

ГАРФ, фонд 10128,
кн. 1, л. 2692.

2

МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

07.12.98

ПРОГНОЗ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО
РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
НА 1999 ГОД

Москва
декабрь 1998 г.

При сохранении существующей кризисной ситуации в 1999 году число малых предприятий не должно измениться существенным образом по сравнению с оценкой 1998 года - 870 тысяч, однако, хозяйственная деятельность многих из них будет приостановлена, а при нарастании инфляционных процессов число малых предприятий будет постепенно уменьшаться (за счет банкротства).

Аналогичная ситуация будет наблюдаться с показателем среднесписочной численности работников занятых в малом предпринимательстве на постоянной основе.

В отраслевой структуре малых предприятий в прогнозируемом периоде доля малых предприятий в сфере торговли и посреднических услуг увеличится с 44 до 48 процентов за счет использования в их деятельности инфляционной разницы в ценах, а доля малых предприятий в промышленности и строительстве может снизиться с 15-16 до 11-13 процентов.

Доля вклада малых предприятий в ВВП в этих условиях по предварительной оценке снизится с 10 до 8 процентов.

Основным инструментом реализации государственной поддержки малого предпринимательства является Федеральная программа поддержки малого предпринимательства на 1998-1999 годы. Основной целью программы является создание благоприятных условий для повышения устойчивой деятельности малых предприятий путем совершенствования нормативно-правовой базы, развития инфраструктуры поддержки, освоения новых форм и механизмов финансовой поддержки малого предпринимательства.

Для достижения основной цели программы в 1999 году потребуется:

а) дальнейшее совершенствование законодательного поля, регулирующего деятельность малых предприятий и их союзов, объектов инфраструктуры поддержки малого предпринимательства, сближение законодательства Российской Федерации и государств-участников СНГ в направлениях:

гармонизации налогового законодательства, в том числе, практическая реализация методологии расчета налога с вмененного дохода для предприятий сферы торговли и услуг;

создания нормативно-правовой базы, по регулированию процессов кооперации финансовых средств малых предприятий, развивающихся с целью страхования малых предприятий от рисков предпринимательской деятельности - разработка проекта федерального закона "Об обществах взаимного страхования";

внедрение методик создания и деятельности комплексных и специализированных объектов инфраструктуры поддержки, в том числе региональных центров поддержки предпринимательства.

б) разработка и реализация программ сотрудничества с государствами-участниками СНГ в целях содействия внешнеэкономической деятельности малых предприятий.

В случае преодоления кризисной ситуации, стабилизации курса рубля, восстановления банковской системы и реализации других механизмов, предусмотренных программой первоочередных мер, а также при осуществлении мер комплексной и последовательной поддержки малого предпринимательства, предусмотренных федеральной программой, малые предприятия могут в 1999 году сохранить тенденцию медленного, но поступательного роста, их число возрастет примерно на 2% к оценке 1998 года.

"Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра".

Будет продолжена политика привлечения инвестиционных кредитов Великобритании, Италии, Германии, Франции и Японии для закупки технологического оборудования для объектов детского питания.

Иностранные инвестиции

Финансовый кризис серьезно повлиял на объемы привлечения иностранных инвестиций в экономику России. За первое полугодие 1998 года объем привлечения прямых иностранных инвестиций составил 1,51 млрд. долл. США (54% к уровню соответствующего периода 1997 г.). По оценке в 1998 году объем привлечения прямых иностранных инвестиций составит 3 млрд. долл. США. Эти объемы иностранных инвестиций не отвечают потребностям России. Поэтому главной задачей в сфере привлечения иностранных инвестиций будет являться осуществление государственной политики привлечения прямых иностранных инвестиций, направленной на стимулирование иностранных инвесторов, осуществляющих инвестирование в реальный сектор экономики, обеспечение благоприятного инвестиционного климата в стране, устранение барьеров на пути иностранных инвестиций и принятие общепризнанных стандартов в отношении иностранных инвесторов.

В первую очередь реализация этой политики связывается с принятием важнейших нормативно-законодательных актов в сфере международного инвестиционного сотрудничества - федеральных законопроектов "Об иностранных инвестициях в Российской Федерации", "О перечне отраслей, производств, видов деятельности и территорий, в которых запрещается или ограничивается деятельность иностранных инвесторов", "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О соглашениях о разделе продукции", "О внесении в законодательные акты Российской Федерации изменений и дополнений, вытекающих из Федерального закона "О соглашениях о разделе продукции", "О концессионных договорах, заключаемых с российскими и иностранными инвесторами", "О свободных экономических зонах".

Кроме того, в ближайшее время можно ожидать принятия Указа Президента Российской Федерации "О мерах по реализации инвестиционных соглашений, заключаемых Министерством экономики Российской Федерации с иностранными инвесторами". Правительство Российской Федерации должно утвердить Положение о порядке заключения и реализации инвестиционных соглашений с российскими и иностранными инвесторами, а также внести в Государственную Думу законопроект "О внесении дополнений в раздел II Закона Российской Федерации "О таможенном тарифе".

Принятие указанных законодательных и нормативных актов обеспечит национальный режим и стабильные условия для иностранных инвесторов, разрешение споров с привлечением нейтрального международного арбитража, свободу репатриации прибыли, государственные гарантии защиты иностранных инвестиций, возможность экспроприации только на основании действительной общественной необходимости с незамедлительной и достаточной компенсацией. Рассмотрение возможных претензий зарубежных партнеров по их деятельности на территории Российской Федерации и принятие соответствующих решений по защите прав и интересов инвесторов будет осуществляться Государственной комиссией по защите прав инвесторов на финансовом и фондовом рынках России.

С принятием Налогового кодекса Российской Федерации будет снижено налоговое бремя для производителей товаров и материальных услуг, решены процедурные вопросы налоговых апелляций, уточнена налогооблагаемая база и тем самым созданы стимулы для иностранных инвесторов.

Ожидаются в ближайшее время практические шаги по реализации Федерального закона "О бухгалтерском учете", который позволит существенно приблизить систему бухгалтерского учета в России к международным стандартам и сделать российские предприятия более "прозрачными" для инвесторов, что окажет стимулирующее воздействие на приток иностранных инвестиций в экономику страны.

Продолжится переговорный процесс по заключению Россией международных соглашений о поощрении и взаимной защите капиталовложений, в том числе со странами СНГ.

В период перехода экономики России на рыночные отношения особое место в объемах внешних заимствований занимают связанные кредиты, предоставляемые Российской Федерации иностранными государствами на основе межправительственных соглашений под гарантии Правительства Российской Федерации для финансирования инвестиционных проектов предприятий.

Проводятся переговоры с иностранными партнерами об общих принципах кредитования совместных проектов при сокращении доли государственных гарантий Российской Федерации.

Реализация перечисленных мер позволит повысить рейтинг России, снизить риск вложения инвестиций и, следовательно, можно ожидать увеличения притока иностранных инвестиций в российскую экономику.

7. Социальное развитие и уровень жизни населения, охрана окружающей среды

Социальное развитие и уровень жизни населения

В области *народонаселения* сохраняются крайне неблагоприятные процессы несмотря на наметившуюся в последнее время тенденцию некоторого снижения смертности населения и одновременного увеличения рождаемости. Среднегодовая *численность населения* России в 1997 году составила 146,9 млн. человек и уменьшилась за 1995-1997 годы на 0,9 млн. человек из-за превышения числа умерших над числом родившихся.

В области *миграции населения* наблюдается спад активности, но сохраняется высоким уровень оттока населения из северных и восточных районов страны, прежде всего из районов Дальнего Востока и Сибири.

Остается острой ситуация с *вынужденными мигрантами*. Хотя их численность несколько снизилась (с 1,3 млн. человек в 1997 году до 1,14 млн. человек в 1998 году), социальные проблемы мигрантов по-прежнему не теряют своей остроты.

Продолжает оставаться напряженной ситуация с материальной поддержкой *семей с детьми*. У государства образовался значительный долг по выплате детских пособий, который по состоянию на 1 октября 1998 года составил 23,5 млрд. рублей. Действующая система выплат пособий всем без исключения семьям, независимо от дохода, стала разорительной для государства.

В истекшем периоде ситуация с *занятостью и безработицей*, хотя и не достигла критического состояния, однако в связи с кризисным состоянием оставалась достаточно сложной.

В сфере *оплаты труда* в условиях обострения финансово-экономического кризиса в августе-октябре текущего года значительно усилились негативные явления, являющиеся источником социальной напряженности в обществе.

Минимальный размер оплаты труда не изменялся с 1 января 1997 г. и составил в октябре т.г. 13% прожиточного минимума трудоспособного населения и 8% среднемесячной заработной платы.

Доля фонда заработной платы в ВВП составит в 1998 году 25%. Размер реальной начисленной заработной платы снизится на 10% по сравнению с наметившейся тенденцией его роста за предыдущие периоды (1996г.- 6%, 1997 г. - 4,7%).

Просроченная суммарная задолженность по выплате заработной платы на 1 октября 1998 г. составила 88,1 млрд. рублей и увеличилась по сравнению с началом года в 1,6 раза.

В сложившейся экономической ситуации в 1998 году фонд оплаты труда с учетом проведения частичных компенсационных мер в последние месяцы года может составить 675 млрд. рублей, а номинальная начисленная среднемесячная заработная плата одного работника - 1060 рублей.

Основной проблемой в области *пенсионного обеспечения* в 1998 году является несвоевременная выплата пенсий в условиях устойчивого дефицита пенсионного бюджета.

По состоянию на конец 1998 г. задолженность по финансированию выплаты пенсий сохраняется в большинстве регионов Российской Федерации, ее общая сумма превышает 30 млрд. рублей.

Минимальный размер пенсии по старости (с учетом компенсационных выплат) установлен в размере 234,19 рубля в месяц и по отношению к прожиточному минимуму пенсионера снизится в конце 1998 года до 50%, против 80% в конце 1997 г. Средний размер назначенных месячных пенсий по оценке сложится в сумме 408 рублей, что составит 93% от прожиточного минимума пенсионера, в то время как в конце 1997 г. он был выше на 25,2 процента.

Прожиточный минимум в среднем на душу населения в конце 1998 года достигнет 630-680 рублей с ростом к декабрю прошлого года в 1,5-1,6 раза. При этом величина прожиточного минимума трудоспособного населения составит 710-750 рублей, пенсионеров - 440-470 рублей и детей - 640-680 рублей.

Стратегической целью реформ в области социальной политики является согласование обязательств государства и реальных возможностей для их финансирования на основе повышения эффективности использования ресурсов, направляемых на социальные цели.

В среднесрочном периоде намечается осуществить реформы во всех областях социальной политики - трудовых отношениях и занятости населения, политике доходов, пенсионном обеспечении, социальном страховании, системе социальных гарантий, льгот и выплат, социальной защите отдельных групп населения.

В области *народонаселения* сохранится тенденция сокращения численности населения России. При этом миграционный прирост все менее

будет компенсировать естественную убыль населения. Несмотря на то, что миграционное сальдо в ближайшие три года ожидается положительным (в 1999 году - 221,5 тыс. человек), среднегодовая численность населения России в 1999 году составит 146,2 млн. человек, т.е. сократится за 1998-1999 годы еще на 0,7 млн. человек.

Численность населения уменьшится более чем в 60 субъектах России, при этом в областях и краях Дальневосточного района, Северного района (особенно в Мурманской области), Восточно-Сибирского района - за счет естественной убыли и миграционного оттока населения; в Центральном, Уральском, а также в большинстве субъектов Северо-Западного, Центрально-Черноземного, Поволжского и Западно-Сибирского районов - за счет естественной убыли.

Увеличение численности населения будет отмечаться в 25 субъектах России. При этом за счет высокого естественного и миграционного приростов - в Республике Ингушетия, Тюменской области, Республике Алтай; за счет естественного прироста, но на фоне миграционного оттока - в Республике Дагестан и Кабардино-Балкарской Республике; за счет миграционного притока - в Татарстане, Ленинградской и Белгородской областях.

Общий коэффициент *рождаемости* составит в 1999 году 9,1, а общий коэффициент *смертности* соответственно - 13,5.

В 1999 году ожидаемая *продолжительность жизни* составит 67,6 лет (для мужчин - 61,8 лет и 73,7 года - для женщин)

Среднегодовая *численность населения в трудоспособном возрасте* составит в 1999 году - 86 млн. человек.

В *миграции населения* сохранится спад активности населения. Вместе с тем сохранится высокий уровень оттока населения из северных и восточных районов страны, прежде всего из районов Дальнего Востока и Сибири. Будет иметь место сокращение численности населения практически во всех регионах с наиболее богатыми сырьевыми ресурсами.

За период 1999-2000 годов необходимо ликвидировать задолженность по выплате пособий семьям с детьми, обеспечить регулярность их выплат, реализовать меры по государственной поддержке наименее социально-защищенных семей.

Усилится адресность в предоставлении *пособий на детей*. В соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», принятым в июле 1998 года, выплату пособий предусматривается производить только в семьях со среднедушевым доходом, не превышающим 200% величины прожиточного минимума в субъекте Российской Федерации. Закон вступит в силу только после вступления в силу федерального закона о потребительской корзине.

В области государственной *молодежной политики* продолжится работа по созданию правовых, экономических и организационных условий и гарантий для социального становления, развития и самореализации молодежи. В этих целях предусматривается решение следующих основных задач:

формирование законодательно - нормативной базы молодежной политики, гибкого финансово-кредитного механизма поддержки молодежи в области образования, занятости и предпринимательства, решении жилищных проблем, поддержки молодой семьи и социально-незащищенных категорий молодежи;

развитие сети социальных служб и информационного обеспечения молодежи, органов по занятости молодежи и молодежного предпринимательства;

поддержка и развитие различных форм художественного и технического творчества молодежи, молодежных и детских объединений, организации досуга, отдыха, массовых видов спорта и туризма;

формирование условий для духовно-нравственного воспитания, гражданского и патриотического становления молодежи, всестороннего развития личности.

Предложение рабочей силы *на рынке труда* будет превышать спрос, с учетом выхода на рынок труда новых контингентов увольняемых в запас военнослужащих, молодежи, окончившей высшие и средние учебные заведения и других.

Степень использования значительного трудового потенциала будет зависеть от различных сценариев экономического развития.

Первый вариант развития экономики ожидается наиболее предпочтительным для обеспечения занятости населения, поскольку предусматривает расширение сферы приложения труда. Одновременно предусматривается профинансировать и реализовать ряд федеральных целевых программ, осуществить меры, предусмотренные Федеральной целевой программой занятости населения на 1998-2000 годы, а также крупных проектов в области поддержки малого предпринимательства, банковской сферы, фермерских хозяйств и др.

Вместе с тем, даже более предпочтительные экономические условия I варианта не в состоянии полностью восполнить экономические потери и спад производства в базовом периоде, что не будет способствовать более полному использованию значительного трудового потенциала общества.

В результате возрастет общая численность безработных с 7,9 млн. в 1997 году до 9,1 млн. в 1999 году. Уровень безработицы по методологии МОТ составит в 1999 году - 12,5% экономически активного населения.

Численность официально зарегистрированных службами занятости безработных может составить в 1999 году - 2,4 млн. человек (3,3% экономически активного населения)

Второй вариант будет в меньшей степени способствовать увеличению спроса отраслей экономики на рабочую силу.

В связи с этим численность занятых в экономике будет несколько ниже и может составить в 1999 г. - 63,7 млн. человек.

Общая численность безработных по методологии МОТ увеличится до 9,3 млн. (12,7% экономически активного населения).

Численность зарегистрированных службой занятости безработных граждан при возможных финансовых трудностях формирования Государственного фонда занятости населения Российской Федерации составит в 1999 году 2,1 млн. человек (2,9% экономически активного населения).

Более высокие показатели официально зарегистрированной безработицы по I варианту будут связаны с относительно большими финансовыми возможностями Фонда занятости по регистрации безработных и выплате им пособий по безработице.

Приоритетными направлениями политики в области *оплаты труда* должны стать поддержание достойного уровня жизни населения, усиление законодательной защиты прав работников на своевременное получение начисленной заработной платы, снижение необоснованной дифференциации

оплаты труда по профессионально-квалификационным группам работников, отраслям и регионам.

Для ликвидации задолженности по оплате труда, необходимо создание экономических и правовых механизмов, не допускающих в дальнейшем нарушения сроков выплаты заработной платы.

Качественно иной должна стать система социального партнерства. Будет повышена ответственность профсоюзов и работодателей, равноправных партнеров, на договорной основе обеспечивающих защиту социальных интересов работников. Предполагается внедрить механизм регулирования заработной платы во внебюджетном секторе экономики на основе более широкого использования процедур социального партнерства.

В подготавливаемом проекте федерального закона "Об оплате труда работников бюджетной сферы" предусматривается совершенствование параметров Единой тарифной сетки, более активное использование механизма надбавок и доплат в целях стимулирования высококвалифицированного труда. Законопроект направлен на установление правовых основ организации оплаты труда работников бюджетной сферы в Российской Федерации в целях обеспечения единых принципов государственной политики в этой области. Намечается принять меры по усилению регулирующего воздействия государства на оплату труда руководителей, обеспечить через систему контрактов усиление связи размеров оплаты труда с результатами хозяйственно-финансовой деятельности.

Чтобы не допустить снижения уровня потребления низкооплачиваемых слоев населения, предполагается осуществить компенсационные мероприятия по повышению заработной платы, в первую очередь, для работников бюджетной сферы, оплачиваемых по низшему разряду ЕТС. Кроме того, в течение 1999 года предусматривается провести поэтапную индексацию ставок и окладов работников бюджетной сферы и денежного довольствия военнослужащих.

Прогноз по фонду оплаты труда разработан в двух вариантах в зависимости от текущих условий. По *первому варианту* (при условии реализации мер, направленных на сдерживание инфляции, максимального привлечения источников доходов в бюджет) *фонд заработной платы* при условии проведения частичной индексации оплаты труда прогнозируется в размере 980 млрд. рублей в 1999 году. Номинальная среднемесячная заработная плата одного работника увеличится до 1565 рублей при снижении ее реального уровня.

По *второму варианту* прогноза (при более неблагоприятной динамике цен и более значительном превышении расходов бюджета над доходами) *фонд заработной платы* прогнозируется в 1999 году в размере 1080 млрд. рублей. Номинальная среднемесячная заработная плата одного работника составит 1725 рублей. Реальная заработная плата, как и по первому варианту, значительно снизится.

Основными задачами в области *пенсионного обеспечения* в краткосрочном периоде являются обеспечение своевременной выплаты текущих пенсий, ликвидация задолженности по финансированию выплаты пенсий и формирование законодательной и нормативной базы пенсионной реформы. В среднесрочной перспективе предусматривается приступить к осуществлению реформы системы пенсионного обеспечения.

В 1999 году предусматривается продолжить подготовку нормативно-правовой базы для реализации широкомасштабной пенсионной реформы. В соответствии с Программой проведения пенсионной реформы будут

подготовлены базовые проекты федеральных законов «Об основах пенсионной системы в Российской Федерации» и «О государственных пенсиях в Российской Федерации». В целях ускорения внедрения элементов накопительного финансирования пенсий намечается внести соответствующие изменения и дополнения в Федеральный закон «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования».

В 1999 г. должны быть разработаны проекты федерального закона об обязательных дополнительных профессиональных пенсионных системах, законодательных и нормативных актов о тарифной политике и тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации.

Будет предложен механизм проведения дифференцированной индексации пенсий, предусматривающей приоритет малообеспеченных пенсионеров. При этом минимальный размер пенсионных выплат будет предусматриваться с учетом динамики прожиточного минимума пенсионера. Реальным дополнительным источником средств на эти цели может стать перенос выплат в государственные внебюджетные фонды с работодателя на работника с соответствующим увеличением заработной платы.

Предусматривается разработать схемы реструктуризации просроченной задолженности перед государственными внебюджетными фондами, включающие механизмы передачи прав собственности должников, что позволит активизировать работу Пенсионного фонда Российской Федерации по взысканию долгов по страховым взносам.

Намечаемые меры по укреплению финансовой базы пенсионной системы, повышению обоснованности установления размеров пенсионных гарантий и осуществлению преобразований в сфере пенсионного обеспечения позволяют прогнозировать поддержание в 1999 г. сложившегося уровня расходов на пенсионное обеспечение. При условии переноса на 1999 год расходов по погашению задолженности перед пенсионерами, образовавшейся в 1998 году, доля расходов на пенсионные выплаты в ВВП в 1999 году составит 6,3 против 5,8% в 1998 году. Средний размер пенсий в 1999 г. составит около 460 рублей в месяц.

Динамика *прожиточного минимума* в среднем на душу населения в 1999 году будет определяться общей динамикой роста потребительских цен. На его величину может повлиять также пересмотр состава и структуры самого прожиточного минимума исходя из реально складывающихся соотношений между расходами на приобретение продовольственных и непродовольственных товаров, оплату жилья и социальных услуг.

Прожиточный минимум в среднем на душу населения к концу 1999 года достигнет в зависимости от вариантов 760-950 рублей и увеличится против 1998 года в 1,2-1,4 раза.

Продолжится тенденция изменения состава потребительских расходов семей, в структуре которых возрастет доля платных услуг.

Социально-культурная сфера

Первый (целевой) вариант прогноза развития отраслей социально-культурной сферы на 1999 год предполагает нейтрализацию или смягчение воздействия ряда основных негативных факторов, приведших к обострению ситуации в социальном секторе и формирование условий для устойчивого развития отраслей социально-культурной сферы в среднесрочном периоде.

48

В области образования в 1999 году намечается продолжить реализацию мероприятий по совершенствованию механизма государственного управления и регулирования в сфере образования, включая управление государственной собственностью, по устранению ведомственной разобщенности образовательных учреждений, разработке принципов интеграции учреждений профессионального образования с научными организациями. Начата работа над Национальной доктриной развития образования в Российской Федерации, целью которой является возрождение и приумножение интеллектуального потенциала, духовного здоровья многонационального народа России, закрепление приоритетности образования во всех областях политики государства. Разработка и принятие доктрины позволит определить этапы и финансово-экономические основы развития системы российского образования, реформирования его законодательного обеспечения.

Продолжится законотворческая работа, разработка образовательных стандартов и нормативной базы образования.

По сравнению с 1997 годом на 9% ожидается сокращение численности детей в учреждениях дошкольного образования, на 2,4% - контингента учащихся в учреждениях общего образования. Основными причинами этого являются демографические факторы.

В связи продолжающимся притоком в страну беженцев и вынужденных переселенцев может обостриться ситуация с обучением детей в Республике Дагестан, Ставропольском и Краснодарском краях.

В течение прогнозируемого периода увеличится спрос на профессиональное образование.

Все большее значение будут приобретать направления образования, связанные с переподготовкой кадров и повышением квалификации работников народного хозяйства всех уровней в соответствии с требованиями рынка труда.

Возрастет роль начального профессионального образования, на базе которого будет проводиться переподготовка взрослого населения, высвободившегося в различных отраслях народного хозяйства, в частности по направлениям службы занятости населения.

Численность студентов в учреждениях высшего профессионального образования возрастет примерно на 7% от уровня 1997 года, а в учреждениях среднего профессионального образования - на 1,4% соответственно. Одновременно будет продолжена структурная перестройка системы подготовки специалистов.

По прогнозным оценкам в 1999 году в системе образования возможно снижение объема платных услуг, который составит не более 98% от уровня 1998 года. Это объясняется прежде всего сокращением численности детей, посещающих детские дошкольные учреждения, а также сокращением числа школьников в негосударственных общеобразовательных школах и некоторым сокращением количества студентов, обучающихся на платной основе в ВУЗах и средних специальных учебных заведениях.

Предполагаемое значительное сокращение государственных инвестиций в сферу образования негативно отразится на состоянии материально-технической базы образовательных учреждений, прежде всего учреждений федерального подчинения, а также детских домов и школ-интернатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В сфере **здравоохранения**, учитывая ограниченные возможности бюджетного финансирования, первоочередной задачей на предстоящий период

остаётся сохранение условий, которые смогут обеспечить объём и качество оказания медицинской помощи населению на необходимом уровне с учётом введения стандартов диагностики и лечения, удовлетворение потребностей в жизненно важных лекарственных средствах, а также сохранение санитарно-эпидемиологического благополучия.

В 1999 году продолжится работа по созданию нормативно-правовой базы отрасли в соответствии с Программой социальных реформ и Концепцией развития здравоохранения и медицинской науки в Российской Федерации.

Одной из важнейших задач станет реализация Программы государственных гарантий по обеспечению граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью, которая включает в себя перечень видов медицинской помощи, предоставляемых населению бесплатно, базовую программу обязательного медицинского страхования, объёмы медицинской помощи, подушевые нормативы финансирования здравоохранения, обеспечивающие предоставление гарантированных объёмов медицинской помощи.

В системе здравоохранения продолжится качественное изменение структуры отрасли с развитием различных форм собственности медицинских учреждений, с преобладанием государственных форм.

Обеспеченность амбулаторно - поликлиническими учреждениями в 1999 году возрастет на 3% от уровня 1997 года, стационарными койками - уменьшится примерно на 2%, преимущественно за счёт организации дневных стационаров и стационаров на дому. Использование средств обязательного медицинского страхования для компенсации затрат на льготное лекарственное обеспечение и регулирование цен на жизненно важные лекарственные препараты позволит сохранить систему лекарственного обеспечения наиболее незащищённых слоев населения.

Дальнейшее формирование многоканальной системы финансирования отрасли за счёт средств бюджетов всех уровней и ФОМС на оплату медицинских услуг, постепенное введение государственных минимальных стандартов как основы формирования расходов на здравоохранение, усиление контроля за расходованием внебюджетных средств и создание национальных счетов в здравоохранении позволит наиболее эффективно использовать имеющиеся финансовые средства.

Приоритетность финансирования в здравоохранении будет осуществляться через федеральные целевые программы, такие как "Дети России", "Сахарный диабет", "Анти-ВИЧ/СПИД", "Неотложные меры борьбы с туберкулезом в России", а также региональные программы в части привлечения средств федерального бюджета, что позволит направлять ресурсы на оказание медицинской помощи и населению, обеспечение жизненно важными лекарственными препаратами наиболее незащищённых и страдающих социально-значимыми заболеваниями групп населения.

Продолжится разработка нормативно-правовых документов, касающихся вопросов адресности льгот по лекарственному обеспечению, исходя из уровня доходов населения.

Будет осуществлен контроль за увеличением доли платных услуг в здравоохранении преимущественно за счёт расширения объёма сервисных медицинских услуг.

Вместе с тем, учитывая снижение платежеспособности населения, предполагается и некоторое снижение общего объема платных медицинских услуг от уровня 1998 года.

В 1999 году в области решения проблем *инвалидности и инвалидов* и оказания им государственной поддержки, с учетом имеющихся возможностей бюджетов всех уровней продолжится работа по обеспечению условий для реализации потенциальных возможностей инвалидов во всех сферах жизнедеятельности и созданию им оптимальных условий для самообслуживания путем развития сложившейся и формирования новой инфраструктуры.

Намечается создание сети новых многопрофильных реабилитационных учреждений, прежде всего на базе уже существующих учреждений, продолжится работа по оптимизации сети стационарных учреждений, развитию этой сети в небольших городах и поселках, расширению перечня предоставляемых нуждающимся гражданам социальных услуг и существенному повышению их качества. Одной из основных задач при этом станет внедрение новых, дифференцированных подходов к реализации права на социальную защиту и обслуживание нетрудоспособных граждан в зависимости от их индивидуальных потребностей и материальной обеспеченности.

При этом предполагается, что расходы, направляемые на решение проблем инвалидов и малоимущих граждан за счет всех источников финансирования, сохранятся в целом на уровне 1998 года.

Уровень обеспеченности населения домами-интернатами для престарелых и инвалидов и детей инвалидов составит 15,6 мест на 10 тыс. жителей.

Приоритетность решения задач в области социальной защиты инвалидов и малообеспеченных слоев населения будет определяться необходимостью реализации гарантий, предусмотренных Федеральными законами «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов», «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации», «О ветеранах», а также утвержденных федеральных целевых программ, с учетом возможностей бюджетов всех уровней.

В 1999 году, несмотря на крайне ограниченные финансовые средства, вопросам качественного улучшения *физического состояния населения*, и в первую очередь молодого поколения, будет уделяться большое внимание со стороны всех уровней государственной власти. Будет активизирована спортивно-оздоровительная работа по месту жительства.

Развитие материально-технической базы физической культуры и массового спорта будет также осуществляться преимущественно за счет средств субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников, в том числе средств предприятий.

Ожидается, что общий объем туристско-экскурсионных услуг сохранится примерно на уровне ожидаемого выполнения 1998 года.

Объем услуг физической культуры и спорта и санаторно-оздоровительных услуг, с учетом снижения платежеспособного спроса населения, составит 98-99% от уровня предыдущего года.

Развитие сферы услуг предполагает ограниченное бюджетное финансирование с максимальным использованием внебюджетных источников финансирования, прежде всего собственных средств предприятий, частных

инвестиций, государственных кредитов и кредитов финансово-коммерческих структур, доходов от рекламной деятельности и лотереи.

В сфере культуры в 1999 году основной целью является развитие культуры и искусства Российской Федерации, сохранение национальных традиций народов Российской Федерации, единого многонационального культурного потенциала и создание условий для интеграции культуры народов России в мировое культурное пространство, обеспечение возможности для доступа всех социальных слоев населения к ценностям отечественной и мировой культуры.

За основу прогноза развития отраслей культуры и искусства в 1999 году принята возможность финансового обеспечения частичной реализации важнейших задач по реформированию сферы культуры, к одной из которых относится обеспечение государственной поддержки ведущих учреждений культуры и искусства, и, в первую очередь, особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации, а также основных направлений развития культуры и искусства в Российской Федерации.

Предполагается и далее осуществлять структурную перестройку сети учреждений культуры, направленную на формирование и развитие системы негосударственных учреждений культуры и искусства.

Продолжится передача части учреждений культуры и искусства из федеральной собственности в государственную собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность, что позволит сконцентрировать финансовые ресурсы на оказании государственной поддержки ведущим учреждениям культуры и искусства, в первую очередь, особо ценным объектам культурного наследия народов Российской Федерации и на реализации приоритетных направлений развития культуры и искусства Российской Федерации.

Финансовое обеспечение реформ в сфере культуры предполагается осуществлять также за счет повышения эффективности использования средств, направляемых на реализацию приоритетных направлений, широкого привлечения дополнительных источников финансирования, в том числе развития новых видов платных услуг, оказываемых населению учреждениями культуры, меценатства и спонсорства. При этом должна сохраниться доступность услуг учреждений культуры для всех социальных слоев населения.

Общий объем платных услуг учреждений культуры при этом в целом сохранится на уровне 1998 года (в сопоставимых ценах).

Кроме того, предусматривается продолжить решение вопросов восстановления и реставрации памятников истории и культуры, сохранения национальных традиций народов России.

Для обеспечения проводимых в сфере культуры реформ будет продолжена работа по совершенствованию нормативно-правовой базы.

В области *кинематографии* основными задачами являются сохранение и развитие кино, как явления национальной культуры, оптимизация условий создания кинопроизведений и их показа населению, повышение престижа российской кинематографии за рубежом.

В этих целях в 1999 году предполагается обеспечить выпуск игровых полнометражных фильмов не менее 17 названий с частичной государственной поддержкой, не менее 18 частей анимационных фильмов, 220 частей неигровых

фильмов и кинолетописи. Предполагается сохранить тематическое и жанровое разнообразие выпускаемых кинопроизведений.

В сфере кинопроката и кинообслуживания намечается продолжить создание на базе лучших действующих кинотеатров разветвленной сети Центров российской кинематографии, оснащенных киновидеопроекционной и звукопроизводящей аппаратурой нового поколения.

Стратегической целью государственной политики в 1999 году в области *книгоиздания и периодической печати* является сохранение и укрепление единого информационного пространства страны, развитие материально-технической базы сферы печати, необходимой для решения общенациональных задач в области образования, экономики, науки и культуры.

В 1999 году продолжится работа по обеспечению необходимого объема выпуска школьных учебников и повышению качества их исполнения на отечественных полиграфических предприятиях. Продолжится техническое перевооружение предприятий, осуществляющих децентрализованную печать центральных российских газет, а также перевод выпуска местных газет на компьютерный набор и офсетную печать.

В *телевидении и радиовещании* в 1999 году намечается обеспечить повышение качества и количества телерадиопрограмм, расширение международного обмена программами, максимальное удовлетворение потребностей населения в традиционных и новых видах услуг, предоставляемых средствами телевидения и радиовещания на бесплатной и платной основе. Возрастет количество программ у абонентов, в том числе за счет развития негосударственного телерадиовещания и расширения системы кабельного телевидения..

Основным направлением деятельности *архивных учреждений* в 1999 году является обеспечение качественного пополнения Архивного фонда Российской Федерации документами государственных и негосударственных структур, общественно-политических партий и движений, фондами личного происхождения, совершенствование информационного обеспечения органов государственной власти, органов местного самоуправления и других заинтересованных организаций.

Инвестиционная политика в области социально-культурной сферы в 1999 году будет направлена на привлечение всех источников финансирования: средств бюджетов субъектов Российской Федерации, кредитов банков, внебюджетных источников финансирования, государственной поддержки из федерального бюджета, а также привлечение иностранных инвестиций.

В целях дальнейшего проведения реформ по улучшению использования материально-технической базы в субъектах Российской Федерации целесообразно оптимизировать структуру сети учреждений образования, здравоохранения, культуры; их ресурсного обеспечения и прежде всего за счет местных бюджетов и внебюджетных средств; возможного репрофилирования не действующих учреждений для других социальных нужд в целях экономии инвестиций на строительство новых объектов.

В 1999 году *государственная поддержка* может оказываться на строительство объектов федеральной собственности, а также на поддержку

объектов, включенных в списки всемирного культурного и природного наследия и отнесенных к особо ценным объектам, строящихся в рамках федеральных целевых программ.

Основной акцент будет сделан *на концентрацию инвестиционных ресурсов* по объектам с высокой степенью строительной готовности при условии их ввода в 1999 году.

Второй вариант прогноза развития отраслей социально-культурной сферы на 1999 год предполагает ограниченное воздействие негативных факторов, влияние которых на развитие ситуации в отраслях социально-культурной сферы, тем не менее, может быть частично смягчено.

В этом случае вероятным становится замедление темпов и снижение параметров выполнения социальных обязательств, частичная корректировка и сокращение количества предусматриваемых в области развития отраслей социально-культурной сферы на 1999 год мероприятий.

При возможном резком сокращении государственных инвестиций в 1999 году строительство и реконструкция объектов социально-культурной сферы будет осуществляться, прежде всего, за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, кредитов банков, внебюджетных источников финансирования, привлечения иностранных инвестиций. В этом случае инвестиции, направляемые на эти цели за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, могут составить более 90% от их общего объема. Одновременно будут приостановлены строительство и реконструкция объектов федерального подчинения, а также реализация большей части мероприятий федеральных целевых программ, финансируемых исключительно за счет средств федерального бюджета.

Указанная ситуация, тем более при отсутствии средств на охрану и консервацию недостроенных объектов, может привести к увеличению общего срока и значительному удорожанию строительства.

Охрана окружающей среды

Продолжающееся снижение объемов промышленного производства и связанное с этим снижение сбросов и выбросов загрязняющих веществ не привело к уменьшению уровня загрязнения окружающей природной среды на значительной части территории Российской Федерации, особенно в крупных городах и промузлах.

Особенно неблагоприятная экологическая обстановка сложилась в таких регионах как Кузбасс, Средний и Южный Урал, Северо-Запад Кольского полуострова, Тольятти-Жигулевский промрайон, а также в промышленных центрах (Череповец, Братск, Стерлитамак, Чапаевск, Орск, Нижний Тагил, Новокузнецк и другие).

Во многих регионах около 40-50% населения подвержено влиянию высокого уровня загрязнения атмосферы, а в некоторых среднегодовые концентрации распространенных загрязнений превышают стандартные нормативы Всемирной организации здравоохранения в 2-3 раза.

При разработке прогноза на 1999 год были учтены положения Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 года № 440, что проявилось при сопряженном анализе и решении эколого-экономических проблем, в том числе путем реализации федеральных программ.

В 1999 году продолжится реализация за счет всех источников финансирования таких федеральных экологических программ как "Возрождение Волги", "Обеспечение охраны озера Байкал и рационального использования природных ресурсов его бассейна", "Оздоровление экологической обстановки и населения в Оренбургской области", "Создание единой государственной автоматизированной системы контроля радиационной обстановки на территории Российской Федерации" (ЕГАСКРО), "Государственная поддержка государственных природных заповедников и национальных парков", а также программ экологического оздоровления ряда городов. При этом объемы средств федеральной поддержки на реализацию этих программ будут существенно снижены или не будут выделяться совсем.

Кроме того, в 1999 году предусматривается поддержка системы гидрометеорологического обеспечения, развития рекреационных территорий федерального значения.

Вопросы охраны окружающей природной среды находят решение и при реализации ряда отраслевых программ, таких как "Леса России", "Повышение плодородия почв", "Развитие и организация конкурентоспособных промышленных производств химических продуктов для реализации приоритетных направлений развития народного хозяйства и снижения антропогенной нагрузки на окружающую среду" и других.

Общий объем капитальных вложений на реализацию природоохранных мероприятий за счет всех источников финансирования прогнозируется в объеме 10530 млн.рублей, в том числе за счет федерального бюджета - 342 млн.рублей.

Выполнение намеченных работ не позволит привести к резкому ухудшению экологической ситуации в стране.

Водное хозяйство. В Российской Федерации сосредоточено более 20% мировых запасов пресных вод. Однако состояние многих рек, озер и других водоемов, остается неблагоприятным. Недопустимо высок уровень загрязненности вод, на многих водных объектах активизировались процессы абразии (разрушения) берегов, значительный ущерб приносят паводки и оползневые процессы на береговых склонах.

В последние годы в отрасли "Водное хозяйство", призванной обеспечивать осуществление мер по охране и воспроизводству водных ресурсов, проявляются признаки стагнации и деградации. В настоящее время износ основных производственных фондов отрасли составляет 50-60%; около 400 крупных и средних гидротехнических сооружений оказались в аварийном и предаварийном состоянии.

В 1999 году в рамках отрасли "Водное хозяйство" в сокращенном объеме, но все же будет продолжено осуществление мероприятий по обеспечению безопасности населения и производственных объектов на побережье Каспийского моря, в Приморском крае, в Костромской и Ярославской областях, в республиках Ингушетия, Северная Осетия, Дагестан и других регионах.

Во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 6 марта 1998 года N 292 "О концепции федеральной целевой программы "Обеспечение населения России питьевой водой и осуществление первоочередных мероприятий по улучшению водообеспечения населения" предусматривается осуществление мероприятий по строительству водохранилищ питьевого назначения в Курской и Московской областях. Будут проводиться работы по обеспечению безопасности гидротехнических

сооружений, берегоукреплению, обустройству водоохранных зон и прибрежных защитных полос.

С принятием Федерального закона "О плате за пользование водными объектами" должна улучшиться финансовая база осуществления водохозяйственных мероприятий.

8. Внешнеэкономическая деятельность

При разработке прогнозных параметров развития внешнеэкономических связей России со странами *дальнего зарубежья* на 1999 год учитывались итоги внешнеэкономической деятельности за прошедший период, основные тенденции, внутренние и внешние факторы, определяющие динамику и структуру внешнеторгового оборота России на ближайшую перспективу.

Развитие внешнеэкономических связей России должно осуществляться в рамках реализации основных направлений Правительственной программы по стабилизации экономики России.

Основной (целевой) вариант развития внешнеэкономических связей России в 1999 году предполагает оживление деловой активности в стране, стабилизацию и расширение спроса на материально-технические ресурсы, изменение структуры потребления в пользу продукции отечественного производства.

Сдерживающее воздействие на внешнюю торговлю будут оказывать: низкая конкурентоспособность отечественной промышленной продукции (прежде всего, машинотехнических изделий) и усиление иностранной конкуренции в этом сегменте международной торговли; исчерпание экстенсивных факторов роста экспорта; неэффективная товарная структура экспорта, сконцентрированная на узкой группе топливно-сырьевых товаров и соответственно, лишенная возможности гибкого маневрирования в зависимости от спроса и предложения на внешнем рынке; недостаточный объем государственной поддержки развитию экспорта; резкое снижение в течение предшествующих лет инвестиций на обновление и модернизацию основного капитала; сохранение дискриминационных мер против российских экспортеров на внешних рынках и др.

В международной торговле наблюдается тенденция замедления темпов прироста товарооборота вследствие финансового кризиса в странах Юго-Восточной Азии и Латинской Америки.

Предполагаемый *объем внешнеторгового оборота* со странами дальнего зарубежья в 1999 году может составить по вариантам 101-99,6 млрд.долл. (97,6-96,2% к ожидаемому уровню 1998 года).

Общий объем *экспорта* в 1999 году оценивается в 61-60 млрд. долл. (103,4-101,7% к уровню 1998 года).

Воздействие понижения реального курса рубля, как фактора, стимулирующего экспорт, в прогнозируемый период будет ограничиваться действием других факторов:

ростом налоговой нагрузки на экспортеров, ограниченной пропускной способностью экспортных трубопроводов (природный газ и большая часть нефти), ограниченностью внешнего спроса в условиях мирового кризиса, действием антидемпинговых мер против российских товаропроизводителей (на

рынке металлов и химических товаров), сложностями выхода на внешние рынки тех товаров, которые сейчас не экспортируются или экспорт которых незначителен в связи с их неконкурентоспособностью. Таким образом, трудно ожидать существенного увеличения экспорта, которое могло бы увеличить ВВП и улучшить сальдо текущих операций.

Объем *импорта* в 1999 году снизится на 10-11% по сравнению с ожидаемым уровнем 1998 года и составит 40-39,6 млрд. долларов.

Удорожание импортных товаров приведет к улучшению позиций на внутреннем рынке товаров российских производителей и, в принципе, могло бы снизить объемы импорта и улучшить сальдо счета текущих операций. Однако воздействия этих изменений на рост ВВП будут незначительны в силу подавленного состояния отечественных производителей, отсталости их технологической базы, уже сформировавшейся структуры предпочтений российских потребителей, а также значительного включения импортных компонентов в производство товаров в России.

В географической структуре внешней торговли увеличится доля близлежащих и пограничных стран (государств СНГ, Центральной и Восточной Европы, Среднего Востока, Индии, Китая, Республики Корея, Японии, США), причем торгово-экономические отношения России с государствами СНГ останутся приоритетными.

Необходимо отметить, что многие страны с исключительно высоким для России рейтингом оказались вне пределов интенсивных экономических контактов с Россией. Усилия по географической диверсификации российского экспорта необходимы, не только с точки зрения совершенствования его товарной структуры, но и с точки зрения укрепления географических позиций России в современном мире.

Особое значение следует уделить продвижению российских машин, оборудования, промышленных изделий и потребительских товаров на менее требовательные рынки ряда развивающихся стран. Стабилизирующим фактором для традиционного машинотехнического экспорта в ближайшей перспективе, в условиях относительно узких рынков сбыта для разрозненной российской машинотехнической продукции, будет оставаться диверсифицированный вывоз машин, оборудования и технологий, конструкций, материалов совместно с услугами, лицензиями и "ноу-хау", в составе комплексных поставок для объектов технического содействия. Помимо продвижения машин и технологий на экспортные рынки, участие в проектах технического содействия позволит частично выправить структуру нашего экспорта.

В структуре российской промышленности и сфере услуг имеется ряд секторов, обладающих уникальными высокими технологиями и способных выполнять роль экспортного лидера. Это, прежде всего, авиакосмическая, лазерная, атомная промышленность, судостроение, космические услуги, услуги по разработке программного обеспечения, проведению геологических изысканий. Освоение экспортного потенциала этих и других наукоемких отраслей народного хозяйства позволит не только улучшить положение российской экономики, но и необходимо для обеспечения их сохранения и развития в условиях сокращения и упрощения внутреннего спроса.

Необходимым условием для реализации основного (целевого) варианта прогноза внешнеэкономической деятельности на предстоящий период является

84

проведение целенаправленной и сбалансированной государственной политики, обеспечивающей принятие действенных мер по расширению и повышению эффективности участия России в международном разделении труда, реализация мер по поддержке экспорта.

Важнейшими задачами в этой области станут:

- расширение выхода на мировой рынок российской продукции, в том числе высокотехнологичной и наукоемкой, на основе повышения конкурентоспособности отечественной промышленности, возвращение России в ряд ведущих торговых держав мира;

- укрепление взаимовыгодных интеграционных процессов со странами Содружества Независимых Государств, создание условий для формирования в его рамках единого экономического пространства с максимальным использованием собственного экономического потенциала;

- реализация курса на сотрудничество с ЕС и ВТО, что позволит добиваться более благоприятных условий для российского экспорта, в частности, изменения дискриминационного антидемпингового законодательства против России и пересмотра существующих антидемпинговых ограничений в отношении российского экспорта;

- поддержка на межгосударственном уровне и в рамках международных организаций интересов российских экспортеров, защита внутреннего рынка, поддержка экспортоориентированных производств и конкурентоспособных отечественных товаропроизводителей;

- развитие военно-технического сотрудничества России с зарубежными странами, увеличение экспортных поставок продукции, изготовленной на основе передовых технологий;

- принятие действенных мер по реализации Федеральной программы развития экспорта и Федеральной программы развития таможенной службы на период до 2001 года, призванных укрепить материально-техническую базу для развития внешнеторговых связей России;

- реализация мероприятий по усилению контроля за переводом иностранной валюты за рубеж и расчетами в иностранной валюте при совершении экспортно-импортных операций;

- повышение норм обязательной продажи валютной выручки экспортерами на внутреннем рынке, в т.ч. Банку России;

- осуществление комплекса действенных мер в сфере внешнеэкономической деятельности, направленных на обеспечение экономической безопасности страны и защиты ее национальных интересов, улучшение государственного регулирования внешнеторговой деятельности.

От степени решения вышеуказанных задач в значительной степени зависит какие результаты (в рамках прогнозируемых вариантов) будут достигнуты.

Экономическое сотрудничество России со странами Содружества.

Экономическая интеграция России и стран СНГ в 1999 году будет осуществляться в направлении дальнейшей реализации утвержденного Президентом Российской Федерации Стратегического курса России с государствами-участниками СНГ, развитие сотрудничества с которыми будет обеспечиваться в направлении формирования и реализации конкретных проектов и программ экономической интеграции на двусторонней и многосторонней основе.