

25
12/3

Председателю Верховного Совета РСФСР

тов. Ельцину Б.Н.

Направляю Вам Рекомендации по переходу к рыночному хозяйству на основе оценки альтернативных вариантов, подготовленные Комиссией по оценке альтернативных вариантов перехода к регулируемой рыночной экономике (образована постановлением Совета Министров СССР от 21 июня 1990 г.).

Председатель Комиссии


академик А. Аганбегян

7775к

N D7624

17. АВГ 1990 000000
СЕКРЕТАРИАТ ВЕРХОВНОГО
СОВЕТА РСФСР
ОБЩИЙ ОТДЕЛ

17. АВГ 1990
Л1-1-1379

02. ДЕК 1996* 07627

26
39

РЕКОМЕНДАЦИИ

**по переходу к рыночному хозяйству на основе
оценки альтернативных вариантов**

**(доклад Комиссии по оценке альтернативных
вариантов перехода к регулируемой рыночной
экономике, образованной Постановлением
Совета Министров СССР от 21 июня 1990г.)**

**Москва
15 августа 1990 г.**

СОДЕРЖАНИЕ

27
40

	стр.
Концептуальные вопросы перехода к рыночному хозяйству	3
Рекомендации по нормализации потребительского рынка и условиям жизни населения.....	7
Создание системы свободного предпринимательства ...	13
Реформа ценообразования и формирование рынка товаров	17
Финансово-кредитная реформа	19
Структурные, инвестиционные и научно-технические проблемы в рыночном хозяйстве	22
Экономические отношения в системе агробизнеса.....	25
Меры по социальной защищенности населения	27
Внешнеэкономические связи	34
Взаимодействие союзных республик и Союза ССР в осуществлении экономической реформы	41
О количественных оценках последствий перехода к регулируемой рыночной экономике	46

1. Концептуальные вопросы перехода к рыночному хозяйству

В Комиссию было представлено около 90 различных проектов и материалов. Кроме того, в своей работе Комиссия опиралась и на опубликованные в прессе предложения. Эти материалы показывают, что подавляющее большинство ученых и специалистов не видят другого выхода из сложившегося экономического тупика кроме перехода к рыночному хозяйству.

В отличие от правительственной программы, представленные проекты и материалы, как правило, акцентируют внимание на отдельных сторонах проблемы перехода к рынку и не содержат комплексной картины. Обращают на себя внимание следующие основные различия в подходах альтернативных вариантов в сравнении с правительственной программой.

Во-первых, социально-ориентированный характер альтернативных вариантов. В правительственной программе вопрос о нормализации потребительского рынка и условиях жизни советских людей не выделен в качестве стержневого и рассматривается как один из многих других вопросов. И дело не только в политической и социальной остроте существующего развала потребительского рынка, грозящего свергнуть страну в пучину забастовок и экономического хаоса и даже не в том, что без нормализации потребительского рынка не заработают заинтересованность и стимулы развития и будет попросту невозможен переход к эффективной рыночной экономике. Проблема лежит глубже. Речь идет о коренных целях перестройки и судьбе нашего общества. Существующая командно-административная экономика отвернулась от нужд человека, в основном работает не на социальные, а на производственно-ресурсные цели. В связи с этим сохраняется уродливая структура валового национального продукта, в которой по оценке во внутренних ценах примерно 45% приходится на капитальные вложения, прирост производственных ресурсов и военные расходы, а на фонд потребления и социальные нужды остается только 55%. В ценах мирового рынка соотношение этих двух групп будет 50:50. Для сравнения укажем, что в США оно равно 30:70. Как видно, мы живем по крайней мере в полтора раза хуже, чем могли бы жить при достигнутом сегодня уровне эффективности и производительности общественного труда. Именно этим объясняется парадоксальный на первый взгляд факт, что уровень жизни советских

людей и состояние социальной сферы совершенно не соответствуют месту нашей страны в мире и ее огромной индустриальной мощи, уровню развития науки и техники, образованности населения.

Стратегическая задача всей перестройки состоит в социальной переориентации всего нашего экономического развития, в резком повороте народного хозяйства страны к нуждам и запросам людей. Именно рыночный механизм может стать главным двигателем в этой переориентации, поскольку рынок позволяет ликвидировать дефицитность и диктат производителей, подчинить производство общественным потребностям, запросам потребителей.

При всех предлагаемых правительством мерах социальной защиты населения официальная программа исходит из неизбежности снижения реальных доходов населения при проведении реформы цен не менее чем на 15% при сокращении сбережений населения почти на 30% (в реальном выражении). Кроме того, при переходе от установленных в ходе реформы централизованных цен к свободным рыночным ценам, что является необходимым условием формирования рынка, произойдет дополнительное их повышение и вызовет новое снижение уровня жизни.

В своих рекомендациях Комиссия исходит из необходимости, по возможности, не допустить снижения уровня жизни населения и видит пути его повышения по отдельным направлениям, имея в виду огромные неиспользованные резервы нашего хозяйства.

Во-вторых, радикальность мер по переходу к рыночному хозяйству. Радикальность альтернативных вариантов состоит прежде всего в более глубоких преобразованиях в отношениях собственности, переходе к свободному предпринимательству и созданию экономических условий для эффективного функционирования рыночного хозяйства. Предлагается на равноправных началах допустить развитие частной собственности, в том числе и с применением наемного труда (в ограниченных масштабах), более радикально подойти к решению задач разгосударствления и устранения государственно монопольных барьеров для предпринимательства. Речь идет о ликвидации подавляющего большинства отраслевых министерств и подобных монополизированных структур, под каким бы названием они не скрывались. Отмечается, что правительственные предложения не содержат конкретных мер по замене старой административной структуры управления новой более

демократической, соответствующей рыночной экономике. Необходимо коренным образом изменить содержание госзаказа, преобразовав его из административного рычага в рыночный. Особенно важно создать условия для формирования сельскохозяйственного рынка, устранив сохраняющийся в предложениях правительства административный пресс. Альтернативные варианты требуют также проведения более радикальной реформы ценообразования с однократным введением рыночных цен. Тем самым скорее будет осуществлен переход к реальному рынку, так как он возможен только при свободных рыночных ценах на преобладающую часть продукции. В правительственной программе переход к рыночным ценам осуществляется в два этапа. Вначале проводится реформа цен, а точнее всеобщее централизованное их повышение, и лишь затем, не ясно в какие сроки, каким путем и с какими последствиями, будет осуществляться постепенный переход от этих цен к рыночным по отдельным группам товаров.

В-третьих, разные подходы и очередность решаемых проблем. В правительственной программе делается упор на централизованную реформу цен, преследующую во многом фискальные цели. Именно за счет повышения цен делается попытка устранить последствия допущенных в последние три года ошибок, приведших к резкому увеличению бюджетного дефицита, потере контроля над динамикой заработной платы и денежных доходов, чрезмерной эмиссии денег, ошибок в проведении антиалкогольной кампании и др. Собственно же финансовой проблеме и проблеме денежного обращения отводится явно подчиненное значение. Они отодвинуты на второй план по детальности и глубине разработки. Большинство альтернативных вариантов, напротив, выдвигают на первый план решение денежно-финансовых проблем страны, восстановление равновесия на рынке, создание обстановки для развития конкуренции. Учет внешнеэкономического фактора в правительственной программе тоже принижен в отличие от многих альтернативных вариантов, где ему по праву придается первостепенное значение, особенно на первом, самом трудном и социально самом опасном, этапе реформы.

В-четвертых, и это может быть сейчас самым главным, новое соотношение между компетенцией Союза ССР в целом (центральной власти) и отдельных республик и регионов. Правительственная программа во многом исходит из централистского подхода к

проведению экономической реформы. Считается, что принятые центральным правительством меры безоговорочно будут исполнены республиками и регионами. Вопрос о консенсусе и согласовании взаимных интересов даже не ставится. Сейчас возобладала принципиально иная концепция проведения экономической реформы, которая воплотится в Союзном договоре. В этой концепции происходит смещение власти, инициативы и самостоятельности в республики, а центр осуществляет только строго ограниченный круг мероприятий, предварительно согласованных с республиками и отвечающих их интересам. Поэтому Комиссия старалась разработать рекомендации, приемлемые для разных республик.

Необходимость чрезвычайных мер по стабилизации экономики. К сожалению, мы сильно запоздали с осуществлением мер по переходу к рынку и поэтому будем вынуждены их осуществлять в условиях острого экономического и социального кризиса. Хозяйство разваливается на глазах, рвутся налаженные экономические связи, начинают останавливаться предприятия, идет неконтролируемое падение объемов производства, захлестывают инфляция, теневая экономика, "черный рынок". Но все это, как говорится, цветочки по сравнению с экономическими и социальнополитическими последствиями надвигающихся стихийных выступлений, многочисленных фактов саботажа, блокад, самоуправства и тому подобного. Виден предел, за которым мы будем ввергнуты в пучину хаоса, когда возможность перехода к рыночной экономике будет крайне затруднена и неизмеримо более болезненна.

По мнению Комиссии надо не только действовать быстро и решительно, а не до бесконечности дискутировать о путях перехода к рынку, но и незамедлительно принять ряд чрезвычайных мер хотя бы по частичной стабилизации экономики. В переходный период к рынку нужно ввести особый режим и обеспечить безопасность и надежность работы транспорта, связи, энергетики, производства продукции общего применения и некоторых других сфер. Нужно стабилизировать важнейшие производственные и кооперационные связи, предотвратить закрытие предприятий, остановка которых может по цепочке вызвать негативные последствия.

Для этого предлагается в короткий срок выработать специальные меры и после согласования с республиками ввести их Указом Президента при принятии также и республиканскими органами

власти соответствующих решений. При этом следовало бы сочетать административные меры с повышенным стимулированием устойчивой работы объектов народнохозяйственной значимости. Целесообразно создать на высоком общесоюзном и республиканском уровнях специальную комиссию с широкими полномочиями для предотвращения разрыва экономических связей и остановки предприятий.

2. Рекомендации по нормализации потребительского рынка и условиям жизни населения

Острота неудовлетворенности людей состоянием потребительского рынка, всеобщим дефицитом, развитием "черного бизнеса", высокой инфляцией такова, что промедление в этой области "смерти подобно". Поэтому предлагается незамедлительно подготовить и уже в сентябре-октябре месяце принять программу нормализации потребительского рынка, изложив ее в Указе Президента, согласованного и поддержанного республиками, и создав во главе с Президентом штаб по реализации этих мер, работа которого проводилась бы гласно. Только эта мера, на наш взгляд, способна вернуть людям хоть какое-то спокойствие и веру в будущее.

С учетом альтернативных вариантов предлагается осуществить переход к рынку для населения в следующей последовательности:

а) путем финансово-кредитных мер, расширения сферы платности для населения и увеличения ресурсов потребительских товаров при стабилизации розничных цен восстановить потребительский рынок, "связав" на добровольной основе и в интересах трудящихся их избыточные денежные средства. Одновременно провести меры по снижению инфляции и повышению доходов малооплачиваемых групп населения. Этого результата можно было бы добиться примерно за 9 месяцев, до лета 1991 года.

б) при достигнутой таким путем сбалансированности между денежными доходами и расходами населения провести реформу ценообразования с единовременным переходом от централизованной системы цен к преимущественно рыночным ценам при одновременном проведении мер по повышению доходов населения. Ее можно было бы провести, например, с 1 августа 1991 года. Проведению этой

38

46

реформы должно предшествовать введение антиинфляционного механизма и конкуренции, накопление товарных резервов, введение новых мер по "связыванию" и использованию денежных средств населения.

Конкретные рекомендации по этому разделу сводятся к следующему:

1. В ближайшее время повысить процентные ставки в сбербанке за сбережения населения до, скажем, 6% на текущих вкладах, до 8% на не востребовавшихся в течение 6 месяцев, до 9% на не востребовавшихся в течение года вкладах и до 10% на не востребовавшихся в течение трех лет. Эта мера покажет населению, что денежная реформа не предполагается и можно не опасаться за свои сбережения. Это безусловно повысит степень доверия населения государственной власти.

2. Как можно быстрее перекрыть каналы разбалансированности денежного обращения: кардинально сократить дефицит бюджета, перейти на реальное исчисление затрат и прибыли (фактической, а не расчетной), отказаться от ориентации на выполнение плана, что увеличивает приписки, введя строгий финансовый контроль и ответственность, до минимума сократить дотации, ужесточить кредит, подняв его ставки.

3. Незамедлительно принять меры по расширению сферы платности для населения, что изменит структуру расходов населения. В настоящее время 78% средств населения СССР идет на покупку товаров и услуг, в то время как в развитых странах на эти цели направляется только 25-30%, еще 20% идет на оплату жилья и коммунальных услуг, до 10% - на приобретение земельных участков и загородных домов, до 10% - на приобретение ценных бумаг, до 5% - на страховку по здоровью и лечение, примерно столько же - на страховку пенсии. У нас же практически нет рынка жилья, загородных земельных участков, ценных бумаг, страховки по здравоохранению и по пенсионному обеспечению. Все это можно создать в кратчайшие сроки, буквально в течение нескольких месяцев.

Рынок жилья. Предлагается перераспределить часть мощностей, высвобождаемых из производственного строительства централизованного подчинения, создав для них привилегированные экономические условия для быстрого дополнительного строительства

в 1991 году примерно 1 млн. комнат, в 1992-93 годах по 1,5 млн. комнат, в 1994-95 годах по 2 млн. комнат. Это дополнительное строительство будет вестись за счет средств населения, покупающего это жилье, и не ущемит существующей очереди на жилье. Одновременно целесообразно резко расширить продажу строительных материалов населению и улучшить условия для массового индивидуального жилищного строительства.

Рынок загородных земельных участков. Можно ежегодно продавать населению до 3-4 млн. загородных земельных участков по доступной цене (например, от 200 до 400 руб. за одну сотку гектара в зависимости от расположения участка и района). При этом размеры предоставляемых участков могут быть различными, скажем, от 4 до 20 соток.

Известно также, что в личном подсобном хозяйстве, располагающем 3% сельскохозяйственных земель, производится до четверти всей сельскохозяйственной продукции, поэтому может оказаться эффективным значительное расширение земельной площади личных подсобных хозяйств, что, во всяком случае частично, сможет быть проведено за деньги.

Рынок гаражей. В настоящее время владельцы 16 млн. легковых автомобилей в нашей стране нуждаются примерно в 10 млн. гаражей. К 1995 году эта потребность возрастет до 20 млн. Целесообразно при массовом жилищном строительстве, как правило, строить и гаражи, продавая их жильцам дома или другим желающим (опять же по доступным ценам, примерно по 2-3 тыс. руб. за гараж). За счет высвобождающихся мощностей линейных организаций можно строить дополнительно по 2 млн. гаражей в год.

Рынок ценных бумаг. Целесообразно ускорить принятие законодательства по ценным бумагам и акционерным обществам, быстро создать необходимую инфраструктуру с таким расчетом, чтобы сделать ценные бумаги средством аккумуляции дополнительных денежных сумм населения.

Страхование населения. О возможностях этой сферы свидетельствует привлечение денежных средств населения на страхование жизни: в 1989 году было привлечено более 12 млрд. руб. Целесообразно ввести обязательную страховку личных транспортных средств, как это сделано во всех странах, а главное - ввести страхование по здравоохранению и пенсионному обеспечению

на льготных для трудящихся условиях.

Страховка по здравоохранению даст возможность трудящимся пользоваться дополнительными услугами здравоохранения сверх принятых государственных нормативов (обслуживание в поликлиниках, содержание в больницах, предоставление путевок в санатории и т.д.). Страхование по линии пенсионного фонда позволит трудящимся наряду с государственной пенсией получать дополнительную пенсию за счет страховки в зависимости от вносимых страховых сумм.

4. Еще одна группа мер, как дополнение к усилению стимулов к сбережению средств и расширению сферы платности, связана с беспроцентным займом у населения денег под приобретение в будущем особо дефицитных материальных благ.

Например, в 1990-95 годах в СССР будет произведено около 10 млн. легковых автомобилей, из которых предлагается в ближайшие месяцы продать населению по существующим на сегодня ценам, например, 7 млн. Каждому, купившему автомобиль, при этом выдается именной сертификат с правом незамедлительного возврата данных займа государству денег любом сберегательном банке страны. За автомобиль, получаемый в 1991 году, владелец сертификата уплачивает его полную стоимость, а за автомобиль, продаваемый в 1995 году, скажем, только половину стоимости, вторую половину он выплачивает равными долями за 5 последующих лет. Если владельцу сертификата не будет предоставлен автомобиль в указанный срок, то соответствующая государственная организация выплачивает неустойку и должна возратить деньги с учетом самого выгодного вложения этих денег в сберегательный банк или в ценные государственные бумаги. Только за проданные автомобили, учитывая, что в настоящее время на "черном" рынке их цена в 4-5 раз выше государственной, можно до реформы ценообразования собрать до 40 млрд. руб. избыточных средств населения.

Так же предлагается поступить с продажей населению дополнительного жилья, земельных участков, гаражей, дорогих телевизоров, холодильников, видеотехники, персональных компьютеров, особо дефицитных мебельных гарнитуров, установки телефона и др. Очень важно при этом гарантировать предоставление дефицитных материальных благ в будущем по существующим государственным ценам, что даст уверенность населению в том, что большого повышения розничных цен при реформе ценообразования и

переходе к рыночным ценам не будет.

5. Важным направлением использования имеющихся у населения денежных средств является приватизации собственности - продажа и сдача в наем трудовым коллективам, кооперативам и частным лицам на их сбережения отдельных средств производства, включая землю, строения, машины и оборудование, незавершенные объекты в строительстве, запасы сырья и материалов, комплектующих и готовых изделий и т.д. При этом одним из эффективных путей приватизации является продажа акций, в том числе выдача акций взамен тринадцатой зарплаты или премий, прежде всего членам своего коллектива.

В результате четырех групп мероприятий - повышения процентных ставок в сбербанке, расширения сферы платности для населения, беспроцентного кредита у населения под будущую продажу особо дефицитных материальных благ, продажи и сдачи в кредит государственного имущества - денежные доходы населения будут приведены в соответствие с нормальной структурой их расходов и избыточность денежной массы будет ликвидирована. В итоге, таким образом можно "связать" до 150-200 млрд. руб. избыточных средств населения.

Чтобы ускорить процесс нормализации потребительского рынка и создать заделы на будущее рекомендуется разработать и с 1991 года применить сильную систему стимулирования предприятий всех отраслей по расширению производства потребительских товаров, пользующихся спросом у населения, и развитию сферы платных услуг. Можно разработать целый комплекс мер по резкому усилению материальной заинтересованности трудовых коллективов в переключении сил и средств на производство потребительских товаров, оставляя для этого в коллективе часть выручки от предстоящей продажи дополнительно произведенных потребительских товаров, давая скидки по налогообложению и т.д. Одновременно нужно создавать условия для оказания помощи предприятиям в налаживании или расширении производства товаров и услуг, пользующихся спросом у населения.

Другой возможностью увеличения ресурсов потребительских товаров является импорт. Предлагается существенно изменить структуру импорта в СССР, увеличив долю потребительских товаров. Частично для этих целей можно использовать займы в случае

предоставления их целевым образом на льготных условиях. До "связывания" избыточных средств населения целесообразно несколько придержать продажу товаров, поскольку в условиях дефицита и избыточных денежных средств эти товары в значительной мере достаются спекулянтам.

Для более справедливого распределения импортных товаров среди населения СССР можно организовать их продажу не только через торговую сеть, но и по каталогам, используя для этого магазины Госснаба. В этом случае каждой семье может быть предоставлена квота покупки на 800-1000 рублей в год зарубежных и лучших советских потребительских товаров по выбору этих семей из каталога, содержащего, например, до 5 тыс. товаров разных наименований. Можно создать консорциум из советских и иностранных фирм для организации торговли по каталогам, например, с 1 июня 1991 года. Такой подход в определенной мере снял бы неудовлетворенность населения убогим ассортиментом нашей розничной торговли даже при нормализованном рынке. С другой стороны, такая мера позволит заметно улучшить материальное положение малообеспеченных слоев населения, которые смогут за дополнительную плату уступить частично или полностью свое право приобретения каталожных товаров.

Совокупность всех указанных мер в случае их быстрого и неуклонного осуществления не только повысит доверие населения к власти, к ее способности вывести страну из кризиса, но и во многом снимет существующую социальную напряженность. В этих условиях можно будет незамедлительно, без длинных обсуждений, референдумов и т.п. провести упорядочение розничных цен с переходом к преимущественно рыночным ценам. Поскольку у населения будет отсутствовать избыточная денежная масса и предложение товаров будет даже несколько превышать спрос, такой переход не вызовет резкого повышения розничных цен, а произойдут изменения в уровне цен в соответствии со спросом населения: на некоторые товары цены действительно повысятся, может быть до 1,5-2 раз, зато на другие они снизятся, особенно на те товары, которые не будут раскупаться населением. В этих условиях даже при повышении государственных цен на хлеб и мясо-молочные продукты на 40-60% общее повышение розничных цен не превысит 20-25%.

Государственное регулирование можно сохранить по строго

ограниченному кругу товаров и услуг, занимающего в товарообороте населения на более 20-30%, а по остальным товарам перейти к ценам свободного рынка. Через колебание цен в зависимости от спроса и предложения будет осуществляться связь между общественными потребностями и производством. Постепенно производство потребительских товаров начнет подстраиваться под рынок, работать по запросам торговли и т. д.

Чтобы осуществить переход к рыночным ценам менее болезненно, рекомендуется совместить переход к рыночным ценам на потребительском рынке с мерами по увеличению доходов населения: ввести в действие новый пенсионный закон, закон о дополнительных отпусках, повысить стипендии студентам, улучшить условия жизни многодетных семей, провести другие меры в соответствии с законами, принятыми Верховным Советом СССР. Предлагается также повысить минимальные размеры заработной платы с 70 до 100 руб. и осуществить повышение тарифных ставок и окладов среднеоплачиваемым работникам. В результате единовременное повышение денежных доходов населения может даже несколько превысить дополнительные расходы населения от повышения цен. Чтобы не допустить нарушения равновесия, для этого случая нужно предусмотреть проведение серии дополнительных мер по "связыванию" денег, например, по введению кредитных карточек с некоторыми льготными условиями покупки в случае открытия в сбербанке специального счета с определенной, весьма высокой минимальной суммой. Целесообразно также в порядке подготовки к реформе ценообразования создать резервы товаров, в том числе и импортных. Предлагаемое совмещение реформы ценообразования и осуществление запланированных мер по повышению уровня жизни населения позволят обойтись без компенсационных выплат и индексации доходов, содержащихся в правительственных предложениях, которые ведут, как свидетельствует зарубежный опыт, к повышенной инфляции.

3. Создание системы свободного предпринимательства

Главным условием свободной предпринимательской деятельности является наличие многообразных форм собственности, поставленных в равные экономические условия при развитой конкуренции. Сами отношения собственности могут принимать самые различные

экономические формы. Во многих альтернативных вариантах, наряду с получившими уже в нашей стране права гражданства видами собственности, выдвигаются предложения о допущении также частной собственности с наемной рабочей силой (при определенных ограничениях). В этом случае создается база для развития в нашей экономике всех форм свободного предпринимательства, как коллективной, так и частной инициативы.

Однако принципиальное решение вопроса о допущении разных видов собственности никак не гарантирует их реального свободного развития в жизни, пока не устранена монополизация тех или иных условий производства. Поэтому ликвидация монополизма в хозяйственной деятельности во всех его формах является важнейшим условием системы свободного предпринимательства, без которого не может быть рыночного хозяйства.

Монополизм в хозяйственной деятельности связан прежде всего с огосударствлением экономических отношений. Поэтому разгосударствление, социализация и приватизация государственной и во многом совпадающей с ней так называемой колхозной собственности являются необходимыми, и притом фундаментальными условиями перехода к рынку.

В этой связи заслуживает внимания система мер по разгосударствлению и приватизации, содержащаяся в программе представителей РСФСР "Мандат доверия на 500 дней". В тоже время нужно принять во внимание, что при отсутствии рыночной оценки собственности, ее распродажа по произвольно установленным ценам (например, местными органами) может привести к негативным экономическим и особенно социальным последствиям, так что это дело требует постепенности и рыночного подхода. Очень важно, чтобы вырученные от приватизации средства гласно направлялись на благо народа.

Различие между правительственным проектом и большинством альтернативных вариантов состоит не только в принципиальной направленности мер по разгосударствлению экономики но также и в темпах, сроках и решительности предлагаемых изменений. Рекомендуются в ближайшее время ликвидировать отраслевые министерства или заменившие их монопольные структуры, которые реально строятся на принудительных административных началах с правами прямого распределения ресурсов. Рекомендуются функции

государственного управления экономикой отделить от функций хозяйствования. Для этого недостаточно ликвидировать отраслевые министерства, а необходимо упразднить ведомственную принадлежность предприятий. Самое существенное - предстоит на всех уровнях отказаться от директивных методов руководства, перейти на экономическое регулирование. Это предполагает переход на функциональную систему управления. Целесообразно ограничить государственный заказ минимумом позиций и преобразовать его из чисто административной системы в настоящее время в систему рыночного госзаказа, как например, в США и других странах.

В короткий срок нужно провести акционирование большого числа государственных предприятий, особенно крупных, имея в виду переход к реальной акционерной собственности с акциями, которые обращаются на рынке. Есть опасность под видом акционерной формы сохранить монополию государственных структур, если государство будет владеть контрольным пакетом акций. Подобные случаи должны быть строго оговорены законом. Следовало бы предоставить право выкупа многих государственных предприятий и колхозов, прежде всего нерентабельных. При переходе к акционерной форме собственности важно ликвидировать разницу между наличными и безналичными деньгами. Ведь покупка людьми акций и использование полученных за это денег на приобретение оборудования и материалов означает их переход в безналичную форму, а востребование акций владельцами означает превращение части безналичных денег в наличные.

Насаждение предпринимательства сверху, причем главным тараном здесь должно быть специальное антимонопольное законодательство, должно быть подкреплено широким встречным движением снизу. Для этого нужно снять многие административные барьеры и препятствия на пути создания кооперативов, частных и акционерных предприятий, строго ограничив права местных и других органов власти вмешательства в деятельность предприятий. В первую очередь, нужно создать рынок факторов и ресурсов производства, ликвидировав зависимость предприятий от того, предоставят или нет местные органы им помещения, утвердят или нет направление их деятельности и т.д. Местные органы должны только следить за законностью получаемого налогового отчисления в соответствии с законом и регистрировать новые предприятия.

41
С.У.

Все действия местных и других органов, если они отклоняются от закона, должны преследоваться в судебном порядке, с возмещением всех материальных убытков и морального урона.

Современный рынок и система свободного предпринимательства невозможны без кредита. Но поскольку кредит может предоставляться банком только под реальные ценности, очень важно развить залоговое право на землю, строения и имущество, что даст возможность получать реальные кредиты не только от советских, но и от зарубежных банков. Последнее предполагает переоценку всех фондов и имущества, сопровождаемую рыночной оценкой имеющегося капитала, что возможно при широком развитии акционерных форм.

Система свободного предпринимательства возможна также при наличии развитой рыночной инфраструктуры, наличии значительного числа торговых, коммерческих, инвестиционных и других организаций, товарных и фондовых бирж, страховых и других учреждений.

Самое главное в формировании системы свободного предпринимательства - это обеспечение равных условий для разнообразной хозяйственной деятельности с помощью системы законодательства и демонтажа государственных монопольных структур.

При свободном предпринимательстве, как правило, в несколько раз растет производительность труда, повышается качество продукции. В массовом масштабе предприятия включаются в инновационную деятельность, они активно ищут внешние связи с зарубежными фирмами. И зачатки всего этого у нас есть прежде всего в деятельности многих кооперативов, которые с помощью экономических регуляторов, например, налоговых льгот, могут быть повернуты к выполнению задач, волнующих общество, прежде всего задач насыщения потребительского рынка. Особенно важно распространить принцип приватизации и свободного предпринимательства на наукоемкие отрасли, прикладные исследования, технические разработки, опытные производства. Это предполагает принятие Закона о защите интеллектуальной собственности. В этой связи следовало бы создавать специальные инновационные учреждения с венчурным капиталом для помощи таким предпринимателям.

Ключевое значение для развития системы предпринимательства в

42
55

стране приобретает формирование соответствующего социально-экономического климата, включающего стабильность государственной политики, нацеленной на поддержку предпринимательства, льготы на первых порах налоги для предприятий, вступающих в экономическую жизнь, пропаганду предпринимательской деятельности как наиболее почетной и др.

Все сказанное предполагает необходимость разработки и принятия специального Закона по предпринимательской деятельности в СССР.

4. Реформа ценообразования и формирование рынка товаров

Комиссия встретила серьезные трудности при попытке найти компромисс между правительственными и альтернативными вариантами реформы ценообразования и формирования рынка товаров. В ряде альтернативных вариантов справедливо подчеркивается, что начинать переход к рынку с реформы ценообразования без предварительного упорядочения финансово-кредитной сферы и денежного обращения, без ликвидации государственных монополий - означает замену одной административной системы другой. В правительственной концепции во многом так и происходит: существующая административно-централизованная система цен заменяется подобной же системой, но на более высоком уровне цен. Такое повышение цен многими рассматривается как откровенно фискальное, нацеленное на то, чтобы переложить на хозяйство и население тяготы по сокращению дефицита бюджета, избыточной эмиссии денег и проч.

Комиссия рекомендует, во-первых, до реформы ценообразования провести серьезную работу по радикальному сокращению дефицита государственного бюджета, нормализации кредитного фонда и повышению эффективности кредита, "связыванию" избыточных наличных и безналичных денег, и только после этой работы можно решиться на реформу ценообразования.

Во-вторых, в ходе самой реформы ценообразования перейти преимущественно на рыночную систему в сфере оптовых, сельскохозяйственных и розничных цен. На первом этапе под государственным контролем могли бы находиться цены на 20-30% ключевых товаров. Чтобы переход к свободному ценообразованию не

привел к неконтролируемой инфляции, нужно предварительно продумать и ввести систему антиинфляционных мер и мер по развитию свободного предпринимательства.

В-третьих, рыночное ценообразование нужно органически увязать с демонополизацией всей системы экономических связей между предприятиями, организациями и населением. Предстоит перейти к многоканальной торговле, в которой предприятия государственной торговли не должны иметь каких-либо преимуществ в сравнении с предприятиями фирменной, кооперативной, акционерной, частной, иностранной торговли. Намного должно возрасти количество конкурирующих между собой посреднических организаций. Должна быть ликвидирована монопольная система Госснаба, а его организации преобразованы в коммерческие.

Правительственное предложение по реформе цен исходит из значительного повышения цен. По данным Госкомцен повышение оптовых и закупочных цен приведет к тому, что общая сумма затрат на производство всех товаров для населения превысит их сумму в розничных ценах на 30% (без алкогольных напитков), а в части продовольственных товаров - на 65%. Уже одно это предполагает необходимость значительного повышения розничных цен. Этого можно избежать, если сбалансировать денежные доходы и расходы во многом до реформы ценообразования за счет новой финансовой, кредитной и денежной политики. Этот подход потребует перенести реформу розничных и оптовых цен к середине 1991 года. Это тем более необходимо сделать, что положения этой реформы нужно будет согласовать с союзными республиками.

Комиссия анализировала и другие предложения, связанные с реформой ценообразования. Одно из этих предложений - ввести карточки. Мы против этой меры как всеобщей, но считаем возможным предоставить право местным органам власти вводить карточную или подобные ей системы на отдельные товары, поскольку рынок потребительских товаров в разных районах страны весьма различен.

Другое альтернативное предложение касается введения двухуровневой системы цен: установление относительно низких государственных цен на нормированную часть продуктов и свободных, коммерческих цен на оставшуюся часть продукции. По нашему мнению, это попросту означает снижение реальных доходов населения, поскольку при наличии большой массы избыточных денег цены в

свободной коммерческой торговле возрастут на 60-70%. Если по этим ценам продавать 60% товаров, то реальные доходы населения в расчете по всей совокупности товаров снизятся по крайней мере на 1/3.

Конечно, можно компенсировать это снижение путем индексации доходов, компенсационных выплат, но тогда коммерческая цена снова повысится на величину этих дополнительных денежных выплат. Коммерческие цены в несколько раз (в 2, 3 и 5 раз) оторвутся от государственных цен, и перейти к рынку будет намного сложнее, поскольку это придется делать уже при очень высоком уровне цен, а значит с большими потерями для населения. Здесь есть большая опасность быть ввергнутыми в инфляцию. Нам представляется, что есть другой путь, и можно в относительно короткий срок перейти к рыночным ценам без их огромного повышения.

5. Финансово-кредитная реформа

В ряде альтернативных вариантов остро ставится вопрос о необходимости более быстрого сокращения бюджетного дефицита - основной причины расстройств всей финансовой системы. Необходимо, по мнению Комиссии, перспективное бюджетное планирование, установление пределов возможного его дефицита со стороны Верховного Совета СССР.

Предлагается более основательно уже в самое ближайшее время сократить расходы на оборону, производство вооружений и на весь комплекс, связанный с этими отраслями. Административные меры по сокращению централизованных производственных вложений следовало бы подкрепить экономическими мерами: сделать эти бюджетные ассигнования платными (по льготному проценту) и возвратными. Тогда доходы бюджета помимо налоговых и других поступлений приобретут новый канал - возврат ранее выданных на производственные цели бюджетных ассигнований. Следует также осуществить дальнейшие шаги по децентрализации расходов не только на производственные, но и на некоторые социальные цели, в большей мере переложив тяжесть с госбюджета на предприятия и организации. Безусловно, должны быть уменьшены государственные дотации по всем линиям и разработана рассчитанная на несколько лет программа сведения их к минимуму.

45
J

Важную роль может сыграть принципиально другой подход к выделению бюджетных средств для решения той или иной целевой задачи. Вместо полной суммы средств, например, на строительство какого-либо инфраструктурного объекта целесообразно выделять только часть, а заинтересованные предприятия и организации вносят как свои, так и заемные средства. Таким образом можно с относительно меньшей суммой бюджетных расходов сохранить серьезное влияние на направленность инвестиционной и структурной политики.

Чтобы поддерживать доходы бюджета на достаточном уровне и не допускать его дефицита, нужно прямого налога на прибыль и на доходы граждан развивать систему косвенных налогов. Предстоит преобразовать существующую систему налога с оборота в налог на добавленную стоимость, учитывающийся в цене товара, как это принято в других странах. Это, естественно, не отменяет повышенного акцизного налога на отдельные продукты (вино-водочные изделия, табак, предметы роскоши, автомобили и др.).

Хотя принятая Верховным Советом СССР налоговая система представляет определенный шаг вперед, она может рассматриваться лишь как система переходного периода к рынку, и далеко не полностью отвечает потребностям и реалиям развитого рыночного хозяйства. Налоговые ставки для зорошо работающих предприятий носят запретительный характер и препятствуют предпринимательству. С другой стороны, линейный характер налога поощряет инфляционное вздувание цен до достижения предельного уровня рентабельности, что опасно в условиях неразвитости конкуренции и давлении мирового рынка. При будущем изменении налоговой системы надо стараться избежать так называемого двойного налогообложения. Важно также иметь налоговые льготы при направлении прибыли на развитие науки и техники.

Развитый рынок включает в себя рынок всех видов ресурсов, которые, естественно, имеют цену. В условиях рыночной оценки каждого ресурса введение сверху платы за ресурсы теряет смысл.

Одна из главных опасностей рыночного хозяйства - неконтролируемый рост инфляции. Чтобы предотвратить его, нужна рестриктивная финансово-денежная и кредитная политика. В осуществлении этой политики многими странами накоплен большой опыт. Денежно-кредитное регулирование хозяйства в развитых

48
89

странах осуществляется в первую очередь центральным банком страны. Госбанк СССР должен быть преобразован именно в такой банк. С него должна быть снята ответственность за финансово-кредитное обеспечение централизованных программ и планов. Он должен стать независимым и сильным "банком банков", выведен из подчинения правительства и быть подотчетным только Верховному Совету СССР.

С учетом подготовки Союзного договора и возрастанием роли республик, следует продумать вопрос о том, чтобы центральный банк выступал как акционерное общество, сформированное 15-ю республиканскими банками. При этом центральный банк должен нести ответственность за функционирование денежно-кредитной системы в масштабах всей страны и для этого иметь соответствующие права и возможности. В свою очередь пайщиками центральных банков республик могут выступать коммерческие банки, функционирующие на данной территории.

Нужно снять искусственные ограничения для нормального развития банковской системы с теми, чтобы в дополнении к своим обычным функциям банки могли бы проводить лизинго-факторинговые, фондовые операции, коммерческое кредитование, вексельное и чековое обращение, операции с кредитными карточками, операции с зарубежными банками и многое другое. При этом формируется банковский аудит, который проводит оценку платежеспособности предприятия.

Постепенно будет складываться рынок денег и инвестиций, предполагающий коренное изменение системы кредитования и выдачу ссуд, исходя из оценки платежеспособности конкретного заемщика. Вся клиентура раскрепощается и обеспечивается для клиента свобода выбора обслуживающего его банковского учреждения.

Перевод банков на коммерческую основу и самофинансирование, когда каждый банк распоряжается только своими средствами неизбежно приведет к значительному росту процентных ставок и поставит предприятия в более жесткие финансовые условия. Определенная часть предприятий (по нашим оценкам от 10 до 20%) не сможет обеспечивать самофинансирование в условиях рынка и станут убыточными. Их нужно реорганизовывать, приватизировать, продавать на льготных условиях более мощным организациям, в ряде случаев обращать в иностранную собственность и т.д. Иногда их нужно будет

48
50

закрывать. В любом случае нужен специальный закон о банкротстве.

Важной составной частью общей финансово-денежной системы в рыночном хозяйстве является рынок ценных бумаг, который предстоит создать. Речь идет не только о свободно обращающихся акциях, но и об облигациях и других ценных бумагах, в том числе и государственных. Чтобы эти ценные бумаги приобретались, нужно создать их вторичный рынок, на котором их можно реализовывать по рыночной цене. Таким образом, важнейшим элементом рыночной инфраструктуры становится фондовая биржа, на которой осуществляются подобные операции, т.е. продаются и покупаются разнообразные ценные бумаги.

6. Структурные, инвестиционные и научно-технические проблемы в рыночном хозяйстве

Переход к рынку в нашей стране происходит в условиях деформированной структуры производства, характеризующейся глубокими диспропорциями. Чисто рыночные методы ликвидации этих диспропорций могут занять значительное время и быть весьма болезненными. Действовать нужно двойной тягой - и с помощью сильной государственной структурной, инвестиционной и научно-технической политики, и за счет рычагов, методов и стимулов рыночного хозяйства. В альтернативных вариантах особый упор делается на необходимость перераспределения сил и средств в пользу создания развитой индустрии благосостояния и преодоления структурно-технологической несбалансированности народного хозяйства.

Перераспределение средств на развитие индустрии благосостояния возможно за счет переключения на эти цели значительной части оборонного комплекса и сокращения в ряде отраслей производственных капиталовложений.

Институтом экономики и прогнозирования научно-технического прогресса АН СССР проработана возможность маневра капиталовложениями в хозяйстве, что потребует совместного применения административных и стимулирующих средств. Этот маневр позволит не только резко увеличить выбытие устаревших фондов, но и ликвидировать значительную, до 20%, наименее эффективную часть производственного аппарата без возмещения. Для этого необходимо

отменить ранее принятые инвестиционные программы, провести инвентаризацию предприятий с закрытием не менее 60% ведущихся в настоящее время строек производственного назначения и запретить сооружение объектов, не обеспеченных необходимыми мощностями строительных организаций.

В целом в 1991-95 годах можно ориентироваться на суммарную величину производственных капиталовложений в размере 640 млрд руб., что составит 85-90% к уровню XII пятилетки. При этом 540-560 млрд. руб. можно использовать на выполнение социальных программ.

Ключевая роль во всех аспектах предстоящих структурно-технологических преобразований принадлежит конверсии. Рекомендуется сделать ставку на интеграцию военно-промышленного потенциала с гражданскими отраслями, в результате чего можно реализовать некапиталоемкий путь социальной переориентации экономики, организовать выпуск высококачественного инвестиционного оборудования новых поколений для других отраслей, сформировать новую технологическую базу для прорыва в развитии производства наукоемкой продукции.

В отдельных альтернативных вариантах нынешний подход к конверсии подвергнут серьезной критике как ведомственный, сохраняющий обособленность оборонных предприятий.

Особое внимание предлагается уделить преобразованию инвестиционного комплекса. Предлагается снять необеспеченные материалами и оборудованием 20-25% инвестиций и на этой основе ликвидировать дефицит подрядных мощностей и строительных материалов. Это создаст условия для сокращения фронта строительства в 2-2,5 раза и ускорения оборота инвестиционных ресурсов в производственном строительстве в 1,7-2 раза при значительном сокращении незавершенного строительства. Можно поставить цель строить одновременно в стране 150 тысяч объектов производственного назначения вместо 480 тысяч в настоящее время. Для этого нужен комплекс мер. Рекомендуется сократить госзаказ до 20-25% всех капиталовложений, и при выделении ресурсов на госзаказ исходить из коротких сроков строительства.

Нужно использовать налоговую систему для того, чтобы достичь ускорения строительства, сократить инвестиции, перераспределить их в нужные для общества сферы. При налоговом давлении владельцы незавершенного строительства вынуждены будут искать покупателей

этих строек или доводить их до конца.

Принципиально важно создать новый хозяйственный механизм в строительстве. Для этого рекомендуется:

- провести демополизацию, разгосударствление, приватизацию строительного комплекса на всех переделах, начиная с проектирования до опытной эксплуатации;

- создать подрядный рынок;

- децентрализовать процесс накопления и реализации инвестиционных ресурсов;

- превратить подрядные деньги в основной инструмент регулирования инвестиционного процесса;

- провести в строительстве коренные кадровые преобразования, усилив профессиональное ядро строителей.

Для демополизации строительства предлагается ликвидировать общестроительные министерства и разукрупнить территориальные объединения и тресты, которые контролируют до 60-70% подрядного рынка и ресурсов строительных материалов. Нужно сделать строительные организации экстерриториальными и независимыми от местной власти. Предстоит принудительно разделить инвеститоров, чтобы они конкурировали между собой и не аккумулировали большую долю средств в одной организации. Должна быть демополизирована и банковская система предоставления инвестиционного кредита, в том числе на региональном уровне.

Целесообразно снять директивные права с головных проектных институтов и не позволять им создавать новые монопольные организационно-хозяйственные структуры, контролирующие значительную часть капиталовложений или подряда. Нужно уравнивать условия экономической реды и права строительных предприятий с разными формами собственности. Надо поощрять создание кооперативных и частных строительных организаций, ликвидируя и разукрупняя убыточные крупные строительные организации. Нужно развивать конкуренцию, преодолевая монополизм соглашений, в частности, размещать заказы на конкурсной основе. Все строительные комитеты разных уровней должны быть освобождены от производственных функций.

Один из основных дефектов отечественного строительства - низкое качество рабочей силы, сочетающееся с низкой оплатой. При экономической ответственности строительных организаций перед

50
B

рынком нужно снять ограничения на оплату труда, шире привлекать сезонных строителей, до минимума сократить разницу в оплате строителей при разных формах собственности, ориентируясь на производительность их труда.

7. Экономические отношения в системе агробизнеса

Как известно, сельское хозяйство находится в глубоком кризисе и нужны коренные меры, чтобы через систему свободного предпринимательства и материального стимулирования возродить село. При этом нужно преодолеть монополизм совхозов и колхозов и ультимативные требования аграриев о безудержном росте инвестиций в сельское хозяйство, резком повышении сельскохозяйственных цен, отдачи селу "долгов" городом и т.д.

Вряд ли правильным, по мнению Комиссии, было предложение столь значительного повышения цен на хлебные культуры при огромной фактической рентабельности производства зерновых в стране, которая при рациональном ведении зернового хозяйства с учетом его специализации, введения агрокультуры и т.д. может быть удвоена.

Сейчас главный вопрос - введение прогрессивных форм земельной собственности и землевладения. Принятое законодательство о земле не содержит механизма реализации прав крестьян и их кооперативов. Свыше 98% сельскохозяйственных угодий закреплено за колхозами и совхозами, которые ее попросту не отдадут. К тому же структура сельскохозяйственного машиностроения и многое другое ориентированы на большие хозяйства и нет никаких признаков переориентации этой структуры, ее приспособимости к потребностям крестьянских хозяйств.

Мы рекомендуем провести систему кардинальных мер.

1. Можно было бы начать с обнародования Указа Президента СССР о механизме осуществления земельной реформы в соответствии с Законом о земле. Прежде всего целесообразно провести перерегистрацию всех земель. Можно было бы объявить землю колхозов и совхозов суммой наделов граждан СССР, добровольно объединившихся для совместного хозяйствования. Это даст возможность реального выхода крестьян в случае необходимости с принадлежащим ему земельным наделом.

51
~~51~~

Целесообразно на первом этапе создать льготные условия для образования новых крестьянских хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов - освобождение от налогов, предоставление кредитов и т.д.

Новые имущественные отношения на селе могут реализовываться при наличии сельскохозяйственного рынка. А для этого нужна реформа ценообразования в сельском хозяйстве, заключающаяся в одноразовом переходе от централизованных государственных цен к свободным рыночным ценам, ценам договорным и свободно складывающимся в ходе торговых сделок.

Предстоит преодолеть также монополизм сферы заготовок. Нужно срочно возродить систему торгово-закупочных кооперативов, число которых в результате неправильных административных мер во второй половине 1989 г. было сокращено на 1/3. Нужна конкуренция, плюрализм и равные экономические условия для действия разных заготовителей.

При реформе ценообразования можно отказаться от обязательной системы закупок. Государственные организации могут выступать на рынке как покупатели, используя на это средства бюджета. При этом размер централизованного государственного фонда закупок можно уменьшить, дав право комбикормовым, хлебопекарным и др. заводам вступать в прямые связи с селом. В остальном система заготовок должна быть децентрализована и все договоры и контракты должны быть взаимовыгодными и добровольными.

Предстоит ликвидировать монополизм сельскохозяйственного машиностроения. Там, где можно, целесообразно разукрупнить объединения сельскохозяйственных предприятий.

Нужно поощрять создание широкой сети малых предприятий с разными формами собственности, в том числе кооперативной и частной. Особо следует поощрять создание сети малых предприятий по переработке сельскохозяйственной продукции.

Сельское хозяйство - именно та сфера, где наиболее быстро можно осуществить переход к рынку и получить отдачу, которая сразу поставит страну в другое положение. Ориентируясь на опыт экономических преобразований села в 1953-59 и в 1965-70 годах, можно добиться ежегодного прироста сельскохозяйственного производства на 5-7%.

8. Меры по социальной защищенности населения

В пропаганде вопросов перехода к рынку сейчас преобладает нота о необходимости жертв со стороны населения. Рисуют процессы инфляции, безработицы, имущественного расслоения. В то же время почти не говорится о том, что переход к рынку совершается главным образом для того, чтобы создать для населения лучшие условия жизни. В рыночном хозяйстве у населения будет выбор приобретения разнообразных материальных благ, товаров, услуг, жилья, земли, которые будут в избытке, а не в дефиците. Кроме того, условия рыночного хозяйства дадут возможность каждому зарабатывать деньги в соответствии со своими способностями и трудом и, иметь возможность свободно приобретать на них нужные материальные блага. Накопленные ранее деньги тоже будут приносить дополнительный доход, так что у людей будут стимулы плодотворно трудиться, повышать свою квалификацию, проявлять инициативу и предприимчивость. В пропаганде рынка недостаточно подчеркивается тот факт, что может существовать и реально существует развитый рынок при небольшой и контролируемой инфляции - в пределах нескольких процентов в год, при минимальной безработице в 2-5% от числа занятого населения, регулируемом и социально справедливым имущественном расслоении населения.

На первом этапе перехода к рынку - этапе финансово-денежной сбалансированности и нормализации потребительского рынка, продолжительностью примерно в 9 месяцев, улучшение условий жизни населения будет заключаться в защите сбережений населения и получении дополнительного дохода от значительного увеличения процентных ставок в сберегательном банке, в возможности использования накопленных ранее денежных средств и части текущего дохода на улучшение жилищных условий, приобретение гаража, земельного участка за городом, в гарантированной возможности приобретения в обозримом будущем дефицитных сейчас благ. За счет небольших отчислений от денежных доходов населению также будут гарантированы лучшие условия для лечения и санаторного отдыха, дополнительное пенсионное обеспечение в старости. Главное же состоит в том, что в основном будет ликвидирован дефицит и восстановлен в нормальном виде потребительский рынок. Возможность потратить имеющиеся деньги на то, что необходимо, может быть

53
56

приравнена сегодня к 70-50% повышению денежного дохода. Все эти меры в совокупности призваны снять беспокойство по поводу денежной реформы, и вернуть людям веру в завтрашний день.

На втором этапе - реформе розничных цен предстоит переход преимущественно к ценам свободного потребительского рынка. Чтобы не допустить снижения уровня жизни, рекомендуется провести следующие меры:

- совместить переход к рыночным ценам, которые в предложенном варианте возрастут не более чем на 20-25%, с введением в действие пенсионного закона (повышение пенсий в 2 раза, а значит и увеличение реального дохода пенсионеров на 60-70%), со значительным повышением стипендий, введением повышенных пособий на детей для малообеспеченных семей, повышением минимальной заработной платы до 100 руб. (более чем на 40%) и соответствующих ставок и окладов низко- и среднеоплачиваемым работникам по убывающей шкале. Таким образом люди с заработком до трехсот рублей в месяц получают полную компенсацию;

- введение торговли по каталогам зарубежных и лучших советских товаров, что расширит возможность выбора товаров для приобретения и позволит малообеспеченному населению получить существенные дополнительные доходы при продаже своей квоты. Эта мера существенна и для относительно высокообеспеченных работников;

- значительно расширить возможности для людей зарабатывать дополнительно, работая во внеурочное время, по совместительству, занимаясь частным бизнесом и т.д. Эти меры могут быть особенно значительны для высококвалифицированных работников и специалистов;

- повышение насыщенности рынка товарами в результате ранее принятых мер по стимулированию дополнительного производства пользующихся спросом потребительских товаров. Взяв эти два главных барьера на пути к рынку, мы столкнемся с главной опасностью будущего - с возможной значительной инфляцией, и нужно предварительно разработать и четко провести в жизнь развернутую антиинфляционную систему мер, о которой говорилось в предыдущем разделе.

Определенная инфляция неизбежна, но если цены будут повышаться на 4-6%, то такую инфляцию можно использовать для

усиления стимулов к труду, увеличивая заработную плату ежегодно на 8-10%. Такое увеличение денежной заработной платы с ориентацией на индекс инфляции и результаты труда на каждом предприятии и в каждой организации нужно проводить при ежегодном заключении трудовых коллективных договоров между работниками и администрацией. Соответственно, с учетом накопленных сдвигов в ценах и других изменений в жизни, правительство время от времени должно будет повышать минимальный уровень заработной платы, пенсии, стипендии, пособия.

Как видно, в этих материалах не предлагаются меры, связанные с автоматической индексацией отдельных видов доходов населения в зависимости от уровня инфляции. От такой индексации развитые страны отказались, так как она ведет к повышению инфляции. Конечно, если государству в результате рестриктивной политики не удастся сдержать инфляцию на умеренном уровне и повышение цен начнет измеряться двухзначными цифрами, то введение индексации будет неизбежным.

Другой опасностью является возможный рост безработицы. Массовая безработица может начаться уже с этой осени, но не как следствие перехода к рынку, а как результат расстройства хозяйственных связей и остановки, по тем или иным причинам, многих предприятий. Чтобы этого избежать, в первом разделе этого доклада предлагается принять незамедлительные меры по стабилизации нашего хозяйства. Но лучшее противоядие от идущего развала экономики - это активное осуществление мероприятий по переходу к рынку, которое должно начаться, во всяком случае применительно к стабилизации потребительского рынка, в самое ближайшее время.

Переход к рынку с одновременной переориентацией в структуре и развитии хозяйства, значительным сокращением производственных инвестиций, закрытием или преобразованием с уменьшением числа работников неэффективных предприятий, колхозов и совхозов может в свою очередь вызвать новую волну безработицы. Ко всем этим неизбежным процессам нужно серьезно подготовиться. Сократить уровень безработицы, свести его к минимуму можно несколькими путями:

а) проводить специальную политику занятости со стороны государства. На эти цели нужно направить весомую часть

55
68

государственного бюджета. Создать повсеместно отделы трудоустройства (биржи труда), центры по переобучению кадров, работающие за счет государства и предприятий. Проводить специальную инвестиционную политику, нацеленную на создание дополнительных рабочих мест в тех регионах, которые в этом нуждаются.

б) увеличивать число рабочих мест за счет массового создания новых кооперативных, акционерных и частных предприятий, а также предприятий с использованием иностранных инвестиций, для чего нужно устранить разного рода административные преграды на этом пути. Создать соответствующие стимулы и льготы для новых предприятий, особенно для малых и т.д.

в) стимулировать прежде всего через налоговую систему и процентные ставки на кредит увеличение рабочих мест, особенно в трудоизбыточных регионах.

г) создать протекционистские и льготные условия для развития сферы услуг, где у нас занято около 30% всей рабочей силы против 60-70% в развитых капиталистических странах. При своем развитии эта сфера может поглотить десятки миллионов работников.

д) осуществить меры для снижения заинтересованности в работе женщин, имеющих малолетних детей, пенсионеров и студентов, обеспечив их средствами к существованию; шире использовать частичную занятость.

Нужен специальный закон о занятости, предусматривающий в том числе меры по социальной защите безработных, по выплате для них пособий и т.д., а также новые кодексы по труду и другое законодательство. Комиссия не обсуждала этот вопрос более детально, так как нам представляется, что Концепция Гокотруда на этот счет весьма полна.

Для формирования настоящего рынка рабочей силы очень важно провести муниципализацию и приватизацию государственной собственности на жилье (отменить прописку, снять ограничения с купли-продажи, стимулировать предприятия в жилищном строительстве), идти к формированию рынка жилья. Но такая реорганизация жилья потребует времени.

Что касается нарастания имущественного и финансового неравенства в результате перехода к рыночной экономике, то оно должно получить общественное и законодательное признание как

фактор активизации деловой инициативы и заинтересованности. В тоже время экономическая и социальная политика государства должна быть направлена на определенное смягчение этого неравенства путем социальной помощи всем тем, кто не в состоянии зарабатывать, и прежде всего малообеспеченным, и прогрессивного налогообложения на высокие доходы, имущество, наследство. Но как и во всем остальном, это нужно делать весьма сбалансированно, так, чтобы налоговая прогрессия была умеренная, не подавляющая человеческую активность и инициативу. Одновременно, должна быть резко усилена борьба против укрывательства от налогов.

Одна из центральных задач - улучшение общественного климата, в котором бы происходило движение к рынку. Переход к рынку осуществляется не только в условиях глубокого экономического кризиса, политической нестабильности, напряженности социальных и национальных отношений, но и в условиях крайне неблагоприятной социально-психологической обстановки.

Доминанту общественных настроений составляют тревожность, пессимизм, основанные на ощущении того, что общество утратило основу благополучия и стабильности, тающих надеждах на успех перестройки в обозримом будущем. Падает доверие к правительству. Данные опроса, проведенного в июне 1990 г. показывают, что большинство опрошенных соглашается с тем, что правительство должно уйти в отставку. Обещания больше не удовлетворяют, люди хотят видеть реальные дела и успехи перестройки. На этом фоне отношение к переходу к рыночным методам хозяйствования выглядит достаточно оптимистичным. Больше половины опрошиваемых ВЦИОМ поддерживают идею перехода к рынку, за совершенствование плановых методов управления высказались лишь около 19%.

Распространение "прорыночных" настроений вызвано, по видимому тем, что среди населения крепнут ощущения углубляющегося кризиса в экономике, а все большая информированность о жизни стран с рыночной экономикой формирует в глазах населения ее привлекательный образ.

Однако эта поддержка весьма неустойчива, т.к. основана не на оценке реальных результатов и достижений, а на представлениях об обществе, которое может быть построено, на надеждах, что скорее всего, хуже не будет. Результаты опросов 1989 и 1990 годов показывают, что негативное отношение к реформе розничных цен

остаётся устойчивым. Мера эта действительно относится к числу непопулярных, причем доминирующими мотивами является то, что реформа цен не принесет желаемого эффекта в условиях продолжающейся бесхозяйственности и господства затратного механизма, но несомненно снизит уровень жизни значительной части населения. Большинство опрошенных считает, что переходить к рынку надо постепенно, их почти в два раза больше, чем тех, кто высказывается за быстрый переход. Но не только это может служить доказательством в пользу эволюционного перехода. Сложность перехода к рыночной экономике заключается в том, что культура, идеология и социальная психология рыночной экономики в корне противоречит сформированной в условиях командно-бюрократической системы хозяйствования системе ценностей, норм и мотивов поведения, общественных оценок и суждения. Массовое сознание легче приемлет новые формы хозяйствования, если они существуют сначала в каких-то привычных для него формах. Поэтому передачу земли во владение с правом наследования, к примеру, поддерживает подавляющее большинство опрошенных, а куплю-продажу - значительно меньше. И поэтому остаётся серьезной проблема отчуждения основной массы трудящихся от идей экономической реформы, поскольку они не видят в ней каких-либо возможностей улучшить свое собственное положение. Почти половина опрошенных (июнь 1990) считают, что они не получают возможности для увеличения своих доходов, заработков при переходе к рынку. Более того, по мнению большинства опрошенных, происходящие изменения в экономике создают условия для получения доходов в основном тем группам, престиж которых в обществе не очень высок (работники партийного и государственного аппарата, кооператоры, дельцы "теневой" экономики). Вместе с тем не задействованы интересы и мотивы основной части трудящихся, и в этой связи трудно рассчитывать на ожидаемые от реформы результаты. Это означает, что предпосылки для положительной мотивации, включенности и идентификации с происходящими и предполагаемыми переменами, весьма слабы. В этой связи обращает на себя внимание, что ни в правительственной, ни в альтернативных программах не только не проработана, но даже и не поставлена проблема мотивации и интересов. Последние рассматриваются лишь в связи с обеспечением мер социальной защиты, интересы же и мотивы поддержки и участия в реформе, очевидно, считаются само собой

разумеющимися.

На индивидуальном уровне в настоящее время существуют три основных типа мотивации трудовой деятельности: предпринимательская, получение высоких зарплат, гарантированность зарплаты. При этом доминирующей является ориентация на гарантированность. Очевидно, что изменение мотивационной структуры в пользу ориентации на предпринимательский доход и получение высоких зарплат будет зависеть от того, насколько благоприятные возможности будут для этого созданы.

Тот факт, что каждый пятый ориентирован на получение дохода от своего дела, говорит о достаточно сильном распространении в массовом создании предпринимательской мотивации. Особенно благоприятным здесь является то, что в большей степени она свойственна руководителям предприятий и кооператорам. Однако насколько полно могут реализоваться эти ориентации, зависит от экономических и социальных условий. Экономические условия зависят прежде всего от налоговой и кредитной политики. Около половины тех, кто хотел бы завести свое дело, указали на отсутствие денег как на основное препятствие, а еще четверть - на отсутствие гарантий со стороны государства.

Что же касается социальных условий, то благожелательное отношение к предпринимателю будет зависеть от того, удастся ли поднять престиж высоких доходов и предпринимательства, и какова будет глубина различий в доходах и уровне жизни между имеющими высокие и средние доходы. Опасения глубокого расслоения общества на "богатых" и "бедных" - один из основных мотивов недоброжелательного отношения к распространению частной собственности и предпринимательства.

Важно четко определить уже сейчас те социальные группы, которые выиграют и проиграют от проведения реформы. В числе проигравших видятся работники управленческого аппарата, в первую очередь его высших эшелонов, занятые в военно-промышленном комплексе, занятые на предприятиях промышленности и сельского хозяйства с низкой эффективностью и некоторые другие группы. Следовало бы разработать целевые программы, смягчающие негативные последствия реформы, объектом которых должны стать не только упоминаемые в этой связи группы малообеспеченных, пенсионеров,

лиц с фиксированными доходами, но и работники, которые будут нести основное бремя реструктуризации экономики.

При проведении всей работы по переходу к рынку, нужно также учитывать, что усиливаются настроения признания приоритета республик в принятии как политических, так и экономических решений. Результаты опросов показали, что большинство населения положительно относится к тому, чтобы республики и области заключали между собой договоры об экономическом сотрудничестве напрямую, без участия "центра" 76% опрошенных (против этого высказались всего 7%). В тоже время примерно треть опрошенных выступает как в поддержку ограничения вывоза товаров за пределы республики, так и против, считая что это приведет только к ухудшению экономической ситуации в стране, что свидетельствует о достаточно высоком уровне конфликтности позиций по этому вопросу.

Нужно иметь также в виду, что население предпочитает диверсифицированную по территории модель проведения реформы и в этих условиях готово выносить более высокую нагрузку. Если цена реформы по оценкам населения будет чрезмерно высокой, то весьма велика вероятность возникновения движения протеста в самых его разнообразных формах активного (забастовки, митинги, демонстрации и т.п.) и пассивного (рост эмиграции, уход в "теневую" экономику и др. сопротивления реформе).

9. Внешнеэкономические связи

Альтернативные варианты принципиально отличаются по этому вопросу от правительственного проекта. Внешнеэкономические связи рассматриваются в них не просто как дополнение к внутренней экономике, а как один из ее моторов. Многие авторы утверждают, что переход к рыночному хозяйству в СССР невозможен без более полного включения нашей страны в мировой рынок, без активного воздействия внешнеэкономических факторов на все стороны нашего хозяйства.

Прежде всего, дебатруется вопрос о возможности привлечения зарубежного капитала и мобилизации заработанных валютных ресурсов для насыщения потребительского рынка и на перестройку структуры народного хозяйства страны и в первую очередь на техническое обновление ключевых отраслей.

При этом важнейшим условием более полного включения нашей страны в мировую экономику является наличие: а) четкой программы, пользующейся поддержкой республик и основных общественных сил страны; б) национальной программы сокращения военных расходов, армии и вооружений, конверсии военного производства; в) новой доктрины внешнеэкономических связей с системой мероприятий и гарантиями для иностранных инвестиций. И дело не только в наличии таких документов, но и в первых твердых и четких шагах к реальному осуществлению этих проектов.

При этих условиях есть возможность:

- получить значительную помощь от развитых капиталистических стран в разных формах, в том числе рассчитывать на возможность рублевого покрытия кредита, получение больших займов на льготных условиях и на длительные сроки;

- в крупномасштабных размерах осуществить сдачу в долгосрочную аренду отдельных месторождений топлива и сырья, лесных массивов и земли, и организовать много совместных предприятий для эксплуатации этих природных ресурсов;

- осуществить аукционную продажу или сдачу в долгосрочную аренду недвижимость, в том числе незавершенные строительные объекты;

- на многомиллиардную сумму осуществить продажу государством ценных бумаг под разного рода обеспечение и акций предприятий и организаций СССР, покупаемые иностранными инвесторами;

- начать массовую разработку с помощью иностранных капиталов многочисленных баз отходов и вторсырья;

- ежегодно привлекать миллиардные (в долларовом исчислении) иностранные вложения в организацию совместных предприятий;

- осуществить крупные вложение иностранного капитала в создание современной индустрии туризма и инфраструктурных объектов для бизнеса.

Для претворения этих планов в жизнь помимо экономических условий нужна политическая стабильность в стране, консолидация общественных сил, отсутствие массовых национальных конфликтов и забастовок. Мовет быть целесообразно на этот счет принять совместную Декларацию республик под эгидой Президента СССР.

40% мирового капитала, как известно, сосредоточено в Японии. Именно эта страна является крупнейшим кредитором и инвестором в

61
14/1

мире, поэтому для нас вопросом первостепенной важности является урегулирование политических противоречий с Японией, и на этой основе заключение с ней договора об экономическом сотрудничестве. Это может стать возможным только при организации в ближайшее время встречи в верхах. Во взаимоотношениях с США нужно как можно быстрее добиться предоставления нам режима наибольшего благоприятствования во внешнеэкономических связях, что потребует от нас известных усилий. При наличии четкой программы перехода к рынку и скорейшего решения вопросов о выводе наших войск из Европы можно было бы в Европейском Экономическом Сообществе получить более благоприятный для нас статус, который ЕЭС сейчас предусматривает принять для Польши, Венгрии и Чехословакии.

Как можно быстрее нам нужно вступить в разнообразные международные экономические организации, прежде всего в Международный валютный фонд и Мировой банк, что сразу повысит внешнеэкономический статус страны.

Разумеется, особый упор должен быть сделан на развитие системы гарантий безопасности западного капитала со стороны республик и страны в целом. Эти гарантии должны быть подкреплены двусторонними договорами на государственном уровне с другими странами и международными организациями. В первую очередь нам необходимо такое соглашение с США и Японией. Если провести все эти мероприятия, то приток иностранных ресурсов начнет резко увеличиваться уже с 1991г. и в 1992 году он мог бы составить (с учетом валютной выручки от собственного экспорта) только в части обращенной на импорт продукции в нашу страну за счет конвертируемой валюты до 50 млрд. долл., что во внутренних ценах составит примерно 200 млрд. руб.

На ближайшие годы нужно серьезно изменить структуру импорта, повысив долю товаров и услуг для потребительского рынка, машин, оборудования и приборов для всего комплекса отраслей индустрии благосостояния при условии, что они незамедлительно вводятся в дело и дают весомый социальный эффект, а также машин, оборудования и приборов для технического перевооружения, в первую очередь гражданского машиностроения, индустрии информации, транспорта и связи. Условием для столь значительной переориентации импорта являются меры по импортозамещению многих средств производства, зерна и мяса. Для этого нужно разработать и

осуществить целую систему мер как по линии выделения дополнительных ресурсов на эти направления, так и по линии введения мощных стимулов импортозамещения.

Включение народного хозяйства СССР в мировую экономику предполагает изменение во всем хозяйственном механизме внешнеэкономических связей.

Цены и таможенные пошлины. В ходе реформы ценообразования по всем видам цен мы перейдем к системе цен, более близкой по своим соотношениям к мировым ценам. На этом этапе важно при изменении уровня централизованных цен на некоторые ключевые товары, составляющие 20-30% всего товарооборота, обеспечить возможности их приближение к мировым. В дальнейшем система рыночных цен будет эволюционировать, все более сближаясь с мировыми ценами под влиянием курса внутренней конвертируемости рубля, таможенных тарифов, конкуренции со стороны иностранных товаров, более свободно поставляемых на внутренний рынок.

В этой связи при осуществлении реформы ценообразования важно одновременно ввести новую систему таможенных пошлин, ориентированную на активизацию внешнеторговых связей, а не преследующую преимущественно фискальные цели и протекционизм монополю высокими ценами отдельных производителей в СССР.

Одновременно с этим целесообразно перейти и на единый, более реалистичский курс рубля по отношению к валютам других стран, устранив так называемый дифференцированный валютный коэффициент.

Совместные предприятия и специальные экономические зоны. Целесообразно улучшить условия для совместных предприятий с тем, чтобы поощрить развитие этой эффективной формы хозяйствования. Для этого нужно резко облегчить организацию совместных предприятий, используя опыт зарубежных стран, где формальные операции по регистрации совместного предприятия занимают несколько часов. Целесообразно создать ряд льгот (прежде всего по снижению налога) для совместных предприятий, создаваемых на особо важных для нашей страны направлениях (улучшение условий жизни населения, а также наукоемкие отрасли). Можно было бы принять специальные меры по облегчению конвертируемости прибыли совместных предприятий. Шире можно было бы развивать совместные предприятия в импортозамещающих отраслях, проводя конвертируемость рубля за счет части валюты, сэкономленной на

импорте. Радикального улучшения требует и материальное обеспечение совместных предприятий. На первых порах для них можно было бы создать реальный рынок недвижимости, разнообразных средств производства, аренды земельных участков, а главное, как можно скорее нужно принять закон о гарантиях иностранным инвесторам. Целесообразно незамедлительно допустить иностранные фирмы к операциям в рублях внутри СССР. Эта мера привела бы к увеличению спроса на советский рубль, что является условием будущей конвертируемости. Эта мера создала бы стимулы для иностранных предприятий реинвестировать в СССР получаемую в рублях прибыль, а не стремиться вывозить ее за границу.

Целесообразно ускорить решение вопросов, связанных с формированием специальных экономических зон. Здесь нужно четкое разграничение полномочий и ответственности союзных и республиканских организаций. Зоны могли бы быть разной направленности. Сначала иностранный капитал лучше привлекать в экономические зоны сырьевой направленности, где на льготных условиях можно предоставить право на разработку природных ресурсов. Это может относиться к прилегающим к Финляндии лесным районам Карелии, Дальнему Востоку и Сибири, привлекающим особое внимание калифорнийского капитала США, японского и южнокорейского капитала. Вместе с тем, нужно всячески поощрять создание специальных экономических зон с технополисами и технопарками, туристских зон, например, на Камчатке, Курильских и Командорских островах, на Байкале, в Армении (прежде всего для армянской диаспоры), в Центральной России, в Ленинграде и в Прибалтике.

Формирование валютного рынка и конвертируемость рубля. По мнению Комиссии, введение во внутреннее денежное обращение страны иностранных валют не является шагом к конвертируемости рубля и в определенной мере подрывает его покупательную способность и препятствует конвертируемости. Более правильным с этой точки зрения является введение в будущем новых чеков, на которые в обязательном порядке обменивалась бы иностранная валюта для проведения операций на внутреннем рынке страны. При этом важно обеспечить реальный курс этих чеков в отношении к рублю, организовав их свободную торговлю по рыночным ценам. Выпуская, учитывая и получая эти чеки государство сможет более эффективно

64
4/4

управлять денежным обращением.

Чтобы рубль был конвертируемым в полном смысле этого слова, хотя бы на внутреннем рынке, важно чтобы на него можно было бы купить товары внутри страны. Поэтому переход к рыночной экономике и выполнение рублем его функций является необходимым условием конвертируемости, также как и наличие рациональных внутренних цен, приближенных к международным, и товарная конвертируемость рубля. Нормальная внутренняя конвертируемость с рациональным курсом рубля могла бы быть сформирована в 1992-93 годах, когда в СССР сложатся товарные рынки, рынок инвестиций, рабочей силы, ценных бумаг. Внешняя конвертируемость могла бы быть достигнута в лучшем случае только к середине 1990-х годов.

Привлечение валютных вкладов. Целесообразно создать условия, при которых хранить и использовать валюту в СССР будет выгоднее, чем в других странах. Для этого надо снять ограничения по валютным вкладам. Нужно повысить процент по этим вкладам как минимум до уровня самого высокого процента в развитых странах, при этом должна быть улучшена и приближена к мировой деятельности Внешэкономбанка, а затем и других банков по внешнеэкономическим операциям. Держателям валютных счетов в СССР должны иметь возможность закупки по конкурентным (ниже среднемировых) ценам материально-технических ресурсов, товаров и услуг.

Эмиграция специалистов. Специальная группа проблем, которая ставится в альтернативных вариантах, связана с предотвращением лавинообразной эмиграции за рубеж высококвалифицированных кадров. Предлагается создать экономические рычаги переориентации людей, выезжающих за рубеж на постоянное место жительства, на временный выезд. Желаящим выехать за рубеж сделать такой выбор помогло бы предоставление специальных льгот при возвращении в СССР через систему социального страхования, возможности свободно реализовывать в СССР заработанную за рубежом валюту как на приобретение товаров широкого потребления, квартир, домов по умеренным ценам, так и на развитие индивидуального и частного предпринимательства. Необходимо также создать прочную правовую базу, включая межправительственные соглашения, по регулированию выездов на работу за рубеж, используя опыт других стран-доноров рабочей силы.

Сохранению научно-исследовательских и инженерно-технических

кадров будет способствовать созданию технополисов, научных парков с привлечением капиталов и оборудования зарубежных фирм, специалистов из научных центров других стран, с развитием в этих агломерациях венчурной формы организации разработок и практической реализации их результатов. Одновременно нуждается в радикальном пересмотре наше законодательство по авторскому праву, охране интеллектуальной собственности. Развитие коммерческой инфраструктуры должно содействовать формированию внутрисюжного рынка идей и технологий, его взаимодействию с аналогичными рынками в других странах.

Децентрализация внешнеэкономической деятельности. Ключевой вопрос новой внешнеэкономической стратегии страны - это децентрализация внешнеэкономической деятельности. Наряду с устранением многих существующих административных барьеров на пути внешнеэкономической деятельности, на первый план выдвигается вопрос о разделении функций между СССР и союзными республиками. По мнению Комиссии, при рассмотрении этого вопроса многое можно было бы позаимствовать из законодательства о разделении функций между Европейским Экономическим Сообществом в целом и входящими в него государствами. Центр в этом случае должен регулировать таможенные тарифы, общесоюзные стандарты и правила, проводить лицензирование и квотирование экспорта и импорта, вводить ограничения по экспорту и импорту по номенклатуре стратегических товаров, руководить единой денежной системой, заключать международные договоры и соглашения по указанным выше вопросам. При этом таможенные тарифы СССР и другие общесоюзные документы должны разрабатываться вместе с союзными республиками. В этом случае республики получают широкие права и возможности.

При такой децентрализации внешнеэкономической деятельности особенно важно предоставить основным звеньям нашей экономики - предприятиям - равные права и возможности участвовать во внешнеэкономических связях независимо от форм собственности и места расположения. Также равные права по внешнеэкономической деятельности должны иметь и частные лица.

По мнению Комиссии, можно было бы упростить руководство внешнеэкономической деятельностью страны, создав на базе МВЭС и ГВК единый общесоюзный орган по государственному контролю и регулированию внешнеэкономических связей. При этом важно

49

освободить такой орган от коммерческой деятельности. Соответственно внешнеторговые объединения МВЭС можно будет превратить во вневедомственные коммерческие торговые посреднические фирмы, работающие на комиссионных началах. Чтобы сохранить государственную монополию на жизненно важные статьи экспорта - нефть, газ, золото, алмазы и др., этот экспорт нужно проводить на условиях госзаказа.

Соответственно и валютную политику нужно сделать частью общей денежной политики, осуществляемой банком, с более широким применением рыночных методов регулирования. При таком подходе валютный контроль рекомендуется возложить на Госбанк, определить перечень банков, которые наряду с Внешэкономбанком получают право на валютные операции.

10. Взаимодействие союзных республик и Союза ССР в осуществлении экономической реформы

Проблема экономических взаимоотношений союзных республик и Союза ССР в нынешней ситуации имеет два важнейших аспекта: 1) как отразить интересы республик в процессе радикальной перестройки Союза, создания эффективной экономической системы на базе полнокровного общесоюзного рынка; 2) каким образом организовать совместную работу республик и центра по подготовке и поэтапному осуществлению экономической реформы (разумеется, на добровольных началах). Очевидно, консенсус суверенных государств-республик, желающих объединиться в рамках нового Союзного договора, необходим прежде на стадии проектирования нового экономического механизма и его законодательного закрепления, а уж затем - в процессе его реального функционирования.

Приходится констатировать, что централизованный способ разработки концепции перехода к рыночным отношениям, в принципе приемлемый только для унитарного государства, не мог консолидировать республики и союзное руководство, усилил противостояние республиканских и центральных органов власти.

К моменту представления Правительством СССР своей концепции было очевидно, что перевод всей страны на рельсы рыночной экономики не сможет быть осуществлен без активного участия в этом процессе союзных республик. Уже в 1988 году республики Прибалтики

107
20

определенно встали на путь решения принципиальных вопросов развития своей экономики, обособленного от страны в целом. Важнейшим событием последних двух месяцев явилось принятие рядом республик деклараций о государственном суверенитете и основанных на них актов, в которых провозглашается и отчасти законодательно закрепляется проведение ими самостоятельной политики в переходе к рыночной экономике.

И только в самое последнее время правительство СССР существенно активизировало совместную деятельность республик и центра по единой программе перехода к рыночным отношениям. Особое значение имеет договоренность высших руководителей СССР и РСФСР о создании объединенной союзно-республиканско группы с включением полномочных представителей всех республик для разработки общей концепции дальнейшего развития реформы. Доклад Н.И.Рыжкова 20 июля 1990 г. на совместном заседании Президентского совета и Совета Федерации уже содержал систему мероприятий по участию республик и в процессе проектирования реформы, и в ее реализации.

Абсолютно ясно, что экономическая реформа в СССР (переход к развитым рыночным отношениям) не может быть спланирована в каком-либо одностороннем порядке: сверху (центром) или снизу (отдельными республиками). Необходимо четкое разделение ролей и взаимодействие республик и Союза. Основные принципы этого процесса должны определяться новым Союзным договором.

Реформируемый хозяйственный механизм страны должен включать а) элементы, присущие всем республиканским (региональным) подсистемам (предприятия, банки, элементы рыночной инфраструктуры и т.д.); б) республиканские (региональные) блоки, учитывающие особенности соответствующих республик (регионов) и допускающие широкую альтернативность их внутренних хозяйственных механизмов; в) систему центрального управления, главной функцией которой становится государственное регулирование рыночных отношений (ограниченное административное управление, финансово-кредитная и налоговая системы, регулируемое ценообразование, инфраструктура общесоюзного рынка, основы механизма социальной защиты населения).

Следует учитывать разнообразие условий в отдельных республиках (регионах), неодинаковую их готовность к переходу на рыночные отношения (не только экономическую, но и социально-

психологическую, политическую), неравенство их стартового положения, целесообразную многовариантность их связей между собой и Союзом. Установка на одинаковость и одновременность движения к рынку неизбежно привела бы к "шоковым" ситуациям в отдельных регионах (особенно при радикальном варианте реформы) или к сильному торможению хода реформы (при "умеренной" стратегии с акцентом на стабильность). Программа движения к рынку должна позволять одним республикам (регионам) развивать повышенную скорость, другим же двигаться более осторожно, сообразуясь со своими возможностями.

Реальной и прочной основой объединения республик в Союз ССР в современных условиях может быть только наличие у субъектов федерации общих экономических интересов, отражение которых должно поэтому занять в Союзном договоре главное место. Это должно найти выражение в точном и полном закреплении в договоре тех полномочий, которые в общих интересах своего экономического развития республики предоставляют центру. Полномочия могли бы состоять, по мнению Комиссии в следующем:

- определять экономическую политику в стране. В этой области Союзу ССР в лице его высших органов государственной власти достаточно предоставить полномочия определять основы такой политики (свобода предпринимательства, пределы государственного регулирования экономики, многообразие форм собственности, минимальные социальные гарантии и т.п.) с тем, чтобы социально-экономическое развитие разных частей страны не оказалось базирующимся на принципиально различных и трудно совместимых экономических подходах. Попросту говоря, для формирования общесоюзного рынка нужны "единые правила игры". Здесь особенно опасен региональный монополизм;

- осуществлять управление в тех сферах экономики, которые по самому своему характеру требуют единого в масштабах страны управления (транспорт, связь, энергетика, денежное обращение, таможенное дело и др.), либо когда его осуществление отдельными республиками экономически невозможно или нецелесообразно (космос, крупные межрегиональные программы, ликвидация чрезвычайных ситуаций). Такое управление со стороны Союза ССР предполагает и соответствующее правовое регулирование путем издания общесоюзных актов (Устав железных дорог СССР, Таможенный кодекс СССР, Закон

СССР об использовании атомной энергии и др.) ;

- законодательно регулировать товарно-денежные отношения, реализация которых выходит за пределы одной республики, вне зависимости от состава участвующих в таких отношениях субъектов. Речь идет о развитом и достаточно детализированном общесоюзном гражданском законодательстве (включая хозяйственное, финансовое и трудовое законодательство), регулирующем весь тот экономический оборот, который не ограничен рамками одной республики.

Очень важен вопрос о разделении компетенции союзных и республиканских органов в осуществлении экономической реформы. Главное направление - сосредоточение управленческих функций в первичных звеньях территориальной иерархии и делегирование наверх только таких функций, осуществление которых на низших уровнях или невозможно или неэффективно.

О разгосударствлении собственности. Предпосылкой решения союзными республиками вопроса о разгосударствлении собственности могло бы быть осуществление в кратчайшие сроки децентрализации государственной собственности - ее разделения между Союзом ССР и республиками.

Общегосударственное планирование и ценообразование. Задачи общегосударственного планирования в условиях развитых рыночных отношений - обеспечение общесоюзных нужд и программ. Инструменты непосредственного планирования - госзаказ, лимиты (фонды) материально-технического обеспечения, квоты на поставки товаров народного потребления. Сокращение круга дефицитных видов продукции будет приводить к сужению круга и доли госзаказа и неторгового распределения. Госзаказ по республикам целесообразно сохранять только по некоторым видам продовольствия. Для поддержания республиканских (региональных) рынков в переходном периоде целесообразно гарантировать определенный уровень обеспечения товарами народного потребления в виде устанавливаемых квот на важнейшие группы товаров.

Указанные намерения союзной концепции поддерживаются большинством республик, однако требуют серьезных обоснований количественные оценки госзаказа, лимитов и квот для отдельных республик.

В сфере ценообразования имеется два существенных аспекта отношений между республиками и Союзом: 1) распределение

70
93

компетенции по государственному регулированию цен (установление твердых и лимитных цен), 2) участие республик в установлении общесоюзных цен (включая их территориальную дифференциацию).

Финансово-кредитная система и денежное обращение. В настоящее время достигнуто в основном согласие по принципам разделения госбюджета на союзный, республиканские и местные (распределение источников доходов и статей расходов, самостоятельность бюджетов, прямая зависимость расходов от доходов и т.д.) и децентрализации банковской системы (учреждение главных республиканских банков, системы коммерческих акционерных банков).

Ряд республик в принятых законодательных актах определяют, что отношение с союзным бюджетом является компетенцией только высшего органа республики. Так, установлено, что РСФСР будет выделять союзному бюджету необходимые суммы расчетно по каждой статье расходов. Этому решению не соответствует новый закон СССР о налогах с предприятий, объединений и организаций, который устанавливает прямой контакт предприятий любой собственности подчиненности с союзным бюджетом. Здесь требуется срочное урегулирование союзного и республиканского законодательства.

Предстоят переговоры о разделении активов между Госбанком СССР и главными республиканскими банками, упорядочение прав по распоряжению кредитными ресурсами. Поддерживается намерение образовать единый федеральный фонд, предназначенный, в первую очередь, для социального выравнивания республик, особенно для защиты малоимущего населения. Предусматривается, что каждая республика вносит в этот фонд определенный процент от производимого национального дохода.

Социальная защита населения в отдельных республиках. Общесоюзные мероприятия (и фонды) по защите различных социальных групп должны обеспечивать гарантированный минимальный уровень жизни населению всех республик (минимальная оплата труда и других доходов с учетом районных коэффициентов, пособия по временной безработице и т.д.). Сверх этого республики могут выделять средства для социальной поддержки своего населения из собственных источников. Требуется разрабатывать особые программы социальной защиты населения в республиках (регионах) с быстро растущим демографическим потенциалом, подвергающихся структурной

71

перестройке (регионы с высокой концентрацией горнодобывающих и конвертируемых оборонных предприятий) и регионах экологического бедствия.

Все без исключения варианты реформы декларируют решающую роль полнокровного общесоюзного рынка в оздоровлении экономики, в политической и экономической консолидации республик. Однако пути создания такого рынка указываются неоднозначно.

В концепции Правительства и других предложениях недооценивается значимость принимаемых на местах из-за дефицита товаров и инфляции мер по локализации товарно-денежного оборота и введению распределительных механизмов (торговля по талонам, карточкам, паспортам, визиткам, введение чеков "Урожай-90", натуральный обмен, сокращение местными органами госзаказов, ограничения вывоза товаров и др.) Меры подобного рода с начала 1990 г. приобретают повсеместный характер и начинают закрепляться в законодательных актах республик. "Вписать" эти меры в программу перехода к рыночной экономике с целью их постепенного преодоления теперь уже вряд ли возможно без согласованного взаимодействия центра и республик. Преодолеть тенденции натурализации и прямого распределения можно только экономически и прежде всего общим выравниванием покупательского спроса (населения и предприятий) и товарного предложения, нормализацией денежного обращения.

Сказанное позволяет констатировать, что осуществление радикальной экономической реформы и переход к рыночной экономике зависит сегодня прежде всего от тесного взаимодействия центра и республик.

11. О количественных оценках последствий перехода к регулируемой рыночной экономике

Анализ материалов, представленных в Комиссию, показывает, что большинство альтернативных предложений не подкреплено количественными оценками, а тем более обобщающими расчетами. И это вполне объяснимо, т.к. такие расчеты требуют развитого экономико-математического инструментария, серьезного информационного и программно-математического обеспечения. Сегодня этим располагает ГВЦ Госплана СССР, где для правительственных предложений были выполнены комплексные расчеты социально-

72
~~23~~

экономических последствий перехода к регулируемой рыночной экономике.

Указанные расчеты позволили количественно оценить два варианта становления рынка в СССР, первый из которых подобен так называемой "шоковой терапии", второй - поэтапный и более плавный.

Комиссия проанализировала полученные на модели результаты и считает, что (при всей условности применяемых моделей) они могут использоваться при подготовке мероприятий по переходу к рынку.

Первый вариант - типа "шоковой терапии" - предусматривает формирование равновесных финансовых пропорций и становление рыночных отношений за минимально короткий срок - порядка двух лет (1991-92 гг.). В этом варианте структурная перестройка экономики происходит за счет инфляционного взрыва и прекращения деятельности в новых условиях неэффективных производств. При этом государство осуществляет жесткую эмиссионную политику, вынуждено минимизируя выделение средств на социальную поддержку населения. Реализация этого варианта чревата разрушительными социальными последствиями - резким снижением в ходе реформы уровня жизни населения, огромной безработицей при глубоком падении темпов производства.

Второй вариант - обеспечивает поэтапный переход к эквивалентному обмену на рынках продукции и факторов производства, более плавную структурную перестройку экономики при активном регулировании государством инфляционных процессов и сильной социальной поддержке населения. Вариант исходит из того, что уже с 1991 года существенно усиливаются меры по "связыванию" свободных денег населения и предприятий. Одновременно в законодательном порядке ограничивается эмиссия денежных средств и осуществляется целенаправленная налоговая политика. Будет сокращаться прямое финансирование государством по всем направлениям и быстро возрастать выплаты из государственного бюджета, идущие на материальную помощь малообеспеченным слоям населения, выплату пособий по временной незанятости и профессиональную переподготовку.

Как показывают расчеты, на первом этапе становления рыночных отношений их механизм приведет к спаду инвестиционной активности и снижению производства в тяжелой промышленности. Вместе с тем непроизводственное строительство, легкая и пищевая промышленность

13
07

даже в этот период будут развиваться относительно высокими темпами. Для этой ситуации, как показывают расчеты, будет характерно следующее:

а) возможный спад производства на этапе переходного периода в силу низкой эффективности многих отраслей и предприятий, структурного кризиса, необходимости перестройки производственного потенциала в соответствии со структурой конечного спроса;

б) тенденция роста цен на потребительском рынке даже при самой жесткой денежной политике. При этом предусматривается коренное изменение структуры потребления населения, формирование принципиально новых каналов расходования денег;

в) тенденция роста безработицы;

г) возможность ухудшения экономической и социальной обстановки на тех территориях, где в структуре производства преобладает тяжелая промышленность и оборонные отрасли (например, Урал, Донбасс);

д) необходимость упреждающей разработки и финансирования государством целевых, ориентированных на различные слои населения программ социальной подрезки, что делает затруднительным сокращение дефицита бюджета и государственного долга даже при максимальном сокращении всех бюджетных расходов, не связанных с социальной сферой;

е) сильная зависимость траектории социально-экономического развития в переходный период от институциональных факторов (ценообразование, налогообложение, конвертируемость рубля и др.), что показывает серьезную возможность государства серьезно влиять на развитие экономики методами экономического регулирования.

Необходимо подчеркнуть, что исходные гипотезы и результаты расчетов, не являясь бесспорными в своих конкретных количественных оценках, дают достаточно надежную качественную характеристику возможной экономической ситуации в стране в период перехода к рыночным отношениям.

Ввиду краткого срока Комиссия не располагала возможностью сформировать исходные показатели для расчета и анализа представленных в настоящем докладе рекомендаций. В целом они идут в русле второго варианта, но смягчают отдельные негативные тенденции:

- снижают показатели безработицы в связи со специальным

74
0/0

стимулированием создания дополнительных рабочих мест и выделением для этого государственных ресурсов, а главное - с упором на быстрое развитие кооперативов и частных предприятий, сферы услуг, посреднической деятельности;

- смягчают дефицит госбюджета из-за введения платности за централизованные производственные вложения и сочетания бюджетных средств со средствами предприятий, кредита и населения при решении целевых задач, а также линией на коммерсализацию государственных организаций, использующих бюджетные средства. В материалах Комиссии учтено также большее сокращение затрат на военный комплекс и смежные отрасли;

- обеспечивают более ускоренный рост потребительских товаров и развития сферы платных услуг, и не только по линии госпредприятий, но и по линии кооперативов и частного сектора. Существенно большим мы ожидаем и рост сельскохозяйственного производства в связи с предлагаемыми коренными мерами по введению здесь системы свободного предпринимательства. Наконец, существенное значение будет иметь широкая интервенция импортных товаров широкого потребления в связи с предлагаемыми изменениями во внешнеэкономической деятельности;

- более благоприятными могут быть и показатели структурно-технологической перестройки нашего народного хозяйства в связи с предложениями Комиссии по более резкой конверсии военного производства и изменениями во внешнеэкономической деятельности.

В конечном счете в результате таких вариантных расчетов может быть разработан комплексный прогноз социально-экономических последствий реализации программы перехода к рыночной экономике и соответствующей траектории развития народного хозяйства.

Иванов

15.08.90