизились примерно в 2 раза, а в 1993 году - на 15 процентов.

Объем капитальных вложений за счет всех источников финансирования составит 108-109 трлн.рублей в ценах 1994 года. Централизованные капитальные вложения, определяемые инвестиционной программой, оцениваются в 21,3 трлн.рублей. Результаты запланированных мер в области структурно-инвестиционной политики скажутся, в основном, за пределами 1994 года.

В соответствии с намечаемыми мероприятиями в области оплаты труда произойдет дальнейший рост доходов работающих и их номинальной заработной платы, которая может достигнуть 240 тыс.рублей в месяц, с ростом в 4,1 раза к 1993 году. Соотношение роста номинальных денежных доходов и потребительских цен составит около 85 процентов. При этом минимальный размер оплаты труда с учетом предполагаемого прожиточного минимума к концу года может превысить 50 тыс.рублей в месяц.

Среднемесячная заработная плата в материальном производстве в 1994 году увеличится до 257 тыс.рублей, в непромышленной сфере - до 205 тыс.рублей, или возрастет по сравнению с 1993 годом соответственно в 4,1 и 4,3 раза.

Предусматривается опережающий темп роста заработной платы в здравоохранении, образовании, культуре и других отраслях социальной сферы по сравнению с отраслями материального производства. Должен прекратиться рост дифференциации доходов населения.

В результате развития малого предпринимательства, фермерства и личных подсобных хозяйств, оживления в отраслях потребительского сектора, реализации мероприятий по усилению социальной защиты населения к концу 1994 года следует ожидать стабилизации уровня жизни основной части населения.

Государственная поддержка здравоохранения в 1994 году будет сконцентрирована, в основном, на реализации принятых социальных

программ "Дети Чернобыля", "Анти-СПИД", "Дети-инвалиды", "Социальная поддержка инвалидов", "Планирование семьи", а также на развитие системы социального обеспечения населения. Кроме того, предусматриваются дополнительные валютные ассигнования для закупки лекарственных средств, не выпускаемых отечественной промышленностью.

Реализация основных принципов жилищной политики сформулирована в Государственной целевой программе "Жилище".

По прогнозу на 1994 год в Российской Федерации ввод жилых домов за счет всех источников финансирования ожидается в размере 37 млн.кв.м общей площади, или на уровне ввода жилых домов в 1993 году. Средняя обеспеченность населения общей площадью квартир в расчете на 1 человека составит 17,2 кв.м против 17 кв.м в 1993 году.

В 1994 году предполагается стабилизация объема розничного товарооборота, сохранится в нем доля непродовольственных товаров, начнет повышаться удельный вес изделий легкой промышленности.

В структуре потребительских расходов возрастет доля платных услуг (до 14-15% против 7,5% в 1993 году). Особенно заметно возрастет доля услуг пассажирского транспорта, продолжится сокращение объема услуг службы быта.

Особенностью 1994 года будет усиление с середины года высвобождения занятых из государственного сектора экономики и рост численности безработных в связи с сокращением объемов производства, реорганизацией значительного числа предприятий, применением Закона о банкротстве. Расчеты показывают, что численность занятых в этом секторе уменьшится за год почти на 9,3 млн.человек, с последующим трудоустройством 4,8 млн.человек в арендных предприятиях, акционерных обществах, товариществах, ассоциациях, индивидуальном и частно-предпринимательском секторах.

Численность лиц, не занятых в народном хозяйстве и на учебе с отрывом от производства, может увеличиться с 4 млн.человек в 1993 году до 7 млн.человек в 1994 году, при этом около 3 млн.человек будет иметь статус безработного, а уровень безработицы составит 3-4% от общей численности трудовых ресурсов. К концу 1994 года уровень безработицы может повыситься до 5-6 процентов.

Согласно оценке, экспорт товаров в 1994 году несколько увеличится к уровню 1993 года (на 2-3%). Объем импорта товаров и услуг на 1994 год прогнозируется с ростом на 10-11% к уровню 1993 года. Объем импорта для государственных нужд предусматривается сократить в 1994 году на 10% по сравнению с 1993 годом.

Осуществляемые Правительством антиинфляционные меры и их последовательное проведение позволят снизить темпы инфляции до 5-7% в месяц к концу 1994 года, или примерно в три раза по сравнению с IV кварталом 1993 года. В целом же за 1994 год темпы инфляции составят 4-5 раз против 10 раз, в 1993 году.

По мере снижения темпов инфляции будут созданы предпосылки для снижения ставки рефинансирования Центрального банка России и процентных ставок на кредитном рынке. Более предсказуемой станет обстановка для товаропроизводителей на всех рынках как условие для роста частных инвестиций в производственной сфере.

Правительство сделает все возможное, чтобы 1994 год стал последним годом спада производства и началом его стабилизации. Необходимыми условиями для этого являются политическая стабильность, слаженная работа всех органов государственной власти, содействие оздоровлению экономики всех общественных сил, конструктивное сотрудничество между Правительством и Федеральным собранием. Ответственность за судьбу России в этот трудный период должна стать ведущим мотивом в действиях всех нас.