

**ИНСТИТУТ МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ  
И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ  
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК**

**Профсоюзная ул., 23  
МОСКВА 117859,  
РОССИЯ  
Тел.( 095) 120-4332  
Факс ( 095) 310-7027**



**ДИРЕКТОР**

Заместителю Руководителя  
Администрации Президента  
Российской Федерации  
Москва, Кремль

Уважаемый Александр Стальевич!

По Вашему поручению направляю «Предложения (к  
Посланию Президента РФ)», подготовленные в Институте.

Директор Института  
академик

В.А.Мартынов

P.S. Некоторая задержка в предоставлении указанных материалов Вам  
вызвана тем, что только 24 декабря ряд моих коллег-экономистов и я  
вернулись из командировки.

В гено  
В гено  
9.03.99г.  
В гено  
11.03.99

30.ДЕК 98 51257

30.ДЕК 1998 19 53

Администрация Президента  
Адрес: Москва, Пресненский район

49603	31.12.98
Администрация Президента Российской Федерации	
Л.1	ПР.19 10:55:08

*De* 31.12.98

**ПРЕДЛОЖЕНИЯ (к Посланию Президента РФ)**

**1. Общественное доверие - важнейшее условие выхода из кризиса**

В Послании 1999 г. было бы целесообразно отойти от принятой в предыдущих посланиях схемы «Успехи и просчеты». Может быть, лучше было бы говорить о «тревогах и надеждах», об «уроках кризиса и путях его преодоления». Прошлогоднее Послание изобиловало категоричными обещаниями, которые в подавляющем большинстве остались невыполненными. В этом году степень неопределенности в экономике настолько велика (в силу факторов как внешних, так и внутренних, как экономических, так и политических) что стоило бы вообще воздержаться от краткосрочных прогнозов конъюнктуры, сосредоточив внимание на ключевых стратегических моментах.

Основную идею Послания можно сформулировать так: «Из кризиса можно выйти только вместе».

**1.1. Поддержка неотложных мер Правительства по выходу из кризиса**

Поддержка Президентом макроэкономического курса Правительства и Центрального банка имеет важнейшее политическое и экономическое значение. В последнее время Правительство стало пользоваться в обществе несколько большим доверием. Но это хрупкое доверие. Поэтому чрезвычайно важно, чтобы Президент, выступая с Посланием как глава всей ис-

полнительной власти, избежал любых заметных расхождений текста Послания с планами действий Правительства и согласованной Правительством и Центральным банком программой «Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 1999 год» (кроме тех случаев, когда расхождение вызвано изменившимся с момента принятия этих планов и документов экономическим положением).

Прежде всего, речь идет о наиболее трудном в данный момент выборе между ускорением инфляции и невыплатами зарплат, пенсий и пособий. Найти здесь срединный путь не легче, чем проплыть между Сциллой и Харибдой. Очевидно решающее значение имеет отношение к этим альтернативам самого российского общества - сейчас оно хуже относится к невыплатам, порождающим чувство беспомощности и реакцию протеста, которая по российской традиции направлена на федеральную власть, чем к росту цен, который ощущается как нечто стихийное и безличное.

Другой крайне болезненный для общества выбор - выбор между ростом безработицы и сохранением низкого уровня оплаты труда. В современной России существует экономически избыточная занятость, снижающая как уровень заработной платы, так и производительность труда. Но решать проблему с помощью массовых увольнений для нас неприемлемо. Здесь также надо искать срединный путь.

Очевидно, что решение этих самых тяжелых для страны социально-экономических проблем будет зависеть от того, насколько успешно Правительство Е.М.Примакова сумеет преодолеть финансовый кризис и создать условия для роста реального сектора российской экономики. Можно под-

держат принятие Правительством мер по сбалансированию бюджета, превышению текущих государственных доходов над расходами (без учета расходов на выплаты по государственному долгу), что уже даст обнадеживающий сигнал всем нашим кредиторам, покажет им, что Россия - надежный партнер, у которого есть объективная возможность и, главное, политическая воля расплатиться по своим обязательствам, по снижению налоговой нагрузки на бизнес, что создает новые условия для привлечения инвестиций в экономику.

Особой поддержки со стороны Президента заслуживает приоритет развития реального сектора экономики в политике Правительства. Основной целью такой политики является повышение национальной конкурентоспособности российской экономики. Усилившаяся за последние годы специализация России на производстве и экспорте сырья уже сейчас приносит нашей стране большие убытки ввиду падения мирового спроса и соответственно цен на энергетические ресурсы и сырье

В перспективе нужно изменить международную специализацию России за счет развития отдельных высокотехнологичных отраслей, продукция которых в следующем веке может быть конкурентоспособной на мировом рынке. Накопленный и пока еще в значительной мере не обесцененный запас человеческого капитала и научных разработок позволяет надеяться в будущем на то, что наша страна сможет специализироваться на более «наукоемких» отраслях, которые выйдут на первый план в XXI веке. Это, разумеется, требует целенаправленной промышленной политики. Ее необходимость можно проиллюстрировать таким фактом: согласно докладу Все-

мирного экономического форума за 1997 год, Россия обладает достаточно высоким рейтингом среди обследованных 53 стран мира по развитию НИОКР, но находится на одном из последних мест по их внедрению.

Менять невыгодную для России международную специализацию нужно и за счет развития легкой и особенно пищевой промышленности, увеличения доли отечественной продукции этих отраслей на российском рынке. Только на пути такого развития мы сумеем не только уменьшить опасную зависимость от импорта товаров первой необходимости, но и увеличить занятость нашего населения. Ведь его большинство живет в России там, где нет минеральных ресурсов. Производство недорогих и качественных продуктов и промышленных потребительских товаров - основа для повышения уровня жизни.

Правительством определены отрасли, где промышленная политика может дать ощутимые результаты. В то же время промышленную политику нельзя понимать как неограниченные по времени субсидии и постоянную защиту от иностранной конкуренции с помощью таможенных тарифов. Напротив, если установить срок действия и градацию постепенного ослабления протекционистских мер, то перспектива скорого прекращения субсидий и прихода на рынок сильных конкурентов из-за рубежа будут стимулировать отечественных производителей к более эффективному управлению и маркетингу.

Президент может также своим авторитетом поддержать усилия Правительства по созданию условий для притока в страну иностранного капитала в виде прямых инвестиций. Необходимо скорейшее принятие Государ-

ственной Думой всего пакета инвестиционных законов, обеспечивающих надежные рамки для деятельности иностранных инвесторов, было бы целесообразно снять ограничения на иностранные инвестиции в важнейшие отрасли рыночной инфраструктуры (банковское и страховое дело, оптовая торговля).

Вместе с тем, только Президент может стать инициатором мер, направленных на легализацию «здоровой части» теневой экономики, в том числе по амнистии нелегально вывезенных за рубеж российских капиталов. Отечественные инвесторы, принявшие облик зарубежных компаний, расположенных в оффшорных зонах, лучше знают условия работы в России и в принципе более склонны к риску, чем западные фирмы. Если их удастся убедить, что экономический порядок в России устанавливается всерьез и надолго, они вернуться в нашу экономику.

В социально-экономической области одним из приоритетных путей решения ряда обострившихся в данной сфере проблем является развитие малого и среднего предпринимательства. Как показывает опыт многих стран, основанное на передовой технологии малое и среднее производство во многом содействует экономическому росту, занятости, расширению платежеспособного спроса. В наших условиях оно могло бы стать противовесом тенденции к монополизации экономики, снизить удельный вес унаследованного от советских времен нерентабельного крупного производства, техническая реконструкция которого сегодня крайне затруднена ограниченными возможностями капиталовложений. Растущий и процветающий малый бизнес значительно расширил бы социальную базу рыночных ре-

форм, открыл бы широкие возможности улучшения материального и социального положения, развития трудовой и деловой активности массовых слоев населения. Не может не тревожить тот факт, что, по данным специальных исследований, за последние пять лет удельный вес занятых на малых и средних предприятиях не растет, не превышая при этом 4-5 процентов самодеятельного населения. Причинами такой ситуации являются прежде всего непродуманная система налогообложения и отсутствие необходимой законодательной базы, открывающие простор бюрократическому произволу в отношении мелких предпринимателей, лишаящие их положение минимальной устойчивости и надежности. Настало время разработки особой системы экономических, правовых, административных мер, стимулирующих развитие малого и среднего предпринимательства. Особенно важно заинтересовать в этом развитии региональные и местные власти, от которых решающим образом зависит ситуация в данном секторе экономики.

## **1.2. Важность согласия во власти и обществе**

Этой теме было уделено много внимания в предыдущем Послании, в котором ставились задачи экономического роста. Следует, однако, отметить, что в тяжелой экономической ситуации, сложившейся в стране, важность ее многократно возрастает. Начальный кредит доверия общества, полученный на проведение политики реформ, давно исчерпан, а без поддержки населения выйти из кризиса невозможно.

Вот почему одним из решающих условий преодоления нынешнего социально-экономического кризиса, успешного продолжения реформ пред-



ставляется восстановление доверия общества, широких слоев населения России к экономическим и политическим институтам, прежде всего к институтам власти. Отсутствие такого доверия крайне отрицательно влияет на всю социально-экономическую деятельность государства, усугубляет кризисные проблемы и затрудняет выход из кризиса. Эффект недоверия проявляется в массовом уклонении от выплаты налогов, в возрастающем удельном весе теневой экономики, в широко распространившемся в обществе неуважении к закону. Оно создает, вместе с тем, угрозу резкой дестабилизации социально-политической обстановки в стране, почву для деятельности экстремистских авантюристических сил.

Меры, предпринимаемые Правительством, направлены на восстановление этого доверия. Это приведение обязательств государства в жесткое соответствие с его возможностями, обеспечение политической стабильности, нахождение форм бескризисного взаимодействия между Правительством и Парламентом, проведение ответственной и предсказуемой денежной и валютной политики, борьба с коррупцией в государственном аппарате, включая правоохранительные органы. Это и долгосрочные меры, направленные на построение в России правовой экономики с надежными правами собственности и защищенными контрактами.

Важным аспектом климата доверия в обществе являются доверительные отношения между государством и бизнесом. Они должны стать правовыми и партнерскими вместо конфронтации и коррупции, существующих сегодня. Для этого необходимо, с одной стороны, снижать налоговую нагрузку, бюрократические барьеры при регистрации предприятий, защищать

предпринимательство от рэкета, в том числе государственного. С другой стороны, надо сделать акцент на усилении имущественной ответственности собственников предприятий, в том числе за выдачу зарплаты, уплату налогов и других обязательных платежей, на увеличении «прозрачности» компаний, наказаниях за манипуляции с активами и финансовыми потоками через подставные юридические лица.

### **1.3. О целесообразности организации при Администрации Президента централизованной службы информации о деятельности исполнительной власти**

Как показывают специальные исследования, одним из важнейших источников массового недоверия к власти является дефицит информации о ее деятельности, о процессах, происходящих в стране, о конкретных перспективах ее развития. Достоверная аналитическая информация и просвещение общества, диалог с ним - одна из главных задач демократического государства, значение которой особенно велико в условиях переходного периода, порождаемых им кризисов и социальных перемен. Опыт наших реформ показывает, что ее решение не может быть целиком доверено рыночной информационной стихии: в этом случае создается риск сведения информации к беспорядочному потоку сенсационных, часто лживых новостей и ее использования в интересах наиболее мощных финансовых групп. Свобода информации, прессы - одна из важнейших ценностей демократии, но она отнюдь не может означать устранения государства от активного участия в информационном процессе.

Это участие предполагает прежде всего обстоятельную и систематическую информацию о деятельности органов власти, а также разъяснение тех принципов и ценностей, которыми она направляется. Ценности демократии, социально ориентированной рыночной экономики, социальной справедливости закреплены в нашей Конституции, но российское общество в силу особенностей своей истории еще плохо представляет, как они могут и должны воплощаться на практике. А без таких представлений усиливается дезориентация общественного сознания, разрушается связь личности с обществом. Все это создает угрозу демократическим завоеваниям последних лет, расширяет почву для подрывной деятельности экстремистских тоталитарно-авторитарных течений. Демократия должна уметь себя защищать, а одна из важнейших составляющих такой защиты - отстаивание демократических идей, демократическое просвещение народа.

Все это значит, что социально-экономическая стратегия реформ нуждается в информационно-идеологическом обеспечении и что работа на этом направлении должна занять достойное место в деятельности государства, подкрепляться соответствующими организационными мерами. Ответственность за этот участок работы вполне могла бы взять на себя Администрация Президента. Диалог власти и общества по поводу целей и перспектив общественного развития поможет органам власти избавиться от авторитарно-технократических методов управления, сочетать работу по решению текущих проблем со стратегическим планированием, будет способствовать оздоровлению всей общественной атмосферы, развитию конструктивной трудовой и деловой, общественной и политической активности граждан.

## **2. О стратегических приоритетах социально-экономического развития России. Продолжение реформ**

Принципиальной стратегической целью экономических, социальных и политических преобразований, которые проводятся в России, остается построение демократического общества, основанного на передовой социально-ориентированной рыночной экономике и правовом государственном ее регулировании в интересах всего общества. Но способы и методы достижения этой цели по объективным и по субъективным причинам оказались в нашей повседневной практике искажены и зачастую перевернуты с ног на голову. Вот почему ныне важно за злободневными, но часто краткосрочными проблемами видеть как предлагаемые Президентом и Правительством конкретные шаги по стратегическим направлениям продвигают страну к поставленной цели. В Послании Президента логично сделать упор на общие институциональные, морально-психологические и прочие условия, определяющие долгосрочную траекторию экономического развития страны. При этом необходимо еще раз вернуться к критической оценке того, что сделано в последние годы.

### **2.1. Общая оценка реформ**

В связи с нынешним тяжелым экономическим положением широко распространилась точка зрения, что все эти годы страна шла неверной дорогой. Однако нынешние трудности не могут поставить под сомнение тот факт, что именно в эти годы Россия, как и другие страны бывшей социалистической системы, вернулась на магистральный путь мирового развития,

который бесспорно связан с рыночной экономикой и политической демократией.

Большая часть специфически российских трудностей вызвана объективными причинами. Россия была практически обречена на то, чтобы переболеть переходными болезнями в гораздо более тяжелой и затяжной форме, чем другие страны, прежде всего в силу огромных экономических диспропорций, доставшихся ей от советского времени. Чрезвычайно негативную роль сыграла ожесточенность политической борьбы в 1992-1996 гг., когда власть и оппозиция придерживались диаметрально противоположных взглядов на сами цели общественного развития.

Все бывшие социалистические страны прошли через классическую для переходной экономики политику либерализации цен и макроэкономической стабилизации. Но в России такая политика была особенно затруднена. Важную роль сыграло существование огромных дотационных регионов (Дальний Восток, Крайний Север) и отраслей (ВПК, отчасти угольная промышленность и др.), которые удовлетворяли стратегические потребности страны, но могли существовать только за счет огромных государственных субсидий. Производимая в них продукция по рыночным критериям была нерентабельной, но при слабой мобильности населения полная либерализация должна была привести эти регионы и отрасли к катастрофе. Отсюда во многом вынужденная непоследовательность рыночных реформ, практическая невозможность жесткой монетаристской политики, в проведении которой все упрекают реформаторов. Дефицит бюджета, рост государственного долга при запредельных процентных ставках - все это никак не укла-

дывается в то, что принято называть монетаристской политикой. К тому же, в неформальной российской экономике, где в этих условиях большинство расчетов стало производиться по бартеру, монетарная политика не имела перспектив на успех, несмотря на все попытки ее жесткого проведения.

Однако нельзя снять с власти ответственность за ошибки и неудачи в экономической политике. Технократический подход в проведении реформ, несбалансированность радикальных и эволюционных мер, недооценка сложностей, связанных с формированием институциональной структуры экономики, и слабое понимание значения социально-психологических факторов - все эти просчеты ныне, задним числом, отчетливо выявились в той социально-экономической политике, которая проводилась в России в последние годы.

Самый крупный просчет - это проведение обвальная приватизации. Она не выполнила поставленной цели: не создала в стране эффективных собственников и в то же время вывела финансовые потоки из-под контроля государства.

Президенту и Правительству до сих пор не удалось провести закон о частной собственности на землю, что, с одной стороны, создает условия для сохранения старых паразитирующих структур в сельском хозяйстве, а с другой, препятствует развитию залоговой базы новой финансовой системы.

За последние два года накапливались просчеты, допущенные в макроэкономической политике: ставка на преимущественно внешнее государственное заимствование, недооценка собственных источников финанси-

вания, слабая борьба с нелегальной утечкой капиталов, отсутствие продуманной валютной политики. Но надо признать, что особо грубой ошибкой было решение Правительства и Центробанка 17 августа о финансовом дефолте и фактически обвальной девальвации рубля, ввергнувших страну в глубокий и затяжной кризис, последствия которого нам предстоит еще долго преодолевать.

Анализ того, что сделано и особенно того, что еще не сделано нами в России, приводит к центральному выводу: Россия должна продолжать начатые экономические реформы. Но сделать это можно только на путях укрепления правового государства.

## **2.2. Правовое государство - основа развития общества и продолжения реформ на современном этапе**

Создание в нашей стране правовой основы экономики и ее государственного регулирования - важнейшее направление и приоритет в становлении социально-ориентированной экономики России.

В российском обществе традиционно крепка вера в «сильное государство». Сильное государство, если понимать его правильно, не только не противоречит реформам, но и является основным условием их успешного осуществления. По-настоящему сильным следует считать не такое государство, которое непредсказуемо и своевольно вмешивается в экономическую жизнь, раздает льготы и привилегии олигархам и другим приближенным лицам, а такое, которое устанавливает единые правила для всех и строго следит за их исполнением, а также следует им само. В этом и только в

этом и состоит суть того хозяйственного порядка, в котором остро нуждается Россия.

Именно с развитием правового государства можно связать продолжение экономических реформ в России. Неплатежи, задолженности, бартер и другие проявления полуофициальной и неофициальной экономической деятельности, которые на начальном этапе реформ отчасти играли амортизирующую роль, должны на новом этапе уступить место правовой экономике.

Важнейшими из правил игры в эффективной рыночной экономике являются ясно и однозначно определенные права собственности. Однако большая часть отечественных предприятий (в промышленности - около 2/3) находятся в смешанной собственности государства, трудового коллектива и частных акционеров, при этом в большинстве случаев реальной властью обладают директора, не несущие реальной имущественной ответственности. С точки зрения экономической эффективности их было бы целесообразно перевести в полноценную частную или унитарную государственную собственность.

Необходимо ввести конкретный, понятный всем правовой механизм реализации прав собственности на землю с учетом интересов как землепользователя, так и общества в целом. Эта проблема выходит за рамки сельского хозяйства и затрагивает все сферы экономической деятельности: добывающую промышленность, строительство, транспорт.

Нуждается в решении ключевая проблема повышения индивидуальной ответственности владельцев и руководителей предприятий по всем обя-



зательствам предприятий. Большая часть российских предприятий предпочитает правовой режим ограниченной ответственности, часто позволяющий им уходить от выполнения своих обязательств. Было бы целесообразно уточнить соответствующий раздел Гражданского кодекса РФ, повысить требования к предприятиям с ограниченной ответственностью при их регистрации, упростить и облегчить налогообложение для предприятий с неограниченной ответственностью - оно может осуществляться на основании декларации о доходах. Отработка процедуры банкротства, при которой правовым порядком защищались бы права не только кредиторов, но и самого банкрота, также позволила бы поднять ответственность в области бизнеса.

Только правовое государство способно «ввести в берега» теневую экономику, для чего необходимы укрепление законности и правопорядка, судебной системы, борьба с коррумпированностью государственного аппарата. Ясно, что успеха здесь можно достичь только путем неуклонных постепенных, но решительных мер.

**2.3. Развитие науки и образования**

Для укрепления долгосрочной конкурентоспособности российской экономики первостепенное значение имеет научный потенциал нашей страны, который, несмотря на неблагоприятное развитие последних лет, позволяет России оставаться в числе лидеров на многих направлениях фундаментальной науки, в отдельных отраслях высоких технологий. Этот российский потенциал науки и образования, формировавшийся не одно столетие, без преувеличения можно назвать национальным достоянием. Именно

наличие такого потенциала выгодно выделяет Россию среди других стран с переходной экономикой. Конечно, в краткосрочном аспекте, поддержание широкой программы НИОКР является «нагрузкой» на государственный бюджет. Но использование научных знаний - необходимое условие обеспечения успешного участия в глобальной технологической гонке XXI века, основа создания и укрепления оборонного потенциала государства. Знания, доступ к научной информации и возможность ее использования становятся стратегическим ресурсом, более важным, чем сырье и энергия.

Наука и образование должны остаться зоной государственной ответственности, как это было и 200 лет назад в России, и в СССР, и как это практикуется в развитых странах. Мы не можем считать расходы на науку непозволительной роскошью. Затраты на них - мизер по сравнению с тем, что они уже дают и могут дать для материального и духовного обогащения общества. Необходимую государственную поддержку науки и образования желательно осуществлять больше в виде грантов, которые выдаются на конкурсной основе, а не прямого финансирования научных учреждений. В настоящее время гранты отечественных фондов поддержки науки (РФФИ, РГНФ) столь малы, что не выполняют стимулирующую функцию. Когда в исследовательских институтах не закупается оборудование, книги, реактивы, то есть не финансируются сами исследования, а платится одна лишь скудная зарплата, они превращаются из научно-исследовательских учреждений в органы социального обеспечения.

Поддержание достойного социального статуса ученых и преподавателей - это задача не только научного сообщества, но и общества в целом. У

нас пока сохраняется «критическая масса» сильных ученых, способных получать серьезные результаты, воспитывать студентов и аспирантов. Но она не столь велика и постоянно тает. Сохранение российских ученых является одной из важнейших стратегических задач государства. Российские ученые должны поверить, что стране действительно нужна первоклассная наука.

В финансировании науки и образования, как и в промышленной политике, существует опасность «размазывания» не слишком обильных бюджетных ассигнований на огромное число получателей, что делает политику полностью неэффективной. Российская академия наук, Совет ректоров университетов должны сформулировать свои предложения по концентрации научных исследований и образовательной деятельности на важнейших направлениях и в тех центрах, где они дают наибольшую отдачу. Целям повышения национальной конкурентоспособности российской экономики должно служить развитие нашей отраслевой науки.

В области образования, в связи с неизбежным обострением ситуации на рынке труда, особое внимание следует уделить возможностям переквалификации и получения второго высшего образования, особенно в депрессивных регионах.

### **3. По поводу формы Послания**

В преддверии выборов в Думу было бы целесообразно взять за основу форму Послания, подобную или близкую американской (Послание Президента США Конгрессу).

Послание Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации могло бы в этом случае состоять из двух документов:

Во-первых, - собственно Послание, в котором можно было бы сконцентрироваться на наиболее актуальных вопросах положения страны, в том числе на роли политических и моральных факторов в экономике, на значении различных общественных институтов в восстановлении доверия населения к власти, на более справедливом распределении результатов экономической деятельности и т.п.

Во-вторых, - основной доклад, содержащий всесторонний анализ состояния социально-экономического положения страны в целом и по регионам. Доклад готовится под эгидой Администрации Президента министерствами экономики, финансов, труда и другими экономическими ведомствами с привлечением Бюро экономического анализа и независимых экспертов. Положения доклада могли бы быть подкреплены таблицами, графиками и т.п. Этот основной доклад мог бы стать программным для страны в год выборов и потому мог бы представлять интерес для широких кругов российского общества, в том числе в регионах.

Если этот вариант формы Послания Президента представляется в настоящее время нецелесообразным, было бы все же желательно подготовить его в следующем виде:

А. Краткий текст, который произносится Президентом и содержит только основные, стратегические моменты.

Б. Полный текст, аналогичный прошлым Посланиям (с приложениями в виде таблиц и графиков, иллюстрирующих основные экономические показатели).

**Исполнитель:**  
**ИМЭМО РАН**  
**Тел.120-43-32**