

4. ЗЕМЕЛЬНАЯ РЕФОРМА И АГРАРНАЯ ПОЛИТИКА

Агропромышленный комплекс наиболее подготовлен к введению рыночных отношений. Мелкие и средние размеры предприятий, отзывчивость на приватизацию, на колебание цен ослабляет действие монопольных тенденций. Более трети продовольственного потребления населения уже обеспечивается в рамках действующих рыночных отношений (ЛПХ, колхозный рынок, потребкооперация). Соотношение уровней рентабельности, цен и объемов дотаций в государственном секторе таково, что введение рынка существенно не изменит устоявшихся пропорций и связей. Исключение — производство продукции, имеющей наибольшие объемы дотаций (мясо, молочные продукты — 65% всех дотаций по разнице в ценах).

Фактор дотационности, выросший в сложную социально-политическую проблему, серьезно затрудняет введение рыночных отношений в АПК в полном объеме.

Главными задачами переходного периода в аграрной сфере являются:

- внедрение рыночных отношений во все звенья АПК, стабилизация натуральных объемов реализации дотируемых продовольственных товаров и продажа дополнительных объемов продукции по свободным ценам;

- проведение земельной реформы, разгосударствление земли, основных фондов хозяйств и предприятий АПК;

- ликвидация существующих управленческих структур, передача полномочий по регулированию аграрных отношений местным Советам;

- разработка и осуществление целевых программ развития производственной и социальной инфраструктуры на селе.

Формирование рыночных отношений в АПК

Рыночные отношения в агропромышленном комплексе вводятся в полном объеме во всех его звеньях без каких-либо ограничений.

В октябре начинается формирование сети коммерческих предприятий оптовой торговли.

С января 1991 года продукция отраслей АПК реализуется путем оптовой торговли и на основе свободного ценообразования.

Вмешательство государства в обеспечение материальными ресурсами сельского хозяйства будет направлено на преодоление

монополизма поставщиков (контроль за ценами, разукрупнение организационных монополий, создание параллельных структур). При переходе на оптовую торговлю продукцией сельскохозяйственного машиностроения не предвидится существенного роста цен, так как рентабельность этой отрасли достаточно высокая, а степень насыщенности сельского хозяйства массовыми видами выпускаемой техники превышает реальные потребности.

Параллельно создается рынок поддержанной сельскохозяйственной техники: специализированные предприятия (бывш. ремонтные заводы Минавтосельхозмаша СССР) ее будут отбирать, скупать, ремонтировать, а затем продавать с гарантией надежности на определенный срок.

Заметную роль в удовлетворении потребностей сельского хозяйства в технике, прежде всего малогабаритной, будут играть поставки по импорту — в том числе в виде целевой помощи, продажи поддержанных машин по льготным ценам и др.

Мы считаем возможным избежать введения натурального налога в сельском хозяйстве. Объем республиканских и союзного продовольственных фондов сокращается, а поставки в них осуществляются на основе госзаказа, размещаемого в соответствии с общими правилами контрактной системы. Ограниченный объем, договорные цены, налоговые льготы и возможные встречные поставки продукции материально-технического назначения помогут сделать госзаказ на сельхозпродукцию выгодным для всех видов хозяйств, снять пресс административного давления. Санкции за непринятие или невыполнение госзаказа должны быть жесткими (особенно в первые 2 года), но сугубо экономическими. В сегодняшней ситуации госзаказ целесообразнее размещать среди крупных и высокорентабельных хозяйств, отличающихся высокой товарностью производства.

Вне рамок госзаказа сельскохозяйственные предприятия вправе сами определять каналы и объемы реализации произведенной продукции. Ликвидируется система централизованного установления закупочных цен, надбавок к ним. Отношения между хозяйствами и закупочными, перерабатывающими предприятиями строятся на договорной основе.

Для преодоления монополизма предприятий, перерабатывающих сельскохозяйственную продукцию, стимулируется строительство небольших цехов непосредственно в хозяйствах (в том числе с использованием комплектного импортного оборудования), а также объединение хозяйств района с целью выкупа основных фондов предприятий пищевой промышленности и создания кооперативов, товариществ, акционерных обществ по закупке,

транспортировке, переработке и реализации продукции сельского хозяйства.

Исходя из потребностей розничной торговли, закупочные и перерабатывающие предприятия и организации в силу материальной заинтересованности будут сами определять регионы, объемы и номенклатуру закупок сельскохозяйственной продукции. Создается сеть товарных сельскохозяйственных бирж, банков информации, в городах значительно увеличивается число рынков. Стимулируется развитие торгово-закупочной деятельности в любых ее формах.

Отказ от административного установления объемов и номенклатуры производства сельхозпродукции позволит за 2—3 года значительно углубить специализацию хозяйств, снизить издержки производства, создает заинтересованность в селекционной работе, районировании сельскохозяйственных культур.

Сбои, возникающие в переходный период в силу изменения структуры объемов посевных площадей, специализации хозяйств, устраняются как с помощью нового механизма ценообразования, так и товарными интервенциями со стороны государства.

Местные органы власти организуют работу по формированию новой инфраструктуры системы торговли, стимулируют процесс приватизации и демонополизации данной сферы. Предприятия торговли формируют розничные цены на основе совокупных затрат на производство, переработку и реализацию сельхозпродукции с учетом спроса и предложения. Уже в октябре 1990 г. начинается работа по приватизации системы плодоовощных баз и хранилищ в городах, в этой сфере ликвидируются организационные монополии.

Механизм дотирования сельскохозяйственной продукции и его объемы

Дотирование перемещается со стадии закупки и переработки сельхозпродукции в торговлю и практически полностью возлагается на местные бюджеты, с соответствующими доходами для их покрытия. Местные Советы в зависимости от специфики своего региона самостоятельно устанавливают объемы и формы выплаты дотаций торговым предприятиям. При этом дотируется только конечная продукция, реализуемая через систему розничной торговли. На промежуточных этапах все имевшие место дотации полностью ликвидируются. Для этого в составе местных бюджетов формируется дотационный фонд на основе перераспределения государственных бюджетных дотаций и местных

налоговых поступлений. В 1991 г. возможно оказание финансовой помощи местным органам власти за счет бюджетов республик на формирование дотационного фонда. Дотационный фонд местных бюджетов может среди прочего формироваться и за счет штрафов за необоснованное повышение цен, недобросовестную конкуренцию и др.

Предложенный механизм может быть реализован в большинстве регионов Союза. Исключение составляют Москва, Ленинград, Армения, Азербайджан, Грузия и Туркмения, в структуре потребления которых велика доля импортируемого продовольствия, на которое не распространяется дотационный бюджетный механизм. Поэтому на переходный период в соответствии с договоренностью всех республик предусматриваются валютные расходы на импорт продовольствия для этих потребителей и формируется фонд поддержки отдельных регионов в составе продовольственного фонда Союза.

Принципы формирования и объемы общесоюзного и республиканских фондов сельхозпродукции

Союзный фонд сельхозпродукции значительно сокращается, прежде всего на счет ликвидации государственного рыночного фонда, фондов промпереработки, комбикормов, фуража. В него включается предварительно пересмотренный фонд внерыночного потребления, экспортные поставки, госрезервы. Общий объем союзного фонда продовольствия не должен превысить по зерну 15 млн. тонн, по мясу — 2 млн. тонн.

Закупки в централизованный союзный фонд осуществляются государственной контрактной системой в общем порядке. Объем и состав госзаказов на поставки продукции в союзный продовольственный фонд определяются на уровне Союза в результате договоренности всех республик, а затем доводятся до республиканских контрактных систем. Здесь с учетом договоров и внутренних потребностей определяется полный объем госзаказов и условия их размещения.

В дальнейшем возможно сокращение союзного фонда продовольствия до размеров его резервной части за счет введения местного снабжения ВС, МВД, КГБ, других организаций через бюджетные ассигнования, выделяемые непосредственно этим потребителям.

В республиках в переходный период необходимо создание небольших резервных фондов, имеющих сходное с союзным функциональное значение. В зависимости от ситуации республи-

канские фонды могут опосредовать часть внутриреспубликанских межрегиональных поставок продовольствия и сельскохозяйственной продукции. Союзный и республиканские фонды будут использоваться для товарных интервенций на рынках и помощи отдельным регионам, оказавшимся в напряженной продовольственной ситуации.

Система мер по стабилизации продовольственного рынка

В условиях свободного ценообразования возможно нарушение сложившихся пропорций в уровнях потребления продовольственных товаров в результате несовпадения интересов местных торгово-закупочных организаций с производителями сельхозпродукции, что может привести к сокращению объемов продаж и росту цен.

Проводимая государством аграрная политика будет направлена на стабилизацию розничных цен за счет:

- устранения монополизма производителей, переработчиков и торговых предприятий; развития конкуренции;

- экономии совокупных издержек на производство продовольственных товаров;

- роста производства и резкого сокращения потерь сельхозпродукции;

- поддержания гарантированного минимума потребления основных продовольственных товаров по низким государственным ценам.

Монополизм закупочных, перерабатывающих и торговых предприятий преодолевается путем первоочередной их приватизации, всемерного поощрения торгово-закупочных кооперативов и опережающего развития инфраструктуры рынка продовольствия. В собственность граждан реализуется значительная часть парка грузовых автомобилей (в том числе военных), организуются кооперативы по их обслуживанию. По импорту закупается комплектное оборудование для небольших перерабатывающих предприятий. Развивается сеть хранилищ сельхозпродукции в самих хозяйствах. Вблизи крупных городов организуются несколько десятков фермерских хозяйств с использованием зарубежных технологий и привлечением иностранных специалистов для обучения кадров. Принимается помощь в любых формах на государственном и частном уровнях в организации сельскохозяйственного производства.

Экономия совокупных издержек на производство продоволь-

ствия достигается через ликвидацию единовременных затрат государственного бюджета на водохозяйственное строительство, сооружение крупных животноводческих комплексов, предприятий-гигантов в отраслях переработки и хранения продукции. Закупка продовольствия непосредственно у фермеров и владельцев личных подсобных хозяйств позволит устранить искусственную разницу в закупочных ценах для различных категорий производителей и снизить общий уровень цен. Прямая материальная заинтересованность собственников средств производства и продукции приведет к резкому сокращению потерь, государственные же органы будут бороться с недобросовестной конкуренцией, созданием излишних товарных запасов и др.

Рост производства некоторых видов сельхозпродукции произойдет уже в первые 1—2 года реформы за счет усиления специализации хозяйств и использования резервов лучшей организации труда. Однако для стабильного и долговременного роста объемов производства необходимы инвестиции в селекционное дело, в создание новых видов сельскохозяйственной техники и реконструкции перерабатывающей промышленности.

В переходный период важным фактором стабилизации рынка продовольствия остается его импорт.

Земельная реформа

Земельная реформа создает условия для эффективного хозяйствования в разнообразных формах, ликвидирует монополию на землевладение, вводит платность пользования землей. Конкретные формы, сроки и методы преобразования отношений собственности на землю (включая вопросы о ее продаже, о частной собственности на землю) определяются суверенными республиками, а основная организационная работа по осуществлению реформы проводится местными властями.

1 октября Президент СССР заявляет о неотъемлемом праве собственности народа на землю и подтверждает полномочия местных Советов по распоряжению ею. Земли колхозов и совхозов объявляются суммой наделов их работников, начинается перерегистрация земель.

В 1990 году завершается разработка правовых, организационных и экономических основ земельной реформы. Принимаются республиканские земельные кодексы и законодательные акты прямого действия, регулирующие порядок взимания земельного налога и арендной платы за землю, изъятие и отвод земель, введение земельного кадастра и мониторинга земель, условия купли-

продажи земельных участков. Местные Советы утверждают соответствующие методические и нормативные документы. Одновременно отменяются устаревшие законодательные акты, инструкции и положения, противоречащие основам законодательства Союза ССР и союзных республик о земле.

Образуются республиканские Комитеты по земельной реформе с развитой структурой местных отделений. Разрабатываются ясные методики по проведению всех мероприятий земельной реформы и приватизации основных сельскохозяйственных фондов с учетом специфики отдельных регионов. На комитеты по земельной реформе возлагается землеустроительная, консультативная, контрольная, арбитражная функции для реализации принятого в республиках законодательства по земельной реформе. В целях нейтрализации его саботирования на местах вносятся изменения в гражданское и уголовное право.

Перерегистрация проводится местными Советами во взаимодействии с Комитетами по земельной реформе с учетом фактического использования земли. Местные Советы предоставляют земельные участки во владение и пользование (включая аренду) сельскохозяйственным предприятиям, в пожизненное наследуемое владение и собственность — гражданам.

Крестьянам предоставляется право на земельный надел. Земля, входящая в личное подсобное хозяйство, объявляется личной собственностью крестьянской семьи либо передается ей за небольшую плату. В колхозах и совхозах происходит условная приватизация земли и основных производственных фондов — оформление пая, акций и др. с учетом местных условий. Крестьяне, пожелавшие совместно вести хозяйство в рамках единого крупного формирования, образуют кооператив с полной ответственностью либо кооператив, артель, предприятие с ограниченной ответственностью. Такой же порядок распространяется на совхозы, межхозяйственные сельскохозяйственные предприятия. После подписания соответствующих уставов и договоров новые формирования регистрируются Советом.

Законодательно закрепляется право свободного выхода работника из колхоза с переходящими в его собственность земельным наделом и долей накопленного имущества в натуральной форме либо в виде приносящих дивиденды ценных бумаг. Порядок перерасчетов и механизма выхода из хозяйства регламентируется его Уставом и Договором.

Механизм наделения земельными участками может предусматривать подачу гражданами заявления в сельский (поселковый) Совет народных депутатов с указанием цели их использования,

размера и желательно местоположения. Если этот земельный участок находился вне землепользования колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий или в случаях их согласия на его предоставление, решения об этом принимаются после рассмотрения соответствующей депутатской комиссией районного Совета народных депутатов.

В тех случаях, когда не достигнуто согласие между хозяйством и выходящим из него работником относительно конкретного земельного надела для организации крестьянского хозяйства, назначается согласительная комиссия из представителей депутатской комиссии Совета народных депутатов, сельского (поселкового) Совета, этого хозяйства и комитета по земельной реформе

Рекомендация согласительной комиссии служит основанием для принятия окончательного решения районным Советом народных депутатов, которое, однако, может быть обжаловано в суде, если, по мнению одной из сторон, допущено нарушение закона.

Другим гражданам, не являющимся работниками данного предприятия, земельные участки для ведения крестьянского хозяйства предоставляются из земель запаса районным Советом народных депутатов. При этом может быть установлен испытательный срок (до 3-х лет), в течение которого земля используется на условии аренды с последующей передачей во владение.

Земли запаса для формирования на них крестьянских хозяйств и малых кооперативов пополняются за счет изымаемых земель убыточных и низкорентабельных хозяйств, не способных обеспечить их эффективное использование. Только в Нечерноземной зоне сейчас около 6 млн. га неиспользуемых земель.

На основе их выявления предстоит разработать схемы землеустройства, в которых предусмотреть мероприятия по оформлению землевладений крестьянских хозяйств, а также колхозов, совхозов, лесхозов и других землепользователей.

Преобразование колхозов и совхозов, естественно, по решению их трудовых коллективов, в кооперативы крестьянских хозяйств в различных республиках и регионах будет происходить по-разному. Это может быть осуществлено и поэтапно. На первом этапе разрабатывается и осваивается система участия членов колхозов и работников совхозов в прибылях предприятий, поощряется система арендных отношений и других форм сельскохозяйственного производства. На втором этапе колхоз или совхоз преобразуется в кооператив, объединяющий производителей и выполняющий функции по их комплексному обслуживанию.

В республиках осуществляются программы поддержки товарных крестьянских хозяйств фермерского типа.

По предварительным оценкам с учетом ресурсных возможностей можно ориентироваться на создание в ближайшие годы 150—180 тыс. крестьянских хозяйств. Процесс их организации более активно пойдет в Нечерноземной зоне, отдельных регионах Сибири, республиках Прибалтики, горных и предгорных районах Закавказья, на западе Украинской ССР. По прогнозам, они будут специализироваться в производстве молока и мяса крупного рогатого скота, в овцеводстве, свиноводстве, а также в отдельных отраслях растениеводства и, в первую очередь, в производстве картофеля, овощей в открытом и закрытом грунте, плодов, а в ряде зон зерновых и технических культур, экологически чистой продукции.

Ориентировочные оценки потребных вложений для создания прогнозируемого числа крестьянских хозяйств составит 13—30 млрд. рублей (150—200 тыс. на одно хозяйство). Источниками финансирования будут государственные ассигнования, кредиты и денежные накопления населения.

По предварительным оценкам при среднем размере крестьянского хозяйства около 100 га сельскохозяйственных и иных угодий общий размер земельных ресурсов занимаемых крестьянскими хозяйствами составит 15—18 млн. га.

Начиная с 1990 года в республиках учреждаются Земельные банки, уставный капитал которых образуется за счет бюджетных средств (банки могут быть созданы на базе отделений Агропромбанка). В функции земельных банков входит долгосрочное, краткосрочное кредитование, приобретение земли в собственность, ипотечный кредит, распространение и покупка акций, паевых взносов в кооперативах и т. д. Банк должен действовать строго на коммерческой основе во взаимодействии с государственными органами. При получении целевых субсидий и установлении льготного налогообложения он проводит государственную аграрную политику.

Наиболее действенным рычагом земельной реформы является платность земли. В ходе инвентаризации земельного фонда условно исчисляется предварительная стоимость земли, вводится земельный налог, побуждающий к эффективному ее использованию.

Выявление наиболее эффективных форм хозяйствования, высвобождение земельных и других сельскохозяйственных фондов происходит в процессе банкротства и ликвидации нерентабельных колхозов и совхозов. На 1 января 1990 г. каждое шестое

хозяйство отнесено к категориям экономически слабого, 65% краткосрочных кредитов не имеют своего материального обеспечения, недостаток собственных оборотных средств составил 38,4 млрд. рублей. Учитывая, что финансы колхозов и совхозов на 70% состоят из кредитов, увеличение банковского процента до 6—8% уже к 1 января 1991 года может привести к банкротству до 25% хозяйств, занимающих около 30% сельскохозяйственных земель.

Механизм банкротства предусматривает: объявление о неплатежеспособности, опись производственных фондов и организацию открытых торгов-аукционов. Нереализованные производственные фонды консервируются, по остаточной стоимости переходят на баланс земельного банка — кредитора ликвидируемых хозяйств.

Банк при участии местного Совета объявляет конкурс-торги на приобретение или аренду высвободившихся сельскохозяйственных земельных угодий. Преимущественным правом приобретения земли наделяется население, проживающее на данной территории. Банк, после изучения представленных документов, может предоставлять ссуды, льготные кредиты под приобретение (аренду) земли, основных и оборотных средств.

Новый собственник земли, используя свои и заемные средства, приобретает, арендует технику, строительные материалы, удобрения и т. д., заключает контракты на реализацию будущего урожая.

После реализации основных мероприятий реформы местные Советы лишаются права владения и распоряжения землей, за исключением земель госрезерва. За ними сохраняются функции по контролю за использованием земли, заключением торговых сделок по поводу земли и т. д., закрепленные в законодательстве.

В рамках земельной реформы и по решению местных органов власти в личную собственность городского населения за небольшую плату отводятся садово-огородные участки размером до 6 соток. Изменяется принцип выделения земли садово-огородным товариществам. Им могут предоставляться освоенные земли убыточных хозяйств в радиусе 30—50 км от городской черты. Это даст возможность получить быструю отдачу в виде роста производства картофеля, овощей, фруктов и ягод для собственного потребления и на продажу. Данная мера рассматривается как часть социальной программы государства и позволяет ослабить трудности переходного периода для миллионов семей. Приобретение же гражданами больших участков земли, переселение с целью создания крестьянского хозяйства регулируются местными Советами в соответствии с земельным законодательством.

Темпы проведения земельной реформы, конкретные формы ее реализации выбираются с учетом специфики местных условий и будут значительно различаться в разных регионах Союза.

Новый механизм реализации программы социально-экономической помощи селу

Помощь селу должна рассматриваться как важнейший действенный рычаг косвенного управления эффективностью агропромышленного комплекса. Однако объект и формы помощи решительно изменяются.

Она больше не может оказываться безвозмездно — в форме дотаций и бюджетных ассигнований, необходимо отказаться и от практики периодического списания задолженности хозяйств банку.

Помощь должна быть только платной и будет адресоваться тем хозяйствам, от которых можно ожидать соответствующего роста эффективности производства.

Для финансирования целевых программ развития социальной и производственной инфраструктуры села используется часть средств, высвобождающихся в ходе сокращения централизованных инвестиций в мелиорацию, строительство животноводческих комплексов, крупных заводов и хранилищ. Инвестиционные программы финансируются через земельные банки за счет средств союзного, республиканских и местных бюджетов, ассоциаций производителей, самих хозяйств.

Республики могут ввести на ближайшие годы режим наибольшего экономического благоприятствования для крестьянских хозяйств, и в частности:

ввести льготное налогообложение крестьянских хозяйств в период их становления; освободить от налогообложения часть доходов крестьянских хозяйств, направляемую на развитие производства;

содействовать созданию специальной системы учреждений мелкого кредита в сельской местности на коммерческой и кооперативной основе, установить льготный режим кредитования крестьянских хозяйств в период их становления государственными банковскими учреждениями; создать льготы учреждениям коммерческого кредита, обслуживающим крестьянские хозяйства;

разработать программы бюджетного финансирования инфраструктурного обеспечения районов, в которых организация крестьянских хозяйств принимает массовый характер.

Целевые инвестиции направляются на развитие строительной

базы регионов, на создание новых видов сельскохозяйственной техники, на дорожное строительство.

В целях привлечения зарубежных партнеров для участия в создании крестьянских хозяйств необходимо разработать комплекс мер по повышению заинтересованности иностранных фирм и предпринимателей по вложению собственных капиталов в производственное строительство, техническое, технологическое, агросервисное и социальное обслуживание, поставки высококачественных семян, техники, удобрений, средств защиты растений, а также в создание системы подготовки и переподготовки кадров.

6. Жилищная реформа

Один из ключевых моментов перехода к рыночной экономике — жилищная реформа. Ее целью является создание рынка жилья, дающего возможность реализовать право каждой семьи и совершеннолетнего члена общества выбирать наиболее приемлемый для них способ улучшения жилищных условий.

Рынок выступает в этих условиях как гибкий инструмент, открывающий возможность улучшения жилищных условий всем группам населения, стимулирующий не только строительство нового жилья, но и улучшение использования существующего фонда.

Переход к рынку диктуется также огромными масштабами неудовлетворенного платежеспособного спроса на жилье. Он составляет, по имеющимся оценкам, 70—75 млрд. рублей. Из них 7 млрд. рублей приходится на стоящих в кооперативной очереди, еще 12 млрд. рублей на тех, кто не стоит в ней, но хотел бы приобрести кооперативное жилье. Более 25 млрд. рублей (не считая кредита) составляют средства, которые уже сегодня хотели бы ассигновать на индивидуальное строительство. Еще 3,5 млрд. рублей — спрос на ремонт и благоустройство индивидуального жилья. И, наконец, более 25 млрд. рублей готовы доплатить за улучшение жилищных условий те, кто живет в государственном фонде.

Игнорировать такой огромный платежеспособный спрос недопустимо. В настоящее время до 50 процентов спроса на жилье переключается на другие товары, существенно затрудняя сбалансированность потребительского рынка.

Предлагаются следующие основные принципы жилищной реформы.

1) Право каждого гражданина и семьи приобрести и иметь в личной собственности жилье, продавать и передавать его по наследству без всяких ограничений;

2) Право гражданина и семьи на свободный выбор способа удовлетворения своих потребностей в жилье: собственный дом или квартира, совместное владение в кооперативе, аренда жилья;

3) Платность жилья по полной рыночной стоимости с учетом его качества и местоположения;

4) Социальные гарантии малообеспеченным семьям в осуществлении их права на жилище путем предоставления им бесплатного и удешевленного жилья в муниципальном (государственном) жилом фонде;

5) Признание прав очередников на льготные условия предоставления жилья.

Жилищная реформа будет иметь большое социальное значение. Она должна превратить большинство граждан страны в собственников жилья, усилить стимулы сбережений, инвестиций и трудовые мотивации.

Вместе с тем будет облегчена задача поддержания сбалансированности бюджета. Государство прекратит расходование значительных средств, большей частью нерациональное, на жилищное строительство и содержание жилого фонда. Расходы эти в ближайшие годы в связи с перспективами расширения жилищного строительства должны были бы еще существенно вырасти. Деньги, которые ныне не доплачиваются населению, чтобы затем дать ему через механизм распределения и очередей мнимо бесплатные квартиры, будут оставаться у граждан и свободно тратиться в соответствии с их предпочтениями.

Большинство предприятий также перестанет нести значительные и крайне неравномерно распределяемые социальные расходы, связанные прежде с жилищным строительством и покрытием убытков жилищно-коммунального хозяйства.

Жилищную реформу предлагается провести поэтапно в течение 1990—1992 годов.

На I этапе (октябрь 1990 г.— март 1991 г.) создается правовая база и социально-экономическая инфраструктура рынка жилья. Начинается передача при продаже определенных категорий государственного жилья в собственность граждан за символическую плату.

На II этапе (до конца 1991 года) осуществляется продажа части вновь сооружаемых квартир за полную стоимость или в кредит, реорганизуется система кредитования жилищного строительства. Отлаживается новый порядок предоставления жилья очередникам и малообеспеченным семьям. Подготавливается следующий этап реформы.

На III этапе (конец 1991 года — 1992 год) вводится платность

жилья по полной рыночной стоимости с компенсацией расходов населения через принятую систему индексации. Развертывается широкая приватизация государственного жилого фонда. Осуществляется передача или продажа ведомственного жилого фонда, а также жилого фонда предприятий в собственность местных Советов, квартиросъемщиков или специализированных коммерческих фирм.

Основная работа по проведению жилищной реформы осуществляется местными Советами. Со стороны республиканских и центральных органов обеспечивается правовая основа и финансовая поддержка осуществляемых мероприятий.

Создание правовой базы и социально-экономической инфраструктуры жилищного рынка предполагает:

разработку и принятие правовых актов, обеспечивающих беспрепятственную покупку, продажу, сдачу в аренду и наем по договорным ценам жилого фонда, находящегося в личной собственности граждан;

создание условий для развития коммерческих фирм по покупке, созданию и продаже жилья, сдаче его в аренду; в структуре исполкомов Советов образуются подразделения по приобретению и реализации гражданам рыночного жилого фонда; разрабатывается Положение о порядке покупки и аренды жилья у местных советов;

формирование системы специализированного жилищного кредита; создание в банковской системе механизма предоставления дополнительных кредитных льгот для молодых, низкооплачиваемых и многодетных семей;

разработку и принятие правовых актов по реорганизации кооперативной жилищной собственности по двум основным направлениям:

а) преобразование существующих ЖСК при передаче квартир в личную собственность в товарищества по совместной эксплуатации многоквартирного дома;

б) создание новых кооперативов либо только как строительных с последующим личным владением квартир, либо с сохранением кооперативной формы собственности по желанию застройщиков (покупателей).

Передача определенных категорий государственного жилья в собственность съемщикам бесплатно или продажа его за символическую плату станет первым шагом приватизации жилого фонда.

Съемщикам бесплатно может передаваться часть жилья по норме, определяемой местными Советами с оплатой остальной

части жилья сверх нормы. Возможна продажа жилья за символическую плату. Такая продажа с внесением 7% пошлины налога от остаточной стоимости квартиры, либо по 10 рублей за кв. метр, может принести потенциально 10–20% млрд. рублей, а для семьи составит 500–600 рублей за квартиру, рыночная стоимость которой составляет 10–30 тыс. рублей. Передача жилья в собственность инициирует массовые обмены, т. е. покупку и продажу уже личного жилья, с вполне официальной выплатой разницы в цене жилья теми, кто его улучшает.

Местные Советы могут установить сроки передачи или символической продажи (например, до 1 июля или до 1 декабря 1991 года). В дальнейшем выкуп квартир будет возможен только по рыночной стоимости.

Резкая интенсификация обменов произойдет по той причине, что коммерциализация смены жилья станет законной, что приведет не только к улучшению распределения жилья — за этим последуют важные результаты: уменьшение спроса на новые квартиры, стремление обеспечить лучшую сохранность жилого фонда, ослабление нагрузки на общественный транспорт (из-за более благоприятного размещения населения по территории городов), повышение мобильности населения.

Необходимым условием интенсификации процесса передачи и выкупа жилья в личную собственность и в целом его приватизации является **изменение системы текущей оплаты квартир в домах государственного и общественного жилого фонда** в соответствии с правилами, устанавливаемыми республиками. При этом можно руководствоваться следующими принципами:

с 1 октября 1990 г. ввести повышенную плату за излишки жилой площади;

для граждан, проживающих в отдельных квартирах, установить в 1991 г. дифференцированный уровень квартплаты в зависимости от размера всей занимаемой общей полезной площади, качества и местоположения жилья, но не ниже эксплуатационных затрат;

предусмотреть возможность льготной оплаты жилья семьями, проживающими в коммунальных квартирах, в помещениях, не отвечающих санитарным и техническим требованиям квартир и платы за проживание в общежитии, а также оплату квартир для семей с доходом до 80 рублей на человека, не имеющим социальной нормы жилой площади;

отменить принятые нормативные акты, устанавливающие право на дополнительную жилую площадь и льготы по оплате жилья для работников государственных учреждений и предприя-

тий, профессиональных, партийных и других общественных организаций, военнослужащих начальствующего состава, а также льготы по оплате жилья для членов коллегий адвокатов и медицинских работников, занимающихся частной практикой на дому;

разработать и внедрить в 1990 году Положение об аренде жилья во внегосударственном фонде, предусматривающее установление уровня арендной платы на договорных началах с правом местных Советов ограничивать верхний предел этой платы.

Одновременно с повышением квартирной и арендной платы необходимо предусмотреть индексацию доходов населения, включая пересмотр минимума заработной платы, индексацию пенсий, пособий, стипендий.

Необходимо решить проблемы накопленных обязательств государства, т. е. очередников, а также изменить принципы и формы бесплатного обеспечения жильем. Для этого местным Советам предлагаются следующие решения:

каждому очереднику предоставляется право либо стоять в очереди, либо выйти из нее с условной денежной компенсацией (для приобретения жилья на рынке) — за счет местного Совета и в размере, зависящем от срока ожидания в очереди;

изменяется система бесплатного предоставления жилья, имея в виду использование для этого дешевого муниципального жилья, предоставляемого по жестким нормам заселения;

республики могут самостоятельно изменять критерии постановки в очередь: по уровню душевого дохода, по жилищной обеспеченности, либо по доходу и обеспеченности одновременно;

приоритетным правом получения муниципального жилья пользуются наименее защищенные группы населения (пенсионеры, инвалиды, больные).

Существующих очередников можно рассматривать как людей, выплачивающих взносы за получаемую квартиру. (Каждый год пребывания в ней — 1/30 или 1/25 часть стоимости квартиры.) Количество лет в очереди определяет сумму компенсации. Однако она не выдается на руки, а засчитывается Советом при получении жилья очередником. Для выдачи таких кредитов целесообразно организовать специальные Жилищные банки или фонды. Ресурсы для них можно получить, направив часть нового жилищного строительства, включая индивидуальные дома, в свободную продажу по рыночным ценам сначала без кредита, а затем в кредит. Прибыль от операций по покупке и продаже можно направить на кредитование очередников, а также строительство и покупку дешевого муниципального жилья.

Важным принципом жилищной реформы является приобрете-

ние всего нового жилья за плату. Учитывая социальную сложность его проведения в жизнь в условиях нашей страны, предлагается постепенная реализация этого принципа.

Уже в 1991 году часть вновь сооруженных квартир и домов может быть продана по полной стоимости. Должна быть налажена система кредитования приобретения жилья, в том числе у местных Советов. Кредиты, как правило, необходимо предоставлять с небольшим первоначальным взносом и под низкий процент. Расчеты показывают, что продажа 1 млн. квартир, то есть одной трети современного ввода, могла бы дать в нынешних ценах 32—33 млрд. рублей. Таким образом, продажа в 1991 году примерно 100 тысяч государственных квартир могла бы дать около 3 млрд. рублей.

В 1991 году начинается передача ведомственного жилого фонда местным Советам вместе с эксплуатационными службами и их материальной базой.

Часть фонда передается или продается съемщикам, жилищным товариществам и кооперативам, а также специализированным коммерческим фирмам.

Успешное развитие рынка жилья возможно только на базе резкого наращивания объемов строительства жилья. Для этого необходимо разработать специальные республиканские и общесоюзную программы, создающие условия для:

крупномасштабного перераспределения инвестиционных ресурсов в жилищное строительство и ремонт существующего фонда за счет резкого сокращения количества сооружаемых объектов производственного назначения, ограничения инвестиционного спроса отраслей материального производства и передачи высвобождающихся строительных мощностей на строительство жилья;

демонополизации строительного комплекса; перестройки хозяйственного механизма строительства, включая преобразования государственных строительных организаций в акционерные предприятия, сдачи в аренду, создания строительных кооперативов и некоммерческих строительных фирм при местных Советах.

7. НЕРЫНОЧНЫЙ СЕКТОР

При переходе к рыночной экономике важной задачей является поддержание и упрочение нерыночного сектора, то есть тех отраслей и видов деятельности, которые в принципе не могут ориентироваться на коммерческие критерии, но существование и результаты которых жизненно важны для общества. Нерыночный

сектор занимает видное место в экономике любой развитой страны и его состояние во многом характеризует уровень ее развития, степень цивилизованности. К нерыночному сектору относятся: фундаментальная наука, большая часть здравоохранения и образования, культура и искусство, охрана природы и т. п.

Основная линия связи между рыночным и нерыночным секторами состоит в том, что, опираясь на экономические стимулы, рыночный сектор, охватывающий производство продукции и платных услуг, увеличивает общественное богатство. Чем больше оно, тем большая его доля может быть выделена на развитие нерыночного сектора. Последний также влияет не только на социальную и нравственную стороны жизни общества, но и на производство. Но это влияние долгосрочное, не прямое, не поддающееся обычным измерениям и денежным оценкам.

В конечном итоге оказывается, что недостаточное развитие нерыночного сектора угнетающе действует на всю экономику.

В настоящее время проблема состоит в том, что при переходе на рыночную экономику в условиях жесткой финансовой политики отрасли нерыночного сектора могут оказаться под угрозой, хотя большинство их и так находится в критическом состоянии. Учитывая это, нужна четкая политика по отношению к ним.

Она будет основываться на следующих принципах:

1. Неснижение уровня государственной поддержки отраслей нерыночного сектора. Средства на их финансирование выделяются с учетом возможного роста цен (индексация бюджетных ассигнований) или в постоянных долях от суммы бюджетных доходов.

2. Максимальная мобилизация негосударственных, общественных средств на содержание и развитие учреждений нерыночного сектора.

3. Коммерциализация части деятельности этих отраслей, которые без ущерба для общества могут быть тем самым переведены в рыночный сектор; четкое законодательное разграничение статуса коммерческих и некоммерческих организаций.

4. Организационная и экономическая перестройка деятельности учреждений нерыночного сектора с целью обеспечения наиболее эффективного использования выделяемых им ресурсов.

В области **здравоохранения** предусматривается последовательное проведение принципа общедоступности лечебно-профилактической помощи, развитие сети государственных бесплатных медицинских учреждений, берущих на себя удовлетворение прежде всего необходимых нужд населения, то есть таких неэластичных потребностей, по отношению к которым выбор потребителя либо невозможен, либо сводится к минимуму.

В отношении других медицинских услуг население должно иметь возможность выбора разных способов обращения к ним через некоммерческие учреждения или коммерческие предприятия медицинского профиля, которые будут предоставлять за плату услуги повышенного качества, заниматься всеми видами «медицины для здоровых», а также обслуживанием тех, кто нуждается не в лечении, а в уходе.

Развитие служб социальной помощи, которые взяли бы на себя заботы по уходу за людьми, неспособными обслуживать себя, является одной из наиболее актуальных задач как здравоохранения, так и местных органов власти, широкой общественности.

Государственное финансирование здравоохранения будет производиться как в форме прямых ассигнований на содержание медицинских учреждений, так и в форме оплаты счетов пациентов по установленным расценкам, что позволит им выбирать учреждение (платное или бесплатное), чьими услугами они предпочтут пользоваться с учетом размеров компенсируемой части расходов.

Важной формой должна стать страховая медицина, предполагающая финансирование расходов на лечение, профилактику и уход из специальных страховых фондов, формируемых за счет бюджетных ассигнований, взносов предприятий и граждан. Страховые фонды смогут выступать влиятельным защитником прав трудящихся в случаях, когда вред здоровью нанесен по чьей-либо вине (вредные производства, недостаточная техника безопасности), взыскивая с виновных расходы по восстановлению здоровья пострадавших. Они также будут экономическими контролерами расходов на здравоохранение, качества и уровня оплаты медицинских услуг.

В области **науки** государство финансирует фундаментальные исследования, а также, совместно с заинтересованными партнерами, перспективные разработки, способные революционизировать технологию в важных секторах народного хозяйства.

При этом должно измениться отношение государства к науке, которую необходимо освободить от всех форм бюрократического управления. Академия наук СССР и союзных республик, отраслевые академии будут освобождены от административных функций и превратятся в общественные организации, управляемые сообществом ученых на демократических началах, в обстановке полной гласности, публичного обсуждения предложений и проектов, претендующих на финансирование, с исключением монополизма каких-либо отдельных научных школ.

Институты и другие научные учреждения выводятся из подчи-

нения академий. Полная самостоятельность предоставляется вузам, университетам с упразднением управления ими со стороны Госкомобразования. В совокупности они образуют свободные организации, сочетающие научные исследования и подготовку кадров высшей квалификации, способные привлечь весь интеллектуальный потенциал страны.

Подавляющее большинство прикладных исследований и разработок ведется на коммерческих началах либо финансируется предприятиями. Формируется рынок научно-технической продукции, производится реорганизация структуры учреждений, занимающихся НИОКР, их разукрупнение с целью устранения монополизма головных институтов, развития предпринимательства и конкуренции. Поощряется создание малых научных и инженерных фирм при финансовой поддержке инновационных и рискованных фондов.

В области **образования** государство будет обеспечивать финансирование сети учреждений среднего и специального среднего образования, а также профессионально-технического обучения и переподготовки кадров, высших учебных заведений. Однако предстоит перестроить организацию работы последних таким образом, чтобы заинтересовать и преподавательский состав и обучающихся в резком повышении качества обучения. Местные органы получают возможность вводить целевые налоги с населения на нужды образования. Необходимо стимулировать и привлечение средств предприятий.

В развитии всех ступеней образования важную роль должны сыграть децентрализация и демократизация управления, широкое распространение общественных начал. Будет повышена самостоятельность учебных заведений, в том числе в определении содержания программ обучения, подборе кадров, в регулировании состава обучающихся.

Вопросы о том, какие органы управления создавать на местах, об их функциях и штатах, о границах и составе школьных округов, создании методических центров, о распределении ассигнований на образование, должны решаться местными Советами с участием общественности.

Важнейшая задача оздоровления системы образования — создание благоприятных условий для проявления инициативы, свободы реализации творческого потенциала людей, владеющих методами и искусством обучения, открытие возможностей для конкуренции в данной сфере.

Для решения этой задачи необходимо наряду с бесплатными государственными учреждениями расширять сеть учебных заве-

дений коммерческого типа, платных, предоставляющих возможности образования и профессиональной подготовки на особо высоком качественном уровне.

Кроме того, возможны не зависящие от государства некоммерческие учебные заведения, финансируемые предприятиями, общественными фондами, а также получающие средства за выполнение исследовательских проектов и разработок.

В то же время мировой опыт показывает, что основное бремя расходов на образование должно брать на себя государство. При этом для достижения высоких стандартов обучения и профессиональной подготовки, концентрации в этих целях сил и средств необходимы также общесоюзные программы и центры, финансируемые из союзного бюджета. По оценкам специалистов, доля союзного бюджета в общих государственных расходах на образование должна составлять 8—10 процентов.

В целях усиления заинтересованности обучающихся в высшей школе в качестве профессиональной подготовки и улучшения их материальной обеспеченности следует, наряду с выплатой стипендий, расширять практику предоставления долгосрочных займов на время обучения с последующим их погашением.

Вместе с тем, намечаемые меры в области образования не будут проводиться по принципу «все сразу и везде». Радикальность и глубина преобразований, быстрота их осуществления в каждом звене должны сочетаться с осмотрительностью и постепенностью в выборе и подготовке каждого объекта. Расчет и в этой сфере делается не на единую программу и действия по команде, но на инициативу и предприимчивость большого числа людей, на снятие всяческих регламентаций, которые их сковывают.

В области **культуры и искусства** будет проводиться политика поддержки сохранения и восстановления культурно-исторического наследия, эстетического воспитания, творческих поисков, развития культурной самодеятельности населения. Развитие рыночных отношений влечет для этой сферы определенные опасности, связанные с погоней за коммерческим успехом в ущерб наиболее социально значимым, но не находящим широкого спроса результатам. При несовершенном рынке, недостаточном финансировании культуры государством, неразвитом институте меценатства остро встанет проблема снижения качества культуры, сужения круга видов деятельности, отвечающих общественным интересам.

Поэтому в ситуации быстрого перехода к рынку роль экономической поддержки со стороны общества и государства социально

важных видов деятельности в сфере культуры и искусства резко усиливается.

В качестве первоочередных мер необходимо:

1. Разработать и принять программы неотложных мер по сохранению национальных культур, центров, объектов и организаций культуры национального значения, обеспечить поддержание на достойном уровне работы библиотек и музеев, выделить на это дополнительные ресурсы. Бюджет отрасли становится главным индикатором реального отношения общества и законодательной власти к сохранению культуры.

2. Всемерно поощрять расходование средств на культуру из внебюджетных источников. Необходимы налоговые льготы для меценатов: предприятий, кооперативов, организаций, граждан — перечисляющих средства на развитие социально-культурной сферы. Необходима общественная атмосфера, система моральных стимулов, благоприятствующих меценатству. Должно всячески поощряться создание любых временных финансовых фондов для поддержки культурной деятельности.

Одновременно необходимы серьезные организационно-экономические преобразования в самой сфере культуры.

Предстоит в корне перестроить систему государственного финансирования развития сферы культуры. Речь идет об отказе от практики финансирования самого существования государственных учреждений культуры безотносительно к направлению и характеру их деятельности, соответствию ее реальным потребностям. Средства, выделяемые государством на развитие культуры, должны быть сконцентрированы в целевых централизованных и региональных фондах и выделяться под реализацию конкретных программ и проектов на конкурсной основе.

Фонды развития культуры должны формироваться как государственно-общественные. Важнейшим источником их средств останется бюджет. Принятие решений по конкретным направлениям их расходования должно быть передано Советам Фондов, формируемым из числа деятелей культуры и представителей общественности. При формировании целевых Фондов необходимо обеспечить в известной мере их дублирование и перечисления с тем, чтобы уменьшить субъективизм принимаемых решений.

В сфере культуры, как и во всем социально-культурном комплексе, целесообразно иметь организации двух типов, принципиально разных по своему статусу и условиям хозяйствования, коммерческие (хозрасчетные) и некоммерческие. Первые будут работать в условиях рынка и получать средства, включая возмож-

ные бюджетные ассигнования, в обмен на конкретные результаты работы. Вторые — под определенные параметры самого процесса деятельности. Возможное превышение этих средств над расходами не может служить источником увеличения оплаты труда их работников и доходов их собственников. Общественное начало в управлении некоммерческими организациями должно быть представлено, в первую очередь, органами типа попечительских советов. Такая модель позволит при условии достойной оплаты труда обеспечить реализацию многих социально значимых видов деятельности. Для ее введения однако необходим специальный закон о некоммерческих организациях.

В области охраны природы и экологической безопасности перед нашей страной особенно трудные и неотложные задачи.

В процессе долгосрочного развития в стране была утрачена одна из его основных составляющих — поддержание природно-экологической сбалансированности народного хозяйства.

В итоге оказалось подорванным здоровье населения. Уже сегодня хронически болен почти каждый четвертый гражданин СССР, в том числе, как минимум, каждый шестой ребенок. Экологические перегрузки, обусловленные тяжелым фоновым состоянием окружающей среды (в местах проживания, работы и отдыха) и низким экологическим качеством микроструктуры жизнедеятельности населения (продуктов питания, питьевой воды, жилья, техники и т. п.), обесценивают усилия, направленные на повышение народного благосостояния и социальную переориентацию экономики.

Экологические ограничения в размещении производительных сил стали одним из основных сдерживающих факторов роста масштабов и повышения эффективности экономики. Это проявляется прежде всего в закрытии вредных производств и в запретах на ввод новых, на реконструкцию действующих предприятий в сложившихся промышленных центрах, в большинстве из которых уже превышены нормы экологической нагрузки. Такие запреты вынуждают вводить дополнительные мощности в новых районах, не обеспеченных инфраструктурой, с неустойчивыми природными системами и повышенными удельными затратами на все виды работ.

Неупорядоченный процесс вывода экологически опасных предприятий вызывает цепную реакцию усиления разбалансированности экономики. Потенциальные масштабы определяются здесь практически повсеместным нарушением экологических норм. В 1989 году по экологическим причинам приостанавлива-

лась работа свыше 1000 крупных предприятий и производств. В то же время, взятое на вооружение чисто административное противодействие этим процессам только усиливает конфронтацию центра, предприятий, местных органов управления и населения, усиливает политизацию экологического движения.

Растет число крупномасштабных аварий на производстве с наиболее опасными залповыми выбросами загрязняющих веществ. О размерах возможного экономического ущерба свидетельствуют затраты на ликвидацию последствий Чернобыльской аварии, которые достигнут к 1991 году 25 млрд. рублей.

Современные масштабы зон экологического бедствия, необходимость компенсации потерь от стихийных бедствий (тяжесть которых в значительной мере обусловлена недостаточным учетом природно-экологических ограничений) создают реальную угрозу переключения высвобождаемых народнохозяйственных ресурсов с решения стратегических задач формирования новой структуры экономики на поддержание ее нынешнего потенциала. Только стабилизация обстановки в Приаралье и Прикаспии требует, по имеющимся оценкам, в ближайшие пять лет 16,5 млрд. рублей капитальных вложений.

Названные негативные природно-экологические тенденции должны быть преодолены при любых поворотах социально-экономического курса.

Ключом к формированию перспективной природно-экологической политики является осознание нынешней остроты ситуации, как результата накопленных за многие десятилетия структурных деформаций народного хозяйства — доминирования природоемких отраслей, чрезвычайно высокого удельного веса ресурсоемких устаревших технологий, сырьевой ориентации экспорта, отсутствия гуманистических ценностей среди реальных приоритетов социально-экономической политики, разрушения культуры труда и потребления.

Радикальное оздоровление экологической обстановки в стране может быть достигнуто только в результате успешного осуществления намеченной экономической реформы перестройки народного хозяйства и лишь в меру продвижения в решении других основных социально-экономических задач. Оно потребует фронтального обновления производственного аппарата, облагораживания внешнеэкономических связей, превращения прямых затрат на экологические нужды в одну из основных составляющих нагрузки на экономику. Только прямые капитальные вложения в охрану окружающей среды и рационализацию природопользования, необходимые для достижения к 2005—2010 годам минимальных

современных стандартов, оцениваются в 260—340 млрд. рублей, т. е. сопоставимы с затратами по любым другим основным целевым социальным программам.

Учитывая ограниченность наличных ресурсов, наряду со стратегическими целями, природно-экологическая политика на ближайшую перспективу определяется необходимостью оперативного решения наиболее острых проблем, блокирующих сегодня решение других неотложных социально-экономических задач.

Высокая ресурсоемкость радикального решения природно-экологических проблем, неподготовленность к полномасштабному развертыванию крупных программ, ужесточение экономических ограничений в сочетании с реальной возможностью экологического блокирования ряда важнейших направлений народно-хозяйственного развития требует выделения специального природно-экологического пакета неотложных мер для ближайшего, переходного, по сути, периода.

Своеобразие этого пакета — ограничение круга охватываемых им задач двумя основными: поддержанием минимального уровня экологической безопасности и созданием заделов для последовательного перехода к осуществлению фронтальных природно-экологических программ.

Первое направление включает прежде всего реализацию целевых программ, объединяющих усилия центра и республик для нормализации обстановки в общенациональных зонах экологического бедствия. Состав, статус, условия финансирования и ресурсобеспечения по этим зонам должны быть законодательно утверждены до конца 1990 года.

Предстоит безотлагательно разработать и реализовать комплекс мер, направленных на радикальное повышение экологической надежности, безаварийности работы хозяйственных объектов. Приоритетность этой задачи определяется высокой вероятностью дальнейшего роста аварий, во-первых, в связи с ожидаемым старением фондов и, во-вторых, вследствие усиления производственной аритмии.

В настоящее время компенсация ущерба от аварий и стихийных бедствий возлагается на государство, что приводит к практически полной экономической безответственности непосредственных виновников. Устранить это можно введением обязательных аварийно-страховых фондов на предприятиях. Их размеры должны определяться по итогам специальных инвентаризаций, оценивающих реальную — с учетом фактического состояния основных производственных фондов, а не проектную экологичес-

кую опасность аварий различного класса, а также стихийных бедствий и соответствующую оценку затрат, необходимых для компенсации потенциального ущерба. Периодичность подобных инвентаризаций с переоценкой аварийно-страховых фондов предприятий будет стимулировать их к снижению уровня аварийной опасности, позволяющему вернуть средства из этих фондов в оборот.

За счет отчисления из аварийно-страховых фондов предприятий, а также из государственного, республиканских и местных бюджетов следует создать аналогичные региональные и союзный фонды. Основные направления расходования их средств — компенсация ущерба и проведение восстановительных работ в масштабах, недоступных предприятиям; организация и содержание противоаварийных служб и резервов, систем связи, проведение целевых НИР; кредитование мероприятий, повышающих экологическую безопасность.

Необходимо принятие дополнительных мер для поддержания нынешних фактически минимальных масштабов прямой природоохранной деятельности, сохранения хотя бы существующего технического и организационно-хозяйственного потенциала в данной области. В 1989 году по сравнению со средними показателями 1986—1988 годов сброс вводов мощностей составил по водоочистным сооружениям — 16 процентов, по системам оборотного водоснабжения — 34 процента, по установкам для очистки отходящих газов — 38 процентов. Один из путей решения — увеличение охвата природоохранных мероприятий госзаказом и налоговыми льготами. Те же льготы надо распространить на продукцию и услуги, непосредственно используемые для проведения природоохранных мероприятий. Эти меры представляются более эффективными, чем получающий сегодня распространение возврат к прямому нормированию финансовых средств, выделяемых на экологические нужды, и лимитированию потребления природных ресурсов.

Следует ускорить затянувшийся процесс реорганизации органов управления и контроля за состоянием природных ресурсов и окружающей среды.

Эффективные подходы к проблемам наиболее экологоемких производств, все чаще возникающим вокруг них острым социальным конфликтам, могут быть найдены только на основе формирования несиловых компромиссных механизмов их разрешения. Неотложной мерой здесь является установление по согласованию с заинтересованными сторонами и местными Советами сроков вывода наиболее опасных объектов, их реконструкции или допол-

нения очистными мощностями (определяемых с учетом реального времени, необходимого для создания компенсирующих рабочих мест, ввода новых мощностей и т. п.), выработка необходимых гарантий выполнения соглашений и подтверждения их полномочными органами власти.

Эту же цель преследует введение в обмен на отказ от немедленной ликвидации «грязных» производств, прямых экологических льгот населению, проживающему в неблагополучных районах, а также на территориях с намечаемым вводом крупных экологоемких объектов (в том числе первоочередного обеспечения неэтилированным бензином, другими «чистыми» продуктами, преимуществ в снабжении продукцией, производимой на базе экологоемких производств и т. д.).

Что же касается, по-видимому, неизбежных в обозримом будущем затяжных конфликтов вокруг наиболее экологоемких или экологоопасных объектов, то должны быть приняты специальные законы, определяющие формы их разрешения (аналогично правовым нормам регулирования забастовок).

Меры второго, задельного направления ориентированы на повышение целенаправленного осуществления наиболее эффективных решений, создание материальной базы для производства необходимых объемов высококачественного очистного и контрольно-измерительного оборудования, формирование экономико-организационных механизмов, органично включающих экологические цели в число основных приоритетов регулируемой рыночной экономики.

Первичным условием решения всех названных задач является форсированное развитие сети контроля за состоянием окружающей среды. Здесь одна из ключевых мер — передача органам Госкомприроды средств и функций генерального заказчика по разработке и производству соответствующей приборной базы на перепрофилируемых предприятиях оборонной промышленности. Предстоит резко расширить выпуск простейших индивидуальных средств экологического контроля, их номенклатура и каналы распределения должны определяться при активном участии природоохранных движений.

Обеспечение необходимого многократного роста объемов и повышения качества очистного и контрольно-измерительного оборудования требует формирования специального экологического направления конверсии оборонной промышленности, которое должно быть законодательно закреплено в ряду наиболее приоритетных. Данное направление перспективно и для оборонных предприятий, поскольку позволит им сохранить наукоемкую

ориентацию и предотвратить резкое падение таких показателей, как фондоотдача, производительность труда и пр.

Важнейшую роль в условиях рынка должно сыграть установление местными Советами квот на загрязнение среды (на минимальном реально достижимом уровне выбросов от действующих предприятий), платы за котируемые выбросы, первоначально небольшой (с учетом финансовых возможностей предприятий), но резко возрастающей от уровня фактического ущерба к моменту наступления утвержденных сроков вывода экологичеких объектов, штрафов за сверхнормативные выбросы в размере полной суммы доходов, полученных ценой нарушения установленных квот. Следует опробовать принятую за рубежом практику продажи региональными властями «прав на загрязнение» с последующим платным обращением их между предприятиями региона.

На основе указанных платежей и штрафов должна быть сформирована многоуровневая система экологических фондов со строго целевым использованием средств и конкурсной основой выбора реализуемых проектов.

В целях радикального улучшения природопользования нужны срочные меры по подготовке и введению платы (налога) на использование природных ресурсов — земли, невозобновляемых природных ресурсов, повышение до экономически обоснованного уровня платы за воду и лесозэксплуатацию. Следует решительно ускорить проведение ресурсооценочных работ, еще в 1990 году подготовить практические предложения по перестройке экономических отношений организации управления в этой сфере.

Законодательно закрепленная доля налога на использование невозобновляемых природных ресурсов должна поступать в местные бюджеты. Тем самым будет стимулироваться активизация их деятельности по оценке природных ресурсов и созданию организационных механизмов исчисления и взимания налога.

На смену запретам на ввод новых или расширение действующих мощностей в районах с неблагоприятной экологической обстановкой должно прийти законодательное закрепление обязанности включения в программы нового строительства и реконструкции действующих предприятий специальных пакетов экологических мероприятий, обеспечивающих сокращение суммарного загрязнения окружающей среды в пределах региона.

Следует безотлагательно ввести декларации на предельные экологоэргонометрические параметры продукции и проектов (включая импортные), предусмотреть жесткие экономические санкции за превышение объявленных показателей на практике.

В целом прямые капитальные вложения на охрану окружающей среды и рационализацию природопользования на 1991—1995 годы могут быть оценены в диапазоне от 15 млрд. рублей (что фактически означает поддержание их сложившихся масштабов и имеет под собой хотя бы минимальное материально-техническое обеспечение) до 45—48 млрд. рублей. Реальность последних оценок, которые исходят из безотлагательности радикального оздоровления природно-экологической обстановки, зависит от пересмотра программы конверсии (с доведением среднегодовых объемов производства оборудования и материалов для экологических целей на перепрофилируемых мощностях до 2 млрд. рублей), а также от общественного признания целесообразности продвижения в экологической сфере существенно быстрее в сравнительно с другими приоритетными направлениями социально-экономического развития.