

Раздел II

СОДЕРЖАНИЕ ОСНОВНЫХ БЛОКОВ ПРОГРАММЫ ПЕРЕХОДА

1. РАЗГОСУДАРСТВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ КОНКУРЕНЦИИ

Поддержка предпринимательства

Важнейшая задача начального этапа перехода к рынку состоит в создании надлежащих условий для развития ключевой фигуры рыночных отношений — предпринимателя. Долгие годы у нас предпринимательство не ценилось, а наказывалось. Теперь надо признать, что единственный ресурс, на который можно делать ставку при переходе к рынку — это потенциал человеческой активности, основывающийся на стремлении людей самим обеспечить себе нормальные условия жизни.

В конкурентной борьбе на рынках должны участвовать на равных основаниях акционерные, арендные, частные и государственные предприятия. Никакие идеологические соображения не могут быть выше эффективности общественного производства.

Чрезвычайно высокая степень монополизации советской экономики, сложившаяся вследствие многолетней политики концентрации и узкой предметной специализации производства, формирования присущих административно-командной системе иерархических структур будет одним из главных препятствий для формирования рынка, развития конкуренции и предпринимательства. Отсюда исключительная важность демонополизации экономики, необходимость осуществления масштабной антимонопольной программы.

Республики принимают программы по стимулированию предпринимательства.

Первыми шагами этих программ будут четкие правовые гарантии свободному предпринимательству (гарантии от национализации, экспроприации, дискриминации). Для этого принимается система правовых актов, обеспечивающих развитие индивидуального (частного) предпринимательства, акционерных обществ, кооперативов. Общие гарантии даются на союзном уровне (Указ Президента СССР «О свободе и защите предпринимательства»), конкретные правовые акты принимаются на уровне союзных республик. Соответствующие дополнения и изменения к Конститу-

ции вносятся Президентом СССР на Съезде народных депутатов СССР.

В первые же дни реализации программы союзные республики по взаимному согласованию представляют на утверждение Президента СССР перечни видов деятельности, запрещенных на территории СССР или являющихся государственной монополией, занятие которыми допускается по получении государственной лицензии. В отношении всех иных видов деятельности действует принцип: «Все, что не запрещено, разрешается».

К 10 октября Верховные Советы союзных республик вносят необходимые изменения в гражданские, гражданские процессуальные, уголовные и административные кодексы с тем, чтобы снять все юридические ограничения на предпринимательскую деятельность. Объявляется амнистия лицам, отбывающим наказание по отменяемым статьям уголовных кодексов. Принимаются новые статьи уголовных кодексов, усиливающие защиту прав собственности, возможно, создаются республиканские общественные фонды, деятельность которых будет направлена на эти цели.

Принимаются республиканские Законы (Положения) о порядке создания и статусе предприятий, в том числе неприбыльных организаций, о порядке начала их деятельности, о реорганизациях и банкротствах, об ответственности владельцев предприятий, вносятся изменения в республиканские КЗоТы и иные документы, которые будут регламентировать правила частного найма рабочей силы.

Не позднее 1 ноября республиканские центральные банки утверждают правила кредитования под начало предпринимательской деятельности, правила залоговых операций банков, определяют правила кредитования частных лиц с целью стимулирования создания новых предприятий.

Принимаются взаимосогласованные между союзными республиками акты о правовом экономическом положении иностранцев в СССР и о защите иностранных инвестиций на территории СССР.

Исчезает понятие «вышестоящей организации» для государственных предприятий, которые становятся самостоятельными хозяйствующими субъектами, несущими всю полноту ответственности за результаты своей деятельности.

К началу 1991 года принимаются единые для всех предприятий правила бухгалтерского учета и отчетности, максимально приближенные к мировой практике. Утверждается форма и порядок ежегодной публикации балансов всех предприятий, что позволит распространить гласность на результаты их деятельности.

Все это позволит создать базу для развития предпринимательства, которое станет опорой для проведения всей экономической реформы.

Разгосударствление

Разгосударствление должно носить комплексный характер и охватывать одновременно крупную промышленность, мелкие и средние предприятия торговли, промышленности и сферы услуг, жилищный фонд и жилищное строительство, земельную реформу (о последних — в соответствующих разделах). Законы, регулирующие отношения собственности, должны носить универсальный характер.

С первого дня после утверждения программы перехода к рыночной экономике разворачивается разгосударствление и приватизация собственности на следующих основных принципах:

- участие широких слоев трудящихся;
- разделение функций управления и собственности;
- платность;
- разнообразие форм и подходов, включая региональные;
- ориентация на ликвидацию монополий;
- приоритет предприятиям, проявившим инициативу в разгосударствлении.

Основной задачей подготовительного этапа (до 1 октября 1990 г.) является формирование четкой программы приватизации, принятие пакета законов по разгосударствлению. В данный пакет должны войти законы, регулирующие процесс разгосударствления, обеспечивающие независимость малых фирм во всех областях хозяйства и вновь созданных структур — акционерных обществ — от органов управления любого уровня.

В этот период завершается разработка направлений разукрупнения промышленности и антимонопольной политики в сфере торговли и услуг. Формулируются принципы поддержания конкуренции. Формируются аудиторские фирмы, контрольные органы по товарным и фондовым биржам, контролю за ценами, налогами, арбитраж и (или) хозяйственные суды. Одним из важных критериев качества правового и институционального обеспечения реформы является их совместимость с международными.

Разгосударствление проводится под руководством комитетов по управлению государственным имуществом республик, Фонда государственного имущества СССР (ФГИ), местных органов власти.

Различия местных условий найдет свое отражение в специ-

фике форм и методов, масштабов приватизации в каждой республике при сохранении общности принципов разгосударствления.

Уже в течение первого месяца реформы (к 15 октября) республиканские правительства вместе с Фондом государственного имущества СССР принимают решение о разграничении полномочий в проведении разгосударствления предприятий — не о разделе собственности, а о распределении ответственности за проведение данной операции.

В прямом подчинении союзным органам управления должен остаться очень узкий круг предприятий и организаций: оборонные заводы, не подлежащие конверсии, предприятия, связанные с использованием ядерной технологии, продуктопроводы, линии дальней связи, военные объекты Министерства обороны СССР и КГБ СССР, магистральные железные дороги и некоторые другие. В ближайшие несколько лет останутся под прямым государственным управлением и такие предприятия, как почтовая служба, телеграф, единая энергосистема. До 1 января 1991 г. должен быть утвержден статус таких предприятий, и они должны заключить соглашения с республиканскими и местными органами власти о закреплении за ними прав по использованию ресурсов (земли, воды) по фактическому положению дел на эту дату.

На союзном уровне будет организовано разгосударствление крупнейших предприятий в таких отраслях, как аэрокосмическая промышленность, приборостроение и средства связи, электроника, судостроение, океанский флот, порты союзного значения и некоторые другие. Преобладающей формой таких предприятий станет трансреспубликанская акционерная компания, акции которой будут распределены между республиканскими комитетами по управлению государственным имуществом. Список предприятий, подлежащих преобразованию в трансреспубликанские компании, и принципы разделения акций согласуются всеми союзными республиками.

Разграничение полномочий по разгосударствлению остальной собственности на территории республик между республиканскими и местными органами власти, видимо, является прерогативой республик. Местные органы власти будут осуществлять разгосударствление и приватизацию в таких сферах, как торговля, обслуживание населения, общественное питание, сельское хозяйство, местное и коммунальное хозяйство, автомобильный транспорт, малые предприятия промышленности.

К 1 ноября ФГИ СССР, республиканские комитеты по управлению государственным имуществом и местные Советы публикуют списки предприятий (согласно решению о разграничении

полномочий), подлежащих разгосударствлению. В течение месяца трудовые коллективы этих предприятий могут предложить свои формы разгосударствления (аренда, выкуп в коллективную собственность, преобразование в кооператив в т. д.), которые рассматриваются соответствующими органами. В дальнейшем решающее слово по форме разгосударствления принадлежит государству как собственнику на момент начала данной реформы.

В качестве объектов первоочередного прямого разгосударствления выделяются строительство и производство строительных материалов, автомобильный транспорт, сфера обслуживания и общественного питания, торговля, легкая и пищевая промышленность, снабженческо-сбытовые организации. Разгосударствление в этих сферах должно быть произведено в максимально возможный короткий срок.

Скорость и формы приватизации малых предприятий различных секторов хозяйства будут определяться на местах.

Основной формой разгосударствления таких предприятий должна стать продажа их через аукционы в рассрочку частным лицам или группе лиц, с последующим созданием на их основе частных предприятий или различного рода товариществ. Нельзя исключать и возможность передачи в аренду с последующим выкупом этих предприятий как отдельным лицам, так и трудовым коллективам.

Аукционы должны проводиться гласно, чтобы к ним привлекалось внимание населения, осуществлялся финансовый и общественный контроль за проведением разгосударствления на местах. Для успешного проведения таких аукционов республиканские комитеты по управлению государственным имуществом должны к 15 октября утвердить типовые положения о правилах проведения аукционов, методики оценки предприятий, положения об их выкупе или сдаче в аренду.

В торговле продовольственными товарами мелкие предприятия с торговой площадью до 100 кв. м и числом работников до 7 человек целесообразно продать в частную собственность. Это означает выход из государственного сектора 68 процентов продовольственных магазинов, 30 процентов товарооборота по этой группе товаров, 500 тыс. работников. Не менее половины этой работы необходимо сделать к весне 1991 года.

Оставшаяся часть принадлежащей государству торговой сети подлежит преобразованию в акционерные, кооперативные и коллективные предприятия.

По торговле непродовольственными товарами приватизации подлежат магазины торговой площадью до 160 кв. м с числом

занятых до 10 человек. При этом в частную собственность перейдет около 77 тыс. торговых предприятий с 700 тыс. работников, реализующих около 30 процентов непродовольственных товаров. Их вывод из государственной собственности должен быть начат уже в текущем году.

К исходу 1991 года в руках государства предполагается оставить только торговую сеть, через которую будет осуществляться нормированное распределение некоторых товаров первой необходимости. В коммунальной собственности могут сохраниться также фонды крупных торговых предприятий, которые могут работать в режиме «торговых рядов» со сдачей в аренду торговых площадей различным пользователям, в том числе производственным предприятиям, кооперативам, иностранным фирмам.

Разгосударствлению подвергаются также оптовые предприятия, располагающие базами и складами. Должны быть предусмотрены меры против монополизации ими оптового оборота.

С разгосударствлением торговли должны быть синхронизированы действия по либерализации цен и разгосударствлению производственных предприятий, чтобы предотвратить возможность удушения рыночной торговли производителями и бюрократическим аппаратом госсектора.

В общественном питании в первую очередь надлежит распродать мелкую сеть с числом мест до 50 и средним числом занятых до 5 человек. Это составит около 50 тыс. предприятий, до 60 процентов посадочных мест и до 60 процентов товарооборота по данной категории торговых предприятий.

Основная часть малоразмерной собственности должна быть приватизирована уже в течение 500 дней. При успешной организации этого процесса к концу 1990 года до 20 процентов предприятий этой группы может быть выведено из государственной собственности, к середине 1991 года их число увеличится до 60—70 процентов, к концу 1991 года — до 80 процентов, то есть к этому моменту времени разгосударствление в указанных сферах можно будет считать завершенным.

Практика показала, что разгосударствление крупных государственных предприятий наиболее эффективно в форме создания независимых акционерных обществ, что приведет к резкому усилению ответственности за принимаемые решения, особенно в финансовой области.

В то же время создание системы крупных современных акционерных обществ требует гораздо больше времени, кадров, более организованной и координированной подготовки, так как данный процесс должен быть увязан с процессом перестройки си-

стемы (и структуры) сбережений населения, крупными изменениями в кредитно-финансовой системе, с постепенным формированием рынков ценных бумаг, крупными вложениями капитала из-за рубежа.

Данная работа предполагает:

создание групп специалистов по преобразованию конкретных предприятий;

оценку имущества: балансовая стоимость, скидка или надбавка из-за различных факторов (в том числе местоположение);

оценку основных фондов (возраст, износ, импортное происхождение, возможности обновления на рубли, возможности переориентации технологий); торговые марки и научно-технический потенциал, конкурентноспособность продукции при расширении импорта;

экономический анализ: нужно ли разделить предприятие на несколько, какие активы, излишние запасы и оборудование забрать в прямое государственное распоряжение для последующей продажи;

анализ состояния рынка: конкуренты внутри страны, положение поставщиков и потребителей, перспективы рынка сбыта, динамика цен на продукцию и на факторы производства, экспортный потенциал;

подготовка устава общества, определение капитала и других конкретных параметров;

определение структуры фирмы, ее реорганизация (разукрупнение, перераспределение активов);

определение структуры внутреннего управления (распределения прав и ответственности между менеджментом и Советом Директоров);

определение структуры собственников (трудовой коллектив, иностранные вкладчики, администрация, распределение пакетов между институциональными собственниками, выделение пакетов акций на свободную продажу), поиск потенциальных учредителей и инвесторов;

выделение финансовых ресурсов для компенсации высвобождаемым работникам; разработка схем трудоустройства, досрочного ухода на пенсию;

согласование с Фондом (Комитетом) и контролирующими органами (по ценным бумагам и др.) проведения данного варианта акционирования и приватизации, расчет этапов и времени;

регистрация потенциальных инвесторов;

определение рыночной цены акций и системы реализации;

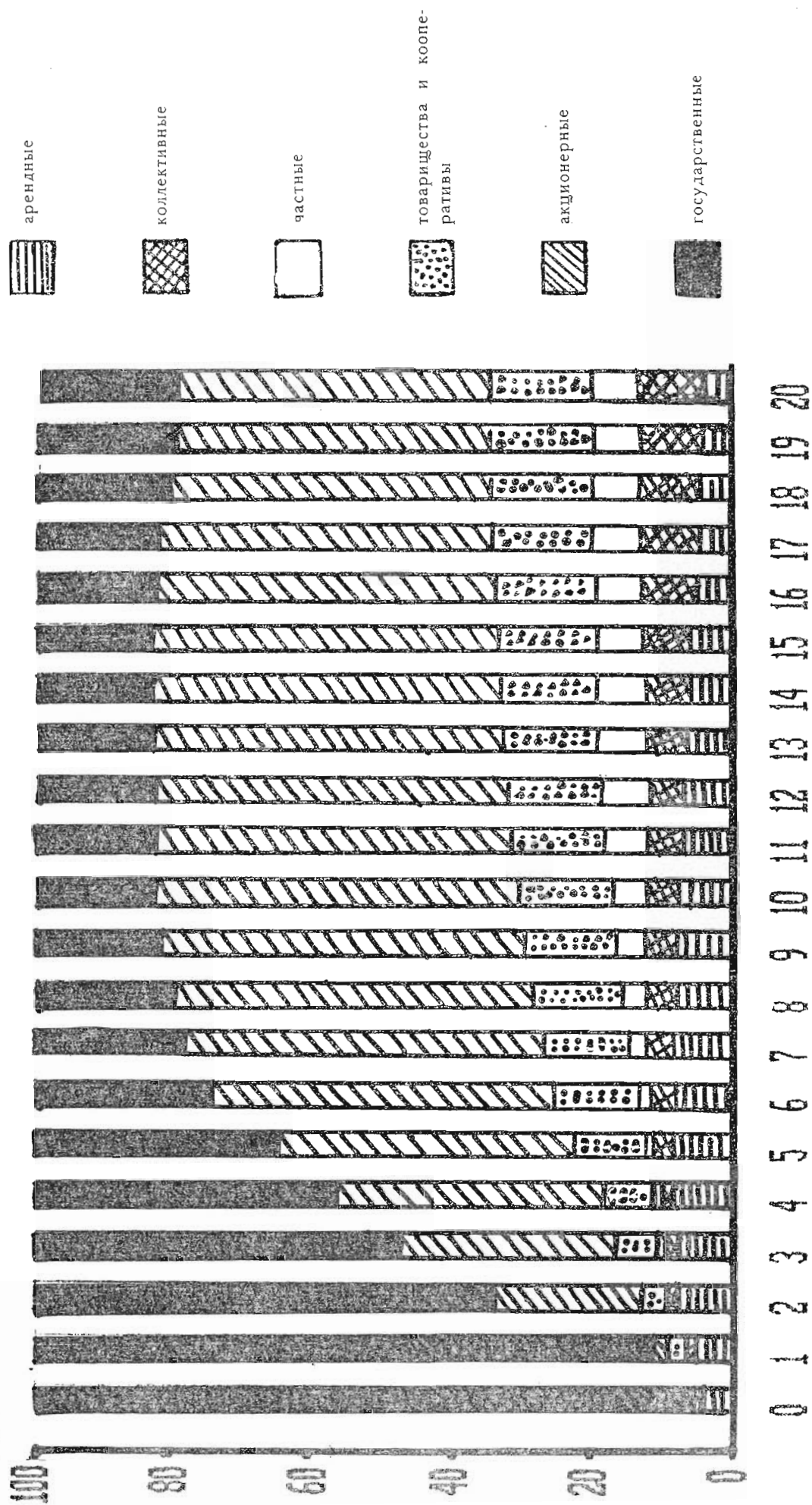
продажа пакетов акций.

Даже при сжатии сроков всех этапов и привлечении всех специалистов, имеющих в стране, быстрое акционирование основной массы промышленных предприятий невозможно. Необходимо не только заранее готовить кадры для этой цели в стране, но уже с осени 1990 года направлять на учебу за рубеж способных людей на срок от нескольких месяцев до нескольких лет с тем, чтобы иметь регулярный приток кадров на заранее определенные роли и должности.

На 1 этапе программы можно провести преобразование нескольких десятков предприятий различных отраслей для приобретения опыта, отработки системы работы, наконец — создание типовых пакетов документов для различных видов деятельности (добывающая промышленность, легкая и пищевая, машиностроение, издательское дело). Именно на этом этапе определяются подходы к разгосударствлению собственности в отдельных республиках. Выбор форм и методов разгосударствления (от акционирования до приватизации) связан с социально-политической обстановкой в стране, национальными традициями, наличием свободных денежных сбережений у населения.

Инструментом акционирования и приватизации в наших условиях должны стать **Инвестиционные фонды (Фонды)**, которые будут создаваться республиканскими комитетами по управлению государственным имуществом или ФГИ СССР для непосредственного проведения процесса создания акционерных обществ, распоряжения принадлежащими государству пакетами акций, проведения обмена и реализации акций данных предприятий. Фонды осуществляют права собственника контрольного пакета акций, но не вмешиваются в текущую хозяйственную деятельность предприятий. Фонды формируются на базе определенной группы предприятий по отраслевому (региональному) или любому иному приемлемому с точки зрения Комитета принципу.

В течение 1991—1992 годов Фонды проводят акционирование предприятий и в дальнейшем — в зависимости от своего устава, могут продать или передать в иные руки до 100 процентов акций данных предприятий. Каждый фонд разрабатывает среднесрочный план по продаже акций, утверждаемый Комитетом. Уже в течение первых 500 дней в максимально возможной степени ведется реализация акций предприятиям и гражданам. Преимуществом этого варианта является быстрота ввода в действие, а недостатком — неэквивалентность истинной (рыночной) стоимости акций различных предприятий при проведении операции в сжатые сроки.



Разгосударствление промышленности

(вероятная динамика процесса в ближайшие 7—12 лет)

При неразвитости финансовой системы страны Инвестиционные фонды могли бы обменивать пакеты акций между предприятиями, банками и другими фондами. Со временем фонды трансформируются в иные финансовые учреждения (инвестиционные банки, финансовые компании и т. д.), контролирующие большие пакеты акций. Фонды явятся фактическими держателями республиканских долей акций в трансреспубликанских компаниях.

Реализация акций может проходить в рассрочку, в кредит или с привлечением кредитных гарантий Инвестиционных фондов и банков, участвующих в процессе приватизации. Может предусматриваться передача некоторых объектов или пакетов акций бесплатно или с оплатой по определенной цене в будущем. В тех случаях, когда желающих приобрести и получить по обмену акции определенных предприятий не оказывается, возможна передача предприятия по контракту одному или группе управляющих на неопределенный срок в полное хозяйственное распоряжение, аналогичное передаче на аренду трудовому коллективу (с правом последующего выкупа).

Выручка от продажи акций и части активов акционируемых предприятий поступает Комитету по управлению госимуществом или его фондам, которые погашают за ее счет принятые долги, расходы на компенсацию высвобождаемым работникам. Все или часть фондов могут сосредоточивать у себя финансовые ресурсы от продажи акций с целью позднейшего акционирования и превращения в инвестиционные банки.

Особое внимание с самого начала уделяется привлечению иностранного капитала при проведении приватизации (прямая продажа акций, предложение акций в погашение долгов).

Финансовая сторона разгосударствления

Самостоятельное значение имеет участие трудового коллектива предприятия в приобретении акций. Предприятия являются собственностью всего общества, и права их трудовых коллективов являются важными, но не самодовлеющими. В то же время участие трудящихся в управлении предприятием в части трудовых отношений предусматривается всеми видами законодательства о предприятии. Фонды могут передавать до 10 процентов акций предприятиям для продажи или передачи на льготных условиях акций своих предприятий членам трудовых коллективов с целью превращения их в полкооправных акционеров. Возможно, станет желательным или даже необходимым обмен акций трудового коллектива на обычные акции с правом голоса.

Существующие балансовые данные о стоимости имущества, даже если учтен размер износа, не отражают рыночной оценки стоимости предприятия. Фактор неопределенности толкает первоначально в сторону занижения цены акций. Это стимулирует покупку собственности, хотя и снижает выручку от реализации ценных бумаг.

В целом по стране разгосударствлению и приватизации потенциально подлежит до 46 тысяч предприятий промышленности, около 760 тысяч — торговли. Накопленный размер основных фондов в СССР достиг к началу 1990 года почти 3 трлн. руб., из которых около 2 трлн. руб. — производственные (около 850 млрд. — в промышленности). Даже с учетом их значительного износа (33 процента по народному хозяйству и 45 процентов по промышленности) и массовой неэффективности это огромная величина — 1959 млрд. руб. в целом по стране, в том числе 469 млрд. — в промышленности. Это составляет 7 тыс. рублей на душу населения или около 3 средних валовых душевых доходов. В промышленности сосредоточено 45 процентов, в сельском хозяйстве 19,6 процентов, на транспорте — 17,9 процентов и в строительстве — 4,5 процентов основных фондов по полной стоимости.

Потенциальный денежный спрос населения на собственность оценивается в 100—150 млрд. рублей. Фактически может образоваться конкуренция за рубль покупателя между различными видами собственности: жилье, земля, производственные активы малых предприятий различных секторов хозяйства, акции вновь образуемых компаний, а также облигации государственных займов. Можно рассчитывать на суммарное инвестирование гражданами новых сбережений в 1991—1992 годах (ежегодно) суммы в 50—60 млрд.

Средства, полученные от продажи акций республиканскими Комитетами по управлению государственным имуществом за вычетом издержек и средств, остающихся в распоряжении комитетов, выводятся из оборота (аннулируются). До 10 процентов средств, полученных от продажи предприятий местными Советами, направляются в местные бюджеты, а остальные также выводятся из оборота.

Преодоление монополизма

Одна из наиболее важных задач государственного регулирования экономики — это борьба с проявлениями монополистической практики.

По данным Госснаба СССР, почти 2 тыс. продуктов общей

стоимостью 11 млрд. рублей производятся на одном предприятии, а удельный вес монопольного производства в машиностроительном комплексе составляет по объему производства 80 процентов. По сведениям Госкомстата СССР, только в машиностроении имеется 166 предприятий-монополистов и 180 монопольных производств; по 209 из 344 укрупненных товарных групп промышленной продукции доля одного крупнейшего предприятия-производителя превышала 50 процентов общего объема производства данной продукции, а по 109 предприятиям эта доля достигла 90 процентов. Если рассматривать конкретные виды продукции, то уровень монополизации оказывается еще выше. Например, сейчас 96 процентов выпуска магистральных тепловозов сосредоточено в объединении «Ворошиловградтепловоз», 100% бытовых кондиционеров — в объединении «Баккондиционер», 100% глубинных насосов — на Бакинском заводе им. Дзержинского и т. д.

Новые организационные структуры — концерны, межотраслевые государственные объединения (МГО), хозяйственные ассоциации, консорциумы и т. п. зачастую формируются по монополистическому типу. Так, ассоциация «Агрохим» (бывшее Минудобрений) является чистым монополистом, МГО «Энергомаш» и «КванТЭМП» занимают в общесоюзном выпуске гидравлических и паровых турбин, гальванических элементов и батарей соответственно 1/2 и 2/3.

Наиболее мощным тормозом перехода к новому хозяйственному механизму является распределение ресурсов через ведомства-монополисты, прежде всего Госплан СССР, Госснаб СССР, Минторг СССР, Центросоюз. Здесь основным держателем ресурсов выступает Госплан СССР. Если считать по стоимости, то за ним закреплено почти 60 процентов централизованно распределяемой продукции (за министерствами и ведомствами — около 30 процентов, а за Госснабом СССР — более 10 процентов). Причем такая чрезмерная централизация снабжения и сбыта продукции характерна для всех ведущих народнохозяйственных комплексов.

Антимонопольная программа должна способствовать развитию конкуренции и рыночных отношений и будет иметь следующие основные направления:

- 1) полный демонтаж административно-командной системы, тех ее звеньев, которые способствуют сохранению и воспроизводству монополистических отношений;
- 2) изменение производственной структуры на базе разукрупнения и диверсификации существующих производств;

3) формирование организационного и правового механизма выявления и преодоления проявлений монополизма в экономике.

Успех мероприятий по ограничению монополизма во многом будет зависеть от формирования рыночной инфраструктуры, тесно связан с такими процессами, как оздоровление денежно-финансовой системы, формирование новой системы ценообразования и либерализация цен, создание финансового рынка. Вместе с тем уже с первых шагов программы реформ следует начать реализацию комплекса антимонопольных мер.

В этой сфере особенно важно будет единство республиканских подходов, чтобы обеспечить устойчивую работу рыночных механизмов. Для этого в течение сентября 1990 г. следует создать союзный и республиканские антимонопольные комитеты, которые будут проводить согласованную политику борьбы с монополизмом. Союзный комитет организуется по федеративному принципу с представительством всех республик и регулирует общесоюзный рынок.

Согласованность республик должна проявляться в принятии аналогичных законодательных актов.

В качестве базового до 1 января 1991 г. принимается Закон «Об основах антимонопольного законодательства в СССР» и соответствующие республиканские законы. В них должны определяться основополагающие правила деятельности участников хозяйственного оборота, органов государственной власти и управления; устанавливаться критерии недобросовестной конкуренции и монополистической деятельности: ограничение или прекращение производства дефицитной продукции, отказ от заключения договора при наличии производственных возможностей, навязывание его условий, не относящихся к предмету договора, а также принудительного ассортимента; определяться случаи неправомерности соглашений о разделе рынка, об ограничении доступа на него иных участников.

Предстоит до середины 1991 года осуществить ликвидацию сложившейся в торговле абсолютной монополии — системы распределения фондов. Нужна ее замена горизонтальными рыночными структурами с достаточным количеством производителей и потребителей для взаимного выбора и конкуренции.

Взамен монополий типа Минторга СССР и Центросоюза (где паевой фонд всего 2,7 процента от собственных средств) следует поощрять возникновение в республиках и на местах отвечающих требованиям рынка разнообразных организационных структур торговли: розничных объединений, коммерческих ассоциаций, акционерных компаний, торгово-посреднических кооперативов,

магазинов. Действующие в народном хозяйстве торги, представляющие собой в большинстве случаев административную надстройку над торговой сетью, следует ликвидировать.

Республиканским и местным органам власти следует поощрять создание коммерчески активного оптового торгового звена, коммерческих банков, складского, тарного и транспортного хозяйства, информационных систем, другие элементы инфраструктуры рынка.

Осуществление предлагаемых мер позволит создать необходимые предпосылки для замены вертикальных хозяйственных связей горизонтальными, что является решающим условием формирования рынка, действительной децентрализации управления и в конечном счете его демополизации.

С началом процесса акционирования крупных государственных предприятий и объединений ФГИ СССР республиканским Комитетам по управлению государственным имуществом совместно с антимонопольными органами предстоит в каждом отдельном случае рассматривать и решать вопрос о целесообразности существования производственных объединений, разделять их при необходимости, по возможности выделяя непрофильные производства из состава предприятий в самостоятельные.

Насколько оправданы чисто административные методы ликвидации, раздела, расформирования предприятий, должно определяться расчетами экономической целесообразности. Принудительному разделению могут препятствовать, например, жесткие технологические связи, требующиеся для этого затраты. Это относится, в первую очередь, к капиталоемким единичным и мелкосерийным производствам уникальной продукции или массовым производствам изделий ограниченной номенклатуры.

В таких случаях, а также для особо крупных единичных монопольных производителей устанавливаются особые режимы изменения цен на продукцию (по согласованию с госорганами), принудительная реализация части продукции на внешнем рынке, обязательная реализация продукции через посредников.

До конца 1990 года должен быть определен перечень функций, централизация которых запрещается в любого типа объединениях предприятий. Это должно найти отражение и в антимонопольном законодательстве. На базе этого с 1 января 1991 г. (в республиках — с 1 февраля) подлежат пересмотру уставы и положения о деятельности всех организационных объединений предприятий (ассоциаций, МГО, концернов, консорциумов). В случае несоответствия требованиям законов эти объединения должны принудительно распускаться.

С большими сложностями встретится преодоление «естественного» монополизма, характерного для отраслей, удовлетворяющих общегосударственные нужды (транспорт, связь, магистральные трубопроводы). Предстоит выработать эффективные меры ослабления таких монополий, как МПС, Минэнерго, Минморфлот, Минсвязи, «Газпром».

Опираясь на зарубежный опыт, предстоит шаг за шагом с учетом специфики соответствующих отраслей развивать в них параллельные производства, создавать, пусть поначалу небольшие, конкурирующие фирмы. За «естественными» монополиями устанавливается строгий государственный контроль, особенно за ценами и качеством товаров и услуг. Здесь необходимо более жесткое, чем в других сферах экономики, регулирование: обязательный государственный заказ, регулируемое установление цен и тарифов.

Один из наиболее эффективных путей преодоления монополизма в основном звене связан с достижением оптимального сочетания крупных, средних и малых предприятий. Судя по опыту развития кооперативов, здесь можно ожидать быстрых изменений. За два года количество кооперативов доведено до 200 тыс., а годовой объем реализации продукции — до 40 млрд. рублей.

На союзном уровне уже приняты решения о поощрении малых предприятий. Очередь за республиками. Этим предприятиям надо установить равные условия хозяйствования, вести упрощенную процедуру их создания. Для всех вновь создаваемых малых предприятий надо установить определенные льготы по налогообложению на первые два года их деятельности. Для развития малого бизнеса предусматривается как принудительное, так и инициативное разукрупнение монопольных производств, выделение при условии их технологической независимости самостоятельных производственно-хозяйственных блоков, а также кооперативных и арендных коллективов из состава крупных предприятий, создание дочерних предприятий по инициативе ассоциаций и заводов.

Малому бизнесу необходима государственная поддержка. В частности для строительства таких предприятий можно на конкурсной основе предоставлять земельные участки, пустующие, законсервированные и недостроенные производственные объекты и помещения, а также неиспользуемое оборудование, основные и оборотные фонды обанкротившихся предприятий.

2. ФИНАНСОВО-КРЕДИТНАЯ ПОЛИТИКА

Стержнем ускорения экономических реформ является твердый рубль. Без устойчивых денег невозможны стабилизация хозяйственных связей, наведение элементарного порядка в экономике, насыщение рынка и движение вперед к новой роли государства в экономике, эффективному производству, интеграции в мировое хозяйство. Можно с уверенностью утверждать, что любые другие чрезвычайные меры без решения вопроса денег нанесут только вред.

Банковская система

Условием успеха реформ являются единая денежная система, сохранение централизма денежно-кредитной политики. Это требует преобразования системы Госбанка СССР в октябре 1990 г. в Резервную систему Союза как договорный Союз центральных банков республик. Резервная система Союза состоит из Совета управляющих, возглавляемого Председателем, назначаемым Президентом СССР, и собственно центральных банков — членов системы.

Совет принимает квалифицированным большинством все важнейшие решения по вопросам денежно-кредитной политики СССР, а их практическое исполнение осуществляется центральными банками республик. Совет не имеет своего баланса, но готовит сводный баланс Резервной системы Союза, Совету центральными банками республик делегированы конкретные функции, в том числе установление и поддержка курса рубля, управление валютными резервами Союза.

Резервная система Союза является единым юридическим лицом, то есть сохраняется монополия наличной эмиссии, единство общих принципов банковского надзора, хотя технически эмиссия совершается банками республик по единым правилам, они же осуществляют непосредственный надзор за коммерческими банками на своей территории.

Республики принимают свои банковские законы, не противоречащие соглашению о Резервной системе Союза. Условием участия в ней является отказ от односторонних действий по регулированию или ограничению денежного обращения и кредитования.

В республиках центральные банки выводятся из подчинения Правительства и ежегодно отчитываются перед Верховными Советами, которые не вмешиваются в их текущую деятельность. На период реализации программы перехода к рынку (до 1992 г.)

Резервная система Союза и центральные банки республик тесно сотрудничают с органами, координирующими проведение реформы.

Ключевым моментом кредитной реформы является коммерциализация государственных специализированных банков. Они преобразуются в самостоятельные акционерные общества с максимально широким распределением акций. Коммерциализация проводится без разрушения сложившихся структур, хотя возможно частичное разукрупнение спецбанков с созданием на их основе местных и региональных коммерческих, кооперативных банков.

Внешэкономбанк и Сбербанк СССР преобразуются по указанной схеме, но в данном случае демополизация должна заключаться в первую очередь в ликвидации искусственной монополии на валютные операции и на привлечение сбережений населения. Сбербанки всех уровней выводятся из подчинения Госбанкам, прирост вкладов перестает автоматически изыматься, и они развиваются как нормальные коммерческие банки.

Коммерциализация предполагает работу банков в пределах собственных и привлеченных ресурсов, самостоятельный выбор объектов кредитования и установления цены и сроков кредитов, единый режим налогообложения и регулирования для всех банков, свободу выбора банка клиентом. В октябре — ноябре 1990 г. спецбанки переводятся на коммерческие принципы с разделом общесоюзного ссудного фонда.

Система универсальных коммерческих банков дополняется специализированными институтами — кредитными кооперативами и земельными банками, инвестиционными и пенсионными фондами, брокерскими и лизинговыми фирмами. Для этого центральные банки республик на основе рекомендаций Совета управляющих Резервной системы Союза до конца 1990 г. выпускают нормативные документы, легализирующие и стимулирующие такую деятельность.

В течение нескольких месяцев реформируется система Госстраха. Органы Госстраха преобразуются в коммерческие учреждения на акционерной основе, разрешается создание новых страховых компаний, в том числе с иностранным участием. Организуется система государственного страхового надзора. Страховые ресурсы перестают поступать в бюджет.

Для финансирования и кредитования за счет бюджетных средств в 1991 г. в республиках создаются правительственные банки развития, специализирующиеся на крупных инвестиционных проектах.

Государственное регулирование банков заключается в надзоре за их деятельностью с точки зрения защиты интересов клиентов. На центральные банки республик возлагается задача регистрации открытия банков, надзора за их операциями, учетом и отчетностью, создания механизмов защиты интересов вкладчиков коммерческих банков за счет взносов самих банков.

В октябре перестраиваются межбанковские расчеты, ликвидируется система межфилиальных оборотов, осуществляется переход на расчеты через корреспондентские счета. Это на определенное время затормозит расчеты и «свяжет» значительные суммы. Центральные банки республик обеспечивают межбанковский клиринг для ускорения расчетов на своем уровне и договариваются об общей системе в рамках Резервной системы Союза.

Денежно-кредитная политика

В условиях перехода к рынку денежно-кредитная политика приобретает принципиально новые черты. В целях овладения положением в области денежного обращения и кредитования с ноября осуществляется переход от кредитного и кассового планирования к регулированию объема совокупной денежной массы. Ключевая задача первых месяцев — резкое сжатие кредита и ограничение роста денежной массы.

Разрабатываются показатели совокупной денежной массы и рассчитываются соответствующие агрегаты. Налаживается сбор соответствующей информации и отчетности. На период 1990—1991 гг. ставится задача нулевого роста показателя совокупной денежной массы. Это может произойти главным образом за счет сокращения объемов кредитования и, следовательно, депозитов предприятий. Вклады населения сократятся в случае превышения размеров программы связывания над приростом доходов населения.

Арсенал инструментов регулирования включает:

- резервные требования — норматив депонирования части вкладов банков на беспроцентных счетах в центральном банке;
- норматив депонирования в центральном банке части прироста кредитования, прямые количественные ограничения;
- процентную политику;
- рефинансирование банков в центральном банке.

В центре системы денежно-кредитного регулирования на первом этапе будет изъятие части средств банков и их депонирование в центральном банке. Изменяя нормативы резервных требований, Резервная система сможет увеличивать или уменьшать

ликвидность банков, воздействовать на депозитную эмиссию коммерческих банков и, следовательно, на объем денег в обращении и инфляционные процессы.

Учитывая сокращение бюджетных расходов и ссудного фонда при его разделе в связи с необходимостью ликвидировать часть государственного долга, повышение процентных ставок, для проведения жесткой денежно-кредитной политики первоначально будет достаточно резервных требований на уровне 5—10 процентов депозитов банков.

Поскольку резервные требования заработают в полную силу лишь в декабре, то в октябре основная тяжесть рестриктивной политики ляжет на прямые ограничения кредита — административное сокращение общего объема кредитования предприятий на 5—10 процентов или обязательное внесение сумм прироста кредитования на специальные счета в центральном банке.

Не меньшее значение будет иметь процентная политика. На первые 3—6 месяцев с октября административно вводится новая структура процентных ставок (долгосрочные выше краткосрочных, ссудные выше депозитных) с повышением их среднего уровня, что призвано ограничить спрос на кредит и уменьшить безналичную эмиссию. Через 3—6 месяцев начинается либерализация процентных ставок (в первую очередь ссудных).

По срочным счетам населения объявляется повышение ставок с 1 октября до 4 процентов годовых, с 1 января — 5—7 процентов в зависимости от срока. В дальнейшем в случае высокой инфляции предполагается индексация вкладов. Весь прирост вкладов Сбербанка с 1 октября размещается на коммерческих условиях, и за счет этого в основном компенсируется повышение ставок. Уровень процента во всех банках по вкладам до 10 тыс. руб. продолжает административно регулироваться.

Вступает в силу система рефинансирования — изъятие у банков разными методами деньги ссужаются им под процент, установленный исходя из задач денежно-кредитной политики; соответственно, банки вынуждены привязывать свои ставки к ставке центрального банка (она должна быть единой для всех членов Резервной системы).

Государственная кредитная политика может реализовываться через кредитные гарантии Резервной системы, субсидирование отдельных видов кредита (экспорт, приоритетные отрасли, малый бизнес), создание специальных государственных кредитных институтов, стимулирование межбанковской конкуренции.

Необходимо определить статус рубля как единственного законного средства платежа на территории СССР. Выпуск других

денежных знаков и суррогатов, обращение иностранной валюты в качестве платежного средства запрещаются в целях стабилизации покупательной способности рубля.

По оценкам специалистов, на руках у населения есть до 2 млрд. долл. в иностранной валюте. Это равнозначно 40 млрд. руб. (по курсу «черного» рынка) в сравнении со 110 млрд. руб. в наличном обращении. Внедрение иностранной валюты во внутренний оборот обесценивает рубль быстрее, чем эмиссия.

Для исправления положения отменяется Постановление Совета Министров СССР о розничной торговле на валюту, все валютные магазины, кроме экстерриториальных (аэропорты), преобразуются в коммерческие, вводятся свободная купля-продажа валюты, открытие валютных счетов, некоторые другие элементы внутренней конвертируемости рубля.

Центральный элемент перестройки денежной системы — **изменение механизма наличной эмиссии**. Ликвидируется централизованная выдача разрешений на наличную эмиссию. Отменяется неэффективное кассовое планирование и ограничения на выдачу наличных денег.

Существующая система ведет к задержкам зарплаты при наличии на счетах денег, появлению курса между наличными и безналичными деньгами (до 1:3), коррупции и злоупотреблениям, использованию в качестве денег облигаций и сберегательных сертификатов.

Наличная эмиссия должна осуществляться в форме продажи банкнот банками — членами Резервной системы коммерческим банкам. При такой системе центральный банк проводит эмиссию путем замещения безналичных денег наличными, то есть совокупная масса денег в руках банков, предприятий и населения не меняется.

С 1991 г. в увязке с ликвидацией жесткой регламентации финансов предприятий ликвидируется разделение наличного и безналичного оборота и осуществляется переход к регулированию совокупного денежного обращения. Для этого:

постепенно снимаются ограничения с безналичных платежей и расчетов;

ограничиваются наличные платежи свыше 1000 рублей;

ставятся жесткие задачи по развитию безналичных платежей (в том числе повышается плата за инкассацию, делающая операции с наличными невыгодными);

проводится кампания по убеждению населения хранить деньги в банках.

Государственный бюджет

Ключевой момент перехода к рынку — жесткая финансовая политика, что подразумевает резкое сокращение расходов бюджета в качестве одного из основных источников разбалансированности.

Сокращение расходов. Бюджеты союзного и республиканского уровней имеют резервы для сокращения:

производственные капитальные вложения (на 20—30%), включая объекты, начатые в т. г.;

второстепенные расходы и расходы, потерявшие целевое значение в связи с изменением ситуации; не освоенные в срок ассигнования;

инвентаризация и отмена всех ранее принятых инвестиционных программ, эффект от которых будет не ранее, чем через 3—5 лет;

мораторий на 1 год на принятие любых новых бюджетных программ стоимостью свыше 100 млн. руб., любых новых списаний и дотаций;

расходы Минобороны (на 10 процентов) и КГБ (20 процентов); помощь другим странам — на 70—80 процентов;

равномерное сокращение на 5—10 процентов союзных и республиканских расходов на содержание органов власти и управления, закупок оборудования для бюджетных организаций (кроме медицины), общественных наук, других незащищенных статей;

дотации убыточным предприятиям (не менее чем на 30—50 процентов);

массовая проверка бюджетных организаций на предмет неэффективных расходов (заккрытие организаций, урезание ассигнований).

На период до 1 января 1991 г. ставится задача сокращения дефицита государственного бюджета до 5 млрд. руб. за IV квартал при условии нормального его финансирования. К 1 марта планируется полностью ликвидировать дефицит союзного бюджета.

Важную роль в сбалансировании бюджета может сыграть **увеличение доходов**: рост поступлений от налога с оборота; некоторые новые налоги и т. д.

Проводится реформа **бюджетного устройства СССР** и прежде всего разделение бюджетов. Все союзные республики создают собственные бюджетные системы и отвечают за сбалансированность своих бюджетов. Союзный бюджет, как правило, балансируется.

Из Союза в республики и особенно на места передается основ-

ная масса социально-культурных и других расходов. Местные органы власти теряют возможность обращаться за ассигнованиями в союзный и республиканские бюджеты.

Республики договариваются об общих принципах бюджетной политики: допустимый уровень дефицита, его финансирование только в пределах фактического размещения ценных бумаг.

Во всех республиках закрепляется принцип, согласно которому инициативу по расходам имеет только Совет Министров, а Верховный Совет принимает или отвергает его предложения (непринятие бюджета приравнивается к вотуму недоверия). Увеличивается срок, в течение которого Верховный Совет анализирует представленный бюджет. Устанавливается порядок, по которому **предварительно** фиксируется предельно допустимый размер дефицита или он запрещается.

В бюджете выделяются защищенные и незащищенные статьи. Проводится индексирование защищенных бюджетных расходов. Все проекты, финансируемые за счет бюджета, утверждаются Верховным Советом в индивидуальном порядке при стоимости свыше 100—500 млн. руб.

В целях повышения эффективности использования средств бюджета создаются республиканские контрольные органы при Верховных Советах. Эти органы будут иметь право прекращать бюджетное финансирование конкретных объектов и организаций в случае обнаружения злоупотреблений, халатности, нарушения сроков.

Предлагается превращение ежегодного бюджета в главный программный документ экономической политики государства. Одновременно с бюджетом принимать ключевые экономические мероприятия года, включая денежно-кредитную политику.

Налоговая система

Каждая республика вправе иметь собственную **налоговую систему**. Однако в условиях единого экономического пространства серьезные различия в налоговых системах неизбежно вызовут нежелательные проблемы типа манипулирования налоговыми режимами, двойного обложения и др. Поэтому необходимо согласование республиками основных принципов систем налогообложения.

В настоящее время союзные республики считают, что бюджет Союза должен сформироваться путем передачи республиками средств для реализации делегированных ими полномочий. Взнос каждой республики в бюджет Союза определяется исходя из

объема ее ВВП (национального дохода) либо ВВП на душу населения. Увязка величины взноса республики с размером ВВП на душу населения направлена на выравнивание стартовых условий перехода к рыночным отношениям.

При этом субъекты хозяйствования, юридические и физические лица, находящиеся на территории республик, производят налоговые платежи только в республиканские и местные бюджеты. Распределение налоговых поступлений между республиканскими и местными бюджетами регулируется законодательными актами союзных республик.

Внешняя привлекательность так называемого «одноканального» метода формирования бюджета путем периодических взносов при детальном анализе практической стороны вопроса не подтверждается. Необходимость осуществления текущих расходов из союзного бюджета, высокие требования к гарантированности и безусловности своевременного его пополнения, сложности и противоречия, возникающие при определении размеров взносов от республик, — все эти обязательства не позволяют предлагать этот метод.

Федеральный общесоюзный налог, его ставки могут, таким образом, устанавливаться по соглашению всех республик. Это позволит Союзу планировать свои расходы исходя из ожидаемых доходов и нести полную ответственность за свою финансовую политику.

При такой системе фиксированные взносы республик могут осуществляться для реализации отдельных программ или формирования целевых фондов.

В качестве основы для республиканских налоговых законодательств предлагается в 1991 году использовать общесоюзное налоговое законодательство, предусматривающее три основных налога: на прибыль предприятий, на доходы граждан и налог с оборота. Вместе с тем в существующие законы необходимо принять поправки:

а) налог с оборота с 1991 года разделяется на налог с оборота и акцизы с ограниченного круга товаров при их конечной реализации (алкоголь, табак, предметы роскоши, автомобили); собственно налог с оборота распределяется на широкий круг продукции по невысоким ставкам; ставки налога с оборота устанавливаются в процентах к объему реализации по укрупненным группам продукции;

б) налог на прибыль унифицируется, отменяется особый статус для банков, потребительских обществ, предприятий общественных организаций, а также прогрессивное обложение прибыли в

зависимости от рентабельности; вводится система налоговых ставок в зависимости от массы прибыли; разрешается при исчислении налога на прибыль акционерных обществ уменьшать облагаемую прибыль на сумму отчислений в резервный фонд до достижения им определенного уровня; сокращается число налоговых льгот, большинство из которых должно ежегодно переутверждаться;

в) корректируются ставки подоходного налога с населения в сторону понижения, поднимается необлагаемый минимум и прогрессия делается более плавной;

г) изменяются, в соответствии с условиями Договора об образовании Экономического Союза, принципы отчисления налоговых поступлений в союзный бюджет.

Вводится специальный налог на использование невозобновляемых природных ресурсов.

Кроме того, расширяются полномочия налоговых инспекций (они делаются подлинно независимыми), принимаются меры к более полному охвату всех доходов, подлежащих обложению. Ускоряется переход на налоговые декларации. Вводится жесткая уголовная ответственность за уклонение от налогов.

Государственный долг

Внутренний государственный долг СССР достиг на 1 января 1990 г. 400 млрд. рублей. Из них лишь 20 млрд. руб. приходится на добровольно размещенные займы. Остальные средства изъяты у банковской системы (350 млрд. рублей), причем примерно половина бессрочно и бесплатно, и 22 млрд. рублей у Госстраха СССР. Попытка осуществить в 1990 г. массовый выпуск ценных бумаг потерпела неудачу, а в результате списаний долгов и нового изъятия средств банков общая сумма внутреннего долга выросла на 30 процентов.

Предлагается к концу 1990 г. оформить все заимствованные до 1 сентября 1990 г. у банковской системы ресурсы в долгосрочные займы с конкретными условиями в сумме средств, переданных Сбербанком СССР Госбанку СССР. Вновь выпущенные обязательства распределяются между сберегательными банками и госстрахами республик как их активы пропорционально переданным им ресурсам (в виде бухгалтерских проводок). Списание задолженности по сельскому хозяйству (70 млрд. руб.) осуществляется путем сокращения общесоюзного ссудного фонда при его разделе между банками. Обслуживание и погашение накопленного долга (выплаты сбербанками) берут на себя республиканские бюджеты.

Сумма союзного долга фиксируется. Новый союзный долг возможен лишь на основе конкретного соглашения республик. Если такое решение принимается, то за выпуск долговых обязательств отвечает Минфин СССР.

Реализацию намеченных на 1990 г. займов для населения и предприятий следует продолжить с согласия союзных республик с продажей облигаций по рыночным ценам. Для стабилизации положения и изъятия из обращения излишних денег следует пойти на выпуск союзных облигаций даже сверх потребностей бюджета.

Каждая республика принимает закон о республиканском государственном долге, который определяет процедуру и пределы его увеличения, технику финансирования, полномочия и разделение ответственности по уровню Советов. Предлагаются следующие общие принципы:

законодательное запрещение административного использования ресурсов банков для финансирования бюджета, а также принудительных займов. В исключительных ситуациях предусматриваются краткосрочные (до 12 месяцев) кредиты Резервной системы союзному или республиканскому бюджету.

Правила выпуска и обращения государственных ценных бумаг, управления госдолгом определяет Министерство финансов республики. Операции по размещению, погашению, выплате процентов и рефинансированию осуществляет Госбанк республики.

Решение об увеличении долга республики принимается ее правительством в пределах, установленных Верховным Советом. Фиксируется абсолютный и относительный (к ВВП) предел долга.

Создается республиканский фонд погашения госдолга как часть бюджета, определяются источники его пополнения, в частности, могут использоваться поступления от приватизации.

Дефицит республики, автономии, области, района, города финансируется их заимствованиями. Органы власти разных уровней не отвечают по обязательствам друг другу. Местные Советы сами проводят свою финансовую политику в рамках действующих законов.

До создания развитого рынка ценных бумаг условия местных займов согласовываются с Минфином и Госбанком республики, а крупных займов (100 млн. рублей и более) с Минфином СССР и Советом управляющих Резервной системы для устранения ненужной конкуренции (очередь займов).

Определение круга инвесторов, на которых нацелены новые бумаги, диверсификация долга по срокам и формам (от казначейских векселей до средне- и долгосрочных облигаций); оптимальный срок займов сегодня 5 лет.

Финансовый рынок

Условием эффективности экономики и системы банков является **финансовый рынок** в качестве механизма «горизонтального» перераспределения денежных ресурсов, внутри- и межотраслевого перелива капиталов в противовес «вертикальному» бюджетному методу. Финансовый рынок необходим для нормализации структуры процентных ставок, оценки финансового положения заемщиков, связывания свободных средств населения и предприятий.

С октября 1990 г. начинается формирование финансовых рынков на уровне республик. Это предполагает:

- а) принятие соответствующих юридических актов;
- б) формирование системы регулирования рынка.

Основой финансового рынка будет кредитный рынок, включающий отношения между банками, предприятиями и населением, а также межбанковский и коммерческий кредит (включая зексельное обращение). Надзор за кредитным рынком осуществляет Госбанк каждой республики в рамках общей политики Резервной системы СССР.

Параллельно идет становление рынка ценных бумаг, включая полноценные акции, облигации, государственные обязательства. Создаются фондовые биржи или отделы при товарных биржах, развивается межбанковский рынок. Курсы акций и облигаций на финансовом рынке отражают спрос и предложение. Стимулируется создание посреднических компаний по торговле ценными бумагами и аудиторских фирм. Надзор за рынком ценных бумаг осуществляют Минфины республик или специальные Агентства по регулированию операций с ценными бумагами. Координатором развития общесоюзного рынка будет выступать Союзное Агентство по ценным бумагам, которому делегируют определенные функции республиканские агентства.

Сравнительно быстро можно сформировать межбанковский кредитно-денежный рынок. Рынок ценных бумаг будет развиваться медленнее в зависимости от успеха приватизации. При этом нужно до начала реформы договориться между республиками о свободе перелива денежных ресурсов и торговли ценными бумагами, а также о координации деятельности регулирующих органов.