

*Проект Послания
Президента Российской
Федерации Федеральному
Собранию Российской
Федерации*

вх. 3-1-155

30.03.99

✓
✓
15.3.99г.

Президенту Российской Федерации
Б.Н.ЕЛЬЦИНУ

Уважаемый Борис Николаевич!

Завершена работа над первым вариантом Вашего Послания Федеральному Собранию России. Его рабочее название - **“Россия на рубеже эпох”**. Направляем Вам его полный текст, а также прилагаем краткий конспект основных идей этого документа.

Особенность представленного проекта Послания в том, что оно посвящено не только текущим задачам внутренней и внешней политики, но и событиям, связанным с переходом России **в новый век и новое тысячелетие**. До наступления 2000-го года осталось не так много времени и во всем мире уже готовятся к его встрече, пытаются отметить целым рядом национальных и международных инициатив.

Для нашей страны этот переход тоже будет **рубежным**: он связан с выборами в Государственную Думу и с подготовкой к выборам Президента России. На их фоне следует ожидать усиления критики реформ и повышения активности оппозиции. Поэтому в Послании обосновывается **неизменность** взятого курса и необходимость дальнейшего развития России как демократического государства с рыночной экономикой. Ставятся задачи обеспечения **незыблемости конституционного строя** и укрепления властной вертикали, совершенствования избирательных гарантий и проведения **чистых, некриминальных выборов** в Думу. Отмечается, что результатом такой политики власти должно стать формирование в 99 г. **прогрессивного парламента** и обеспечение в новом веке **преемственности курса**. В Послании также дается оценка августовского кризиса прошлого года, излагаются **базовые экономические директивы** Президента федеральному правительству.

Обновление материалов и работа над текстом документа идет в ежедневном режиме. В ближайшие дни, после рассмотрения Вами основных подходов и идей Послания, будем готовы представить обновленный вариант текста.

С искренним уважением,
зам.Руководителя Администрации
Президента Российской Федерации



Д.Полльева

От Б.Н. Ельцина 15.3.99г.

✓ 15.3.99г.

**Основные идеи
Послания Президента Российской Федерации
“РОССИЯ НА РУБЕЖЕ ЭПОХ”**

Наступивший 1999 год приближает нас к черте, за которой *заканчивается этот век и это тысячелетие*. Весь мир готовится к встрече т.н. “нулевого года” и к уникальному *перекрестью дат*. Люди настраиваются на перемены, ждут чего-то необычного, психологически готовят себя к рубежным изменениям.

Однако для нашей страны - это не просто *астрономический*, но и важнейший *политический рубеж*. И за ним Россию ожидают не символические, а вполне реальные события. Какими они будут для страны, зависит от того, насколько правильно мы распорядимся *оставшимся до 2000 года временем*.

1. НА ПОРОГЕ РУБЕЖНЫХ СОБЫТИЙ И ДАТ

В декабре будет избран новый российский парламент. Для депутатов его двери откроются уже в 2000-м году. Ожидают, что по своему составу он будет мало похож на нынешнюю Государственную думу. Но сегодня важно сделать все, чтобы *политическая зрелость и ответственность* этого органа полностью соответствовали требованиям *новой эпохи*.

В ХХ1 веке *федеральному правительству* предстоит работать в иных, более жестких условиях, чем всем предыдущим кабинетам страны. Ему предстоит стать кабинетом *экономических реалистов*.

И, наконец, в 2000 году в России должен появиться новый *Глава государства*, который должен отстаивать интересы России в сложном мире третьего тысячелетия - не как “бывшей империи” или “бывшей сверхдержавы”, а как действительно великой страны.

Как обеспечить *преемственность курса*? Как не переступить черту, за которой *заканчивается свободный рынок и вновь начинается распределительная политика*? Что мы еще можем и обязаны *успеть* сделать? С каким багажом входить в новый век и как уберечь от ошибок будущие поколения россиян? Об этом - в Послании Президента Б.Н.Ельцина, чье *десятилетие у руля Российского государства* мы тоже будем отмечать в рубежном 2000 году.

Олег Б.Н. Водураченко 15.3.99г.

Ж.

2. ОСНОВНЫЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ ЗАДАЧИ НА 1999 ГОД

2.1. Достойно провести выборы

•Конец XX века ознаменован в России двумя важнейшими избирательными кампаниями - выборами депутатов Государственной Думы и Президента России. От того, *кто займет* места в нижней палате Федерального Собрания и пост Главы государства, будет зависеть, *по какому пути пойдет Россия в XXI веке*. Поэтому в декабре 99-го года в Государственную Думу должны быть избраны люди, которые в состоянии *защитить и продолжить начатые восемь лет назад преобразования*. Важно, чтобы депутаты, понимающие значимость этой политической задачи составляли в Думе *большинство*.

•Нам крайне важно иметь не только *прогрессивную, но и квалифицированную* Думу. Надо бороться за тех кандидатов, которые являются специалистами - в первую очередь *экономистами и юристами*. В новой Думе могли бы быть полезны и те люди, которые уже были депутатами и в свое время квалифицированно и без громких слов делали эту кропотливую, малозаметную, но чрезвычайно необходимую работу с законопроектами.

•Достичь хороших результатов в Думе, оставаясь сторонними наблюдателями рано стартовавшей избирательной кампании, не удастся. И главное здесь - даже не создание и победа т.н. "партии власти". Главное в другом: *власть не должна стоять в стороне, она просто обязана "сыграть свою партию" на декабрьских выборах в парламент. И основой этой "игры" должна стать борьба за чистые выборы*.

•Союзниками федеральной власти на выборах являются *все здоровые силы*, которые разделяют идеи демократического правового государства и свободных рыночных отношений. Силы, которые не поддерживают лозунги, способные резко дестабилизировать ситуацию в стране. Например, призывы к *досрочным* президентским и парламентским выборам. Других принципиальных ограничений нет.

•Президент России, как и ранее, остается гарантом проведения *свободных и демократических* выборов в стране. Центризбирком и Минюст России, правоохранительные органы и региональные власти обязаны обеспечить законность и свести на "нет" все случаи использования *"грязных" предвыборных технологий*. Как показал опыт Санкт-Петербурга и других региональных выборов, такие нарушения

закона как *пропаганда национальной нетерпимости*, “двойные списки” объединений и наличие в списке однофамильцев известных политиков, и, наконец, крайние случаи незаконной борьбы за мандаты - *убийства кандидатов*, все настойчивее внедряются в практику выборных кампаний. Все эти “технологии” не должны помешать нормальному ходу *федеральных выборов в декабре*. Задача оставшихся месяцев - предупредить появление подобных нарушений закона, провести действительно *чистые выборы*.

•Надо восстановить и поднять *престиж* Государственной Думы и Федерального Собрания в целом. Предыдущая практика работы во многом *дискредитировала нижнюю палату* российского парламента. Пассивность большинства народных избранников и нежелание заниматься законотворчеством, скандальные истории с депутатами и их помощниками опускают значимость принятых законодателем решений, *подрывают авторитет России* за рубежом.

2.2. Защитить Конституцию

•Уже сейчас ясно, что в ходе предвыборной кампании вновь будут звучать *призывы к изменению Конституции России*. Однако говорить о конституционной реформе сегодня, по меньшей мере, - преждевременно. Еще *не закончена другая конституционная реформа* - а именно создание *нового* законодательства, которое было необходимо принять в связи с введением Конституции 93-го года. И немалая вина в этом - Федерального Собрания России.

•Возможно, что еще при нынешнем Президенте России в обществе созреет необходимость и будет достигнуто политическое соглашение о внесении каких-то конституционных поправок. Но они могут быть приняты только при соблюдении следующих условий:

а) поправки не должны затрагивать *основы конституционного строя, прав и свобод человека* и самого порядка пересмотра Конституции (гл.1,2,9),

б) поправки могут быть приняты, но не должны быть *введены в действие* при ныне действующем Президенте России,

в) любая дискуссия о внесении поправок в Конституцию допустима только на профессиональном уровне, только не спеша и только *при активной роли самого Президента*.

Именно Президент является *гарантом российской Конституции*. Именно он отвечает за ее *стабильность*, незыблемость. И только он должен стать *арбитром* в споре между различными политическими

силами, порой выдвигающими к Конституции *прямо противоположные требования*.

Однако, очевидно: в силу *этических и политических* причин, для Президента России Б.Н.Ельцина нежелательно оставлять в наследство своему преемнику Конституцию, “перекроенную” еще *до момента его избрания*.

2.3. Укрепить единую вертикаль власти

• За разговорами о конституционной реформе часто скрываются попытки *смены государственного строя*. Однако на повестке дня сегодня стоит совершенно иной вопрос - *вопрос об укреплении российского государства*, о достройке вертикали исполнительной власти в стране.

• Достижение политической стабильности невозможно без *сильной* государственной власти. Для этого необходимо завершить процесс ее *консолидации*, повысить эффективность ее работы, добиться укрепления всей властной вертикали.

Сейчас, когда Правительство пользуется поддержкой Государственной Думы, Президенту нет необходимости ежедневно помогать Правительству в его практической хозяйственной деятельности. Однако это не означает, что Президент не *контролирует конституционные границы допустимых экономических преобразований*. Президент внимательно следит за теми преобразованиями, которые могут иметь *далеко идущие социальные и политические последствия*, причем, не только на федеральном уровне, но и в регионах.

• Укрепление вертикали власти - очень *старая тема*. Почти в каждом Послании Президента ей уделялось особое внимание. Однако до сих пор не закончена работа ни в одном из *трех блоков* этой важнейшей проблемы:

- *законотворческом* (не завершена работа над законодательством, разъясняющим конституционную формулу “о единстве исполнительной власти” в России),

- *бюджетном* (в первую очередь, проблемы бюджетного федерализма);

- *кадровом* (федеральный центр не помогает и, соответственно, слабо влияет на расстановку кадров исполнительной власти в территориях).

Как правило, все дискуссии на темы укрепления властной вертикали сводятся к *возможности назначения (и увольнения)*

губернаторов. Однако это только один из очень многих и *спорных* вопросов, который в целом не решит проблему укрепления федерализма и “дисциплинированности” *всей властной вертикали*.

2.4. Противостоять преступности и коррупции

• Важнейшей политической задачей остается *борьба с преступностью и коррупцией*.

• Бандитизм, захват заложников, заказные убийства - все это стало сегодня привычным повседневным явлением. Россияне чувствуют себя незащищенными перед силой и наглостью преступного мира. Криминальный “беспредел” заставляет их говорить о беспомощности власти. Мы должны перейти в *решительное наступление на криминал, объявить ему войну*. Преступность имеет глубокие социально-экономические корни. Но успешная борьба с ней в значительной степени зависит от надежной законодательной поддержки, от профессионализма сотрудников правоохранительных органов.

• Надо ужесточить наказание за нарушение законности в *самых правоохранительных органах*.

• Необходимо методично вытеснять *преступный мир с завоеванных им позиций в бизнесе и политике*, добиваться расширения сфер экономики, “свободных” *от криминала*. Это - обязательное условие развития рынка и свободного предпринимательства. Это - единственный путь, при котором возможно создание стабильного *среднего класса* в стране.

• Следует добиться серьезного повышения качества следственной работы, поскольку значительная часть дел “*разваливается*” в судах.

• Следует разработать и постепенно водить в практику национальную *программу защиты свидетелей и судей*.

2.5. Продолжить военную реформу

В условиях *нового мирового порядка* - когда практически не существует угрозы глобальных военных конфликтов - российской армии должен быть возвращен ее *высокий статус* и принадлежащее ей по праву место стратегического элемента национальной безопасности.

Символом *стабильности, закона и порядка* в России всегда был военный человек. России слишком часто приходилось отстаивать свою национальную независимость, поэтому у нас *особое отношение* к армии. Культ военных доблестей - это *национальная традиция*,

которую нужно поддерживать. В 1999 году надо продолжить модернизацию Вооруженных Сил. Армия должна перестать довольствоваться унижительным положением непосильной обузы для бюджета.

2.6. Возродить отечественную культуру

Сегодня многие страны мира, оказавшись под жестким прессингом *массовой культуры*, стоят перед угрозой потери *национального и культурного своеобразия*. Для России эта угроза - особенно серьезна - ведь на протяжении десятилетий *интернациональные* интересы у нас преобладали над *национальными*. И речь идет вовсе не только о русской культуре - о всем многообразии этнической самобытности населяющих Россию народов.

Мы оказались чересчур старательными учениками и позабыли, что нельзя списывать жизнь с чужого образца. Нельзя твердить как заклинания слова о высокой российской духовности перед лицом *кризиса отечественной культуры*, стремительно теряющей свою самостоятельность.

И если государству не поддержать *возрождающийся интерес* к нашей культуре и искусству - пройдет совсем немного времени и, вытесненная западными кумирами и западными культурными стандартами, она останется разве что в музейных запасниках, да в памяти старших поколений.

2.7. Доказать позитивные возможности интеграции

В последних российско-белорусских инициативах многие политики пытаются усмотреть какую-либо конъюнктуру. Они забывают, что нынешние (декабрьские 98 г.) договоренности явились результатом *длительной и последовательной линии* двух государств на взаимное сближение, качественно отличающееся от других форм ассоциативных связей.

Проведение *всенародного обсуждения* выдвинутых инициатив о создании нового союзного государства, подготовительная межбанковская и *экономико-правовая работа* обеих стран - это уже не только международная, но и большая *внутренняя* работа.

И здесь вступают в действие следующие внутривнутриполитические факторы, которые надо иметь в виду:

- возможное изменение *параметров российского рынка* и следующая за этим корректировка экономической стратегии,

- новая расстановка *политических приоритетов и сил* накануне выборов в российский парламент,
- необходимость внесения существенных *изменений в законодательство* Российской Федерации, включая конституционные поправки.

Все эти мотивы являются важными обстоятельствами и требуют дополнительного осмысления и анализа.

3. ОСНОВНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЗАДАЧИ НА 1999 ГОД

3.1. Преодолеть последствия кризиса

Прошедший 1998 год был одним из самых “урожайных” на события. И надо честно признать: удачным его для власти не назовешь. Ключевым событием года стал финансовый кризис, потрясший не только *экономическую*, но и *политическую* жизнь страны. И преодолеть его последствия без правильного понимания причин невозможно.

Международные и финансово-экономические корни этого кризиса - предмет отдельного анализа. Однако он в немалой степени был обусловлен целым рядом внутренних - *политических и психологических* - факторов. Главные из них следующие:

- *тяжелое экономическое наследство*, плохие стартовые условия (в т.ч. структурные перекосы в экономике), *однобокость* развития российской экономики;

- *отсутствие конструктивного взаимодействия ветвей власти* в работе над преодолением негативных экономических событий; стойкое нежелание Государственной Думы *разделить ответственность* с исполнительной властью за социально-экономические процессы в стране;

- *боязнь законодательного подтверждения непопулярных, но крайне необходимых решений*, необеспеченность реформ качественным законодательством. Известно, что много лет затягивалось принятие ключевого налогового и земельного законодательства; из-за непринятия пакета адресных законов не сокращены затраты на социальную сферу и т.п.;

- *неэффективность работы судебной власти*, неспособность властей к последовательной реализации судебных решений по экономическим спорам, налоговым преступлениям и вопросам собственности (например, неэффективность процедуры банкротств);

• **непоследовательность и нерешительность** в реформировании российской экономики со стороны предыдущих правительств;

• многолетнее сопротивление **управляющей “тэковской” элиты** попыткам проведения в стране реальной **промышленной политики**, что существенно тормозило все эти годы развитие несырьевых отраслей;

• как следствие вышеназванных обстоятельств - отсутствие **полноценного рынка** в стране (российский рынок мало похож на “классический”, что дает основания многим аналитикам характеризовать его как **псевдорынок** или рынок **виртуальных** экономических отношений);

• **“половинчатый”** характер реформ в целом ряде российских регионов, **приход к руководству** во многих территориях **противников реформ**, и в силу этого - усиление сопротивления курсу, идущему из “центра”, что продемонстрировало ограниченные возможности федеральной власти **корректировать социально-экономическую стратегию развития регионов**.

Ко всем этим факторам в прошлом году добавился ряд политических осложняющих обстоятельств. Один из них - **небывало высокая активность оппозиции**, постоянные попытки дестабилизировать ситуацию в стране и вернуться к прежнему политическому режиму.

Вспомним только основные события:

- голосование в Думе по изменениям в Конституцию,
- спровоцированные оппозицией многомесячные **акции протеста шахтеров** и поддержанная работниками бюджетных отраслей **“рельсовая война”** за выплаты зарплат;

- угрозы насильственного изменения строя во время массовых мероприятий **7 октября**,

- постоянные попытки подчинения СМИ и введения парламентской **цензуры**,

- рецидивы экстремизма, антисемитизма и национальной нетерпимости.

Поэтому причины острейшего для нашей страны кризиса трудно объяснить только чьими-то **ошибками или непрофессионализмом** (например, правительства Кириенко или предыдущего правительства Черномырдина). Этот кризис, конечно, - и следствие **мировых финансовых потрясений**. От них пострадали почти все развитые страны мира. Но беда в том, что он явился **“слишком российской”** версией этих событий.

Мы, как это и принято в российской истории, потеряли *больше и увязли в нем глубже всех*. Не допустить повторения подобного в будущем - задача сегодняшнего дня. Завтра может быть поздно.

3.2. Провести “работу над ошибками”

Время революций и достижений, которые даются *неоправданно дорогой ценой*, для России закончено. Пора честно ответить на целый ряд вопросов. Например, почему все антикризисные меры на протяжении всех лет реформ ведут *не к снижению, а к росту цен*? Или - почему *экономический механизм* в России не работает так, как это происходит в развитых странах мира? Почему у нас, чтобы чего-то достичь, нужно провозгласить громкий лозунг, а не построить грамотную *экономическую технологию*?

• Кризис стал поводом задуматься, еще раз осмыслить пройденный путь. В некотором смысле -это *очищение* от всего лишнего и ненужного. Кризис иначе высветил значение многих вещей, на которые мы долго не обращали внимание.

• Однако кризис -это еще и *время принятия стратегических, программных решений*, которые позволят не только исправить ошибки, но и правильно определить перспективы.

Особенность нашей ситуации в том, что и выходить из кризиса, и строить новую экономическую политику нам придется *одновременно*.

А, значит, России необходимы не отрывочные (пусть и продолжительные) реформы, а *стратегия национального развития*. Стабильные перспективы роста экономики будут созданы только в случае, если правительство положит в основу работы не набор *“первоочередных мер”*, а *стратегическую программу развития экономики на много десятилетий вперед*.

Нам нужна подлинная *национальная доктрина*, понимаемая не как поиски “особого пути” или пресловутой “русской идеи”, а как концепция осмысленных национальных приоритетов, львиную долю которых должны составлять наши представления о *современной российской экономике*.

Мы, наконец, должны понять, что для нас *приоритетно* - аграрное производство или сырьевой экспорт, электроника или машиностроение. И здесь надо думать не с позиции сегодняшнего дня, а с точки зрения российской *“ниши” в мировой экономике следующего столетия*.

3.3. “Экономическая директива” Президента

•Особенностью 98 года стало то, что Президент не диктовал правительству “что” и “как” следует делать в экономике. Такое невмешательство Президента в *оперативную* деятельность Правительства, между тем, не означает отказа от *контроля за экономической стратегией*.

Президент России обязан следить за соблюдением допустимых, а именно *конституционных границ экономических преобразований*. Это - его *прямая обязанность* как гаранта Конституции, как *гаранта основ государственного строя* России (включая базисные, *экономические*).

Он следит не только за тем, чтобы в ходе экономического управления не был разрушен *единый рынок*, не возникла опасность свободному перемещению капиталов, товаров и услуг или самому существованию *частной собственности* (этому посвящены отдельные статьи Конституции).

Важно и другое: именно Президент задает такие параметры экономического курса, которые позволяют осуществить эффективную *социальную политику* и обеспечить духовное и культурное *развитие страны*. Мы обязаны обеспечить достойный уровень жизни людей, а потому экономическая политика - это, прежде всего, основа обеспечения *социальных стандартов*. Все эти базовые задачи укладываются в понятие *президентской директивы федеральному правительству*.

•XX век стал веком установления в мире новых постиндустриальных рыночных отношений. В силу исторических причин Россия - несмотря на свои природные и людские богатства - оказалась на обочине этого процесса. Сейчас время наверстывать упущенное.

Конечно, мы не имеем права слепо копировать иностранные социально-экономические модели. Наша задача - органично вписать в российские условия *универсальные методы реформирования экономики, практикуемые во всем мире*. Что касается специфики российских условий - они хорошо известны. Это и слабость рыночных традиций, и суровость климата, и широта территории, и неравномерность развития регионов и многое другое - редкое сочетание факторов, которого нет нигде в мире.

•Вместе с тем, нам все равно придется осуществить *глобальную реорганизацию* структуры экономики, переориентировав ее с сырьевого

экспорта на производство. В экономике не может быть *диктата узких элитных групп*. Она должна работать на *все население* страны.

В этой связи **основными экономическими директивами Президента правительству** должны стать:

- бездефицитный бюджет, строительство бюджетной политики не столько на сокращении расходов, сколько на *увеличении доходов*;
- увеличение налоговой базы не за счет принуждения, а за счет роста *экономической активности*;
- создание эффективной системы управления *внешним долгом*;
- определение *долгосрочных правил* деятельности на российском рынке как для внутренних, так и для иностранных инвесторов;
- проведение политики *сдерживания инфляционных процессов*,
- *разумный протекционизм* в отношении отечественных производителей;
- срочная *адаптация законодательства* к решению вышеназванных задач.

При этом надо иметь в виду, что **первоочередными** среди этих мер являются: предотвращение масштабной эмиссии и максимальное повышение собираемости налогов, а также восстановление прохождения платежей.

Цель среднесрочных задач - окончательно остановить финансовый кризис *и восстановить нормальную хозяйственную жизнь*. Для этого хронический бюджетный кризис должен навсегда исчезнуть из нашей жизни, а бюджет - пополняться не только за счет налогов с производителя, но в первую очередь - с *потребителя*. И наконец, мы много лет говорим о **неэффективных государственных расходах**. Но сократить их можно, только проведя, наконец, *военную, жилищно-коммунальную и пенсионную* реформы и наведя порядок в расходах на образование и здравоохранение.

3.4. Приоритеты социальной политики

Отдельным блоком в *президентской директиве правительству* стоят задачи *социальной политики*. Главными здесь, как и год назад, по-прежнему остаются:

- *адресность и реалистичность* выдвигаемых целей (правительство не вправе брать на себя обязательства, не обеспеченные ресурсами),

- *открытость* для общества всех принимаемых социальных решений,
- проведение социальной политики не только на основе *затратных принципов*, но и на базе создания *инвестиционных проектов*,
- реализация *страховых* принципов социальной политики (медицинское, трудовое и иное страхование),
- осуществление *новой политики занятости* населения,
- существенная *корректировка трудового законодательства* и принятие недостающих актов, формирование механизма взаимодействия субъектов трудовых отношений (Трудовой кодекс).

4. РОССИЙСКИЙ ПОЛЮС В МНОГОПОЛЯРНОМ МИРЕ

• На пороге XXI века мир переживает переходный период. С уходом в прошлое противостояния “Восток-Запад” остро встали вопросы *“геометрии будущего”*. Геополитическое переустройство мира идет по пути многополюсности. В современном мире не должно быть места диктату одного государства или группы государств. Серьезные испытания, с которыми сегодня столкнулась Россия, возлагают на нашу внешнюю политику повышенную нагрузку. Взаимоотношения России со всеми государствами мира строятся на *неконфронтационной основе*. При этом внешняя политика должна быть нацелена на жесткое отстаивание *национальных интересов*.

• Следует понимать, что внешнеполитические возможности России, ее авторитет в мировой политике будут все более зависеть от *внутриполитической стабильности и от места нашей страны в международном экономическом пространстве*.

• Без интеграции российской экономики в мировое рыночное хозяйство невозможно строительство надежного экономического фундамента нашей страны. Но входить в мировое хозяйство мы должны *не как сырьевой придаток*, а как промышленно развитая страна, равноправный и ответственный партнер. В связи с этим возрастает роль активной и конструктивной *российской экономической дипломатии*.

• В последние годы у России наметились приоритетные партнеры, как на Западе, так и на Востоке. Крайне важны для нашей страны отношения с нашим крупнейшим соседом - *Европейским союзом*, и

прежде всего стратегическая ось *Москва-Берлин-Париж*. Большое будущее и у наметившегося стратегического треугольника *Дели-Пекин-Москва*.

•И конечно же приоритетным остается наше сотрудничество с государствами СНГ, дальнейшее развитие и укрепление Союза России и Белоруссии, а также *Таможенного союза*.

* * *

Изменение прежнего устройства миропорядка, бурный рост информационных технологий, уникальные возможности постиндустриального мира и новые угрозы среде обитания человека - таковы **основные вызовы человечеству на пороге XXI века**. Эти проблемы касаются каждого государства и каждого человека.

И сегодня, и в новом тысячелетии мы должны помнить - наша судьба, судьба страны в наших руках. Надо вновь обрести уверенность в *собственных силах*, *помочь нашей Родине* стать сильной и процветающей.

2.3

Задг. заосиритъ Збюкя иродкал.

Президенту Российской Федерации
Б.Н.ЕЛЬЦИНУ

Уважаемый Борис Николаевич!

Докладываю об исполнении Ваших поручений по Посланию.

Первое. Послание корректируется в ежедневном режиме. В Рабочей группе еще с прошлой недели установлено дежурство, и все замечания и поправки, поступающие от Вас, незамедлительно берутся на контроль и вносятся в текст.

Второе. Сегодня направляем на Ваше рассмотрение II-ую и III-ю главы Послания. Это - уже переработанный материал. Убраны повторы, усилены позиции по ряду *политических и международных* вопросов. Наиболее важные изменения - это новые фрагменты текста об опасности *реставрации* (с.76-77), о *новом этапе* в деятельности правительства (с.57-58), об *ответственности* политических партий, прошедших перерегистрацию (с.74), об отношении к *правительству парламентского большинства* (с.52-53) и некоторые другие.

Поправки в *экономический раздел* Послания сейчас вносит непосредственно **А.Волошин**. Он успел учесть только часть Ваших замечаний и просил дополнительное время на переделку текста. С учетом этого обстоятельства, просила бы Вашей отсрочки по первой главе до пятницы, 19 марта. К этой же дате представим и доработанный текст *всего* Послания.

Третье. В соответствии с Вашим указанием, значительно сокращен объем международного раздела Послания. Все изменения согласованы с МИДом и вносились при участии **С.Приходько**.

К сожалению, мы не успели пока учесть все Ваши замечания и поправки. Поэтому просим считать эту версию текста "промежуточной."

По-видимому, в текст Послания также придется внести некоторые коррективы по итогам работы над проектом **совместного политического заявления властей**. Ясность в этом вопросе наступит уже на этой неделе.

*В архив к пишущейся машинке.
От Б.Н. Замиска берущая 16.3.99г.
Эл. Ротт - 16.3.99г.*

На сегодняшних переговорах наша делегация исполнительной власти смогла отстоять свои позиции относительно двух самых острых вопросов - *поправок к Конституции* и так называемого *правительства парламентского большинства* (об этом мы уже Вам ранее докладывали).

Завтра состоится еще одно заседание, *которое при благоприятном исходе должно закончиться парафированием* сторонами этого документа. Если парафирование состоится, то проект заявления о согласии сразу поступит на Ваше рассмотрение, а также - к председателям палат Федерального Собрания и к Председателю Правительства.

Соответственно, этот факт не останется без внимания ни в самом Послании, ни в Вашей речи перед депутатами.

С неизменным уважением,



Д.Полльева

Президенту Российской Федерации
Б.Н.ЕЛЬЦИНУ

Уважаемый Борис Николаевич!

Направляю окончательный текст Вашего Послания Федеральному Собранию.

Если нет возражений, прошу поставить **Вашу подпись** на последней странице текста. После этого Послание будет передано в типографию, в печать.

Также посылаю обновленную версию Вашего **выступления**, намеченного на 30 марта.

Ждем дальнейших замечаний.

Заранее благодарна,



Д.Полльева

26.03.99г.

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

РОССИЯ НА РУБЕЖЕ ЭПОХ

(О положении в стране и основных направлениях
политики Российской Федерации)

МОСКВА - 1999

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
1. Экономические реформы - выбор прошлого или будущего	4
1.1. Кризис: причины и последствия	4
1.2. Приоритеты экономического развития	15
1.3. Основные задачи социально-экономической политики в 1999 и 2000 годах	19
2. Общество и власть на рубеже веков	36
2.1. Конституция Российской Федерации и политическая стабильность общества	36
2.2. Через укрепление власти - к сильному государству	45
2.3. Выборы 1999 года - шаг в будущее	58
2.4. Законность и личная безопасность граждан - важнейшая политическая задача	68
3. Россия и мир на пороге третьего тысячелетия	73
3.1. Российский "полюс" в многополярном мире	73
3.2. Россия в новом мировом хозяйстве	80
Заключение	85

ВВЕДЕНИЕ

Уходит в историю XX век. Он дал народам России колоссальный исторический, социальный и духовный опыт. Дважды за столетие в России кардинально менялся политический строй, менялись идеалы и сама жизнь.

Один из самых **глубинных переломов** в жизни страны выпал на нашу долю. В последнее десятилетие уходящего века мы переживаем решающие для страны перемены. И перед нами, как и сто лет назад, вновь встают извечные вопросы: о власти, о собственности, о земле, о свободе, об “особом пути”. Вот уже в который раз решается судьба российского реформаторства.

До наступления 2000 года остались считанные дни. Рубеж эпох стал стартовой чертой перед нашим движением в будущее. И на этом рубеже мы задаем себе вопрос - **какой будет Россия третьего тысячелетия**. Ответ нужно дать сейчас, когда страна стоит на пороге новых парламентских выборов, когда заканчивается строительство той экономической и политической системы, с которой Россия войдет в следующее столетие.

Уже сегодня надо отчетливо осознать, в каком обществе мы живем, какими ресурсами располагаем, какие конкретные дела надо довести до конца. Самое время определиться, оценить достигнутое, “стряхнуть” все ложное и пустое, собраться с силами и двинуться вперед.

Мы накопили богатый опыт побед и ошибок. Конечно, время позволит расставить правильные оценки. Но у нас еще есть возможность, переступив через обиды и амбиции, через апатию и равнодушие, дать достойный старт российской истории в новый век и новое тысячелетие.

В соответствии с полномочиями, определенными пунктом “е” статьи 84 Конституции Российской Федерации, обращаюсь к членам Совета Федерации и депутатам Государственной Думы Федерального Собрания, ко всем гражданам России с ежегодным Посланием о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации.

1. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ РЕФОРМЫ - ВЫБОР ПРОШЛОГО ИЛИ БУДУЩЕГО

Завершается десятилетие, ознаменованное возвращением России на магистральный путь мирового развития. Это - путь, неразрывно связанный с демократией и рыночной экономикой.

За прошедшие годы экономика нашей страны приобрела многие цивилизованные черты. Это и свободные цены, и единый валютный курс, и доминирование негосударственной собственности. С другой стороны, нас поразила тяжелейшая шок второй половины 1998 года. Всего за несколько месяцев резко изменилась экономическая ситуация. Поменялось и наше отношение ко многим уже устоявшимся понятиям и явлениям.

В связи с тяжелым экономическим положением широко распространилось мнение, что все эти годы страна шла неверной дорогой, что необходима *смена курса*. Окрепли силы, толкающие Россию к самоизоляции. А кое-кто открыто ратует за возвращение в прошлое, когда каждому был гарантирован определенный минимум благ, когда никакими усилиями, кроме номенклатурной карьеры или подпольного бизнеса, обычному человеку невозможно было выйти за рамки этого минимума.

Такие настроения нетрудно понять. Однако есть уверенность, что большинство россиян, даже те, кто сегодня оказался в трудной, критической ситуации, не захотят отказаться от того положительного, что принесли перемены.

Был ли у России шанс избежать кризиса? **Являются ли реформы причиной наших бед? Что произошло и что происходит в российской экономике? Что надо делать для выхода из кризиса и каким путем двигаться дальше?**

Без преувеличения можно сказать, что ответы на эти вопросы определяют дорогу для России в XXI век.

1.1. Кризис: причины и последствия

Случившийся летом 1998 года финансовый "взрыв" напрямую связан как с **тяжестью перехода от плановой социалистической экономики к экономике рыночной**, так и с ошибками, сделанными на этом пути.

Рыночное реформирование национального хозяйства было неизбежно. Однако реформы не могли быть легкими. Ведь за счет эксплуатации богатейших природных ресурсов Советского Союза формировалось 3/4 бюджета. Это позволяло на протяжении многих десятилетий сохранять стабильность неэффективной политической и экономической системы. Страна все дальше и дальше уходила от основного пути развития мирового сообщества.

К моменту **начала реформ** ситуация была **критическая**. В 1991 году сокращение валового внутреннего продукта по сравнению с предыдущим годом составило 13 процентов. Потребительские цены за год выросли более чем в 2 раза. Высокая открытая инфляция сопровождалась огромной скрытой частью, проявлявшейся в жесточайшем *товарном голоде*. В большинстве городов была введена *карточная система*. Корабли с импортным зерном стояли в наших портах без разгрузки - просто не было валюты, чтобы расплатиться за фрахт.

Именно в таких условиях Россия приступила к экономическим реформам. Причем "учебных пособий" по переходу к рынку в мировой экономической науке, да и в практике в то время фактически не было. Существовали лишь *ограниченный опыт* рыночных преобразований и отдельные реформаторские эксперименты в некоторых государствах.

Россия, как и другие государства СНГ, была просто обречена на то, чтобы "переболеть" всеми болезнями переходного периода, причем в гораздо более тяжелой и затяжной форме, чем прочие страны. И не только в силу известных исторических, национальных или географических особенностей, а прежде всего в силу **огромных экономических диспропорций**, доставшихся нам от советского времени. Предпринятые в конце 80-х годов попытки усовершенствовать советскую плановую экономику путем внедрения отдельных рыночных элементов результата не дали и лишь ускорили ее распад.

Падение объемов производства, поразившее страну в 90-е годы, было обусловлено не экономическими реформами - либерализацией, приватизацией и свободой внешней торговли, а прежде всего *наследством, доставшимся нам от плановой экономики*. Большая и лучшая ее часть работала на оборону, выпуская военную

технику. Сокращение военного производства предопределило не менее половины из общего спада ВВП за годы реформ.

Однако **основной причиной**, не дававшей последовательно осуществлять реформы, являлось **отсутствие общественного согласия и единства власти**. Это говорится не для того, чтобы снять с исполнительной власти ответственность за ошибки и неудачи в экономической политике. Технократический подход в проведении реформ и их некомплексность, несбалансированность радикальных и эволюционных мер, недооценка значения социально-психологических факторов - все эти просчеты и ошибки сейчас становятся все более очевидными.

“Открытие” экономики позволило изжить мучивший страну товарный дефицит. Однако возникшая конкуренция с качественными импортными товарами привела к серьезному спаду производства.

Все бывшие социалистические страны прошли через присущую переходной экономике политику либерализации цен и макроэкономической стабилизации. Но в России реализация подобной политики была *затруднена*. Свою роль сыграло наличие обширных дотационных регионов (прежде всего - Дальний Восток и Крайний Север). Эти регионы существовали только за счет огромных государственных субсидий. Основная часть производимой там продукции по рыночным меркам была нерентабельной. При слабой мобильности населения полная либерализация экономики была способна привести эти регионы к катастрофе. Это предопределило вынужденную непоследовательность рыночных реформ.

Однако одной из серьезнейших ошибок было другое - мы убедили людей в том, что процесс преобразований пройдет легко и быстро. И в результате сформировали избыточные ожидания от самих реформ. В итоге - разочарование и то, что принято называть “синдромом поражения”. **Но дискредитация слов, которыми обозначаются сами преобразования, еще не есть дискредитация реформ.**

* * *

Еще в 1994 году в первом Послании Президента Федеральному Собранию обращалось внимание *на неустойчивый* характер экономики переходного периода. Подчеркивалось, что

если государство слабое, то нарастает нестабильность, останавливаются реформы и разрушается хозяйство. Что в сильном государстве быстрее достигается стабилизация, а реформы создают предпосылки для экономического подъема. Что без укрепления государства в России не удастся преодолеть кризис и осуществить глубокие преобразования в экономике.

На практике все произошло не так. За годы реформ мы преуспели в демонтаже основных элементов отжившей административной системы, но одновременно усугубили начавшееся еще в годы перестройки ослабление государства, аппарата управления, контрольных и надзорных органов. В значительной степени потеряли ранее существовавшее эффективное взаимодействие с органами власти в регионах и не смогли повсеместно достроить систему органов местного самоуправления. Так и не сформировали налоговое законодательство, стимулирующее рост производства и увеличивающее поступления в казну. Слишком медленно шло создание действенной судебной системы.

Не было выполнено и подавляющее большинство задач, поставленных в предыдущих Посланиях Президента Федеральному Собранию, начиная с самой главной - **преодоления бюджетного кризиса к концу 1998 года.**

В итоге прошедший год стал для нашей страны периодом серьезных испытаний. Это был год бурных политических дискуссий и кадровых перестановок. Это был год самого острого в новой России финансового кризиса, отбросившего страну как минимум на 4 года назад.

Наиболее драматические события 1998 года, во многом определившие последующее развитие экономической и политической ситуации, связаны с *17 августа*. Объявленные в этот день решения до сих пор являются предметом острейших дискуссий. Глобальные для России последствия, вызванные кризисом, не позволяют Президенту остаться в стороне от этой темы.

Сама *форма* принятых в августе решений далека от совершенства и достойна серьезной критики. Что же касается *содержания*, то оно во многом *диктовалось* сложившимися обстоятельствами.

В августе прошлого года денег в казне уже не хватало ни на текущие бюджетные расходы, ни на еженедельные выплаты по государственным облигациям. Причем если бы все поступающие в бюджет средства шли на погашение ГКО, то их *все равно не хватило бы* для решения данной задачи. Единственным возможным способом покрытия расходов было рефинансирование облигаций за счет размещения новых выпусков. Для этого, в свою очередь, требовалось сохранение доверия инвесторов.

Считалось, что кредиты МВФ и антикризисная программа действий помогут переломить негативные настроения инвесторов. И они их *переломили бы*, но сама программа не была принята Государственной Думой. К середине августа стало понятно, что доверие инвесторов не восстанавливается. **“Мягких” выходов из ситуации уже не было. Затычка с принятием решений означала бы только усугубление проблемы.**

Нельзя не отметить и то, что существенное влияние на нашу экономику оказали **мировой финансовый кризис и неблагоприятная конъюнктура зарубежных рынков.** Однако определенно можно сказать: основные причины кризиса российской экономики - **внутренние.**

Среди большого числа внутренних и внешних факторов, породивших кризис, **важнейших три.**

Первый - устойчивый бюджетный дефицит. Приняв в конце 1994 года решение об отказе от эмиссионного покрытия бюджетного дефицита, мы не смогли решительно сократить государственные расходы и резко улучшить сбор налогов.

В любой семье, если не хватает денег, прежде всего сокращают расходы. Мы же долгое время об этом практически не думали. В итоге быстрыми темпами стали расти заимствования на внутреннем и внешнем финансовых рынках.

Непоследовательная и нерешительная бюджетная политика на определенном этапе стала у нас сопровождаться *жесткой кредитно-денежной.* В зарубежной практике есть примеры достижения устойчивой финансовой стабилизации в подобных ситуациях. Однако добивались этого только при условии быстрого и решительного реформирования экономики, и прежде всего высвобождения созидательной частной инициативы, способствующей росту налоговых доходов. У нас же из-за

сохранения дефицита бюджета и отсутствия преобразований в реальном секторе достигнутую макроэкономическую стабилизацию удержать не удалось.

Инвесторы постепенно переставали верить в намерения государства жить по средствам, добиться превышения доходов над расходами, начать сокращение своих обязательств и обеспечить их своевременное погашение. В итоге ГКО, являвшиеся цивилизованным способом привлечения средств в бюджет, из-за хронического бюджетного дефицита превратились в “пирамиду”.

Вторым фактором, приведшим к кризису, стала *слабость самого государства*. Она выразилась в *неспособности ветвей власти принять согласованное решение* даже под угрозой острейшего финансового кризиса. Предложенная в июле программа при всех ее недостатках позволяла получить кредит МВФ и удержать ситуацию. Да, требовались жесткие решения, задевающие интересы могущественных лоббистов. Но соответствующие законы так и не были приняты. Мы упустили шанс достойного выхода из сложившейся ситуации, сорвали договоренности с МВФ, продемонстрировали инвесторам и всему миру, что даже в экстремальной ситуации *не готовы идти на согласие и делить ответственность*.

Мы привыкли к тому, что власть несет ответственность за действия, но забыли, что **еще большую ответственность она несет за бездействие**. И именно в этом бездействии была совместная вина всех ветвей власти - и Президента, и Правительства, и Государственной Думы.

Третьим важнейшим фактором нашего кризиса явились *проблемы реального сектора* экономики. Причем основная часть этих проблем кроется в самом реальном секторе, в специфическом характере экономических отношений между предприятиями.

Одной из главных ошибок стало недостаточное внимание к формированию *институциональной структуры экономики*, отсутствие последовательности в решении данной задачи. В результате в экономике, и прежде всего в реальном секторе, образовалось явное искажение мотиваций. Возникла ситуация, когда неплатежеспособными предприятиями владеют благополучные собственники, а потенциальными банкротами

управляют преуспевающие менеджеры. Сами неплатежи и бартер превратились в огромную индустрию по зарабатыванию денег.

Точное название болезни нашего реального сектора - **недостаток нормальных рыночных отношений**, возникший как следствие недореформированности этой части экономики. Неисполнение договорных обязательств стало скорее правилом, нежели исключением. Компании не рассчитываются между собой, не выплачивают заработную плату, не платят налоги. Неплатежами опутаны как эффективные, так и неэффективные предприятия. Отличить абстрактно прибыльные (по бухгалтерии) компании от абстрактно убыточных зачастую невозможно: и те и другие не платят по своим обязательствам. Да и судебная система оказалась неспособной предоставить субъектам экономики возможность цивилизованно выяснять отношения между собой по причине некачественного и неполного законодательства, а также вследствие своих внутренних недостатков.

Процесс реформирования не носил комплексного характера. Продвинувшись по одним направлениям, мы практически не приступили к реформам в других. **И потому не рыночную экономику надо винить в трудностях, переживаемых Россией, а сложившуюся у нас уродливую переходную систему, застрявшую на полпути от плановой экономики к рыночной.**

Приватизация увела нас от неэффективной государственной экономики, но **конкурентоспособная частная пока не появилась**. В результате смены формы собственности предприятия начали избавляться от некоторых прежних недостатков, например от ресурсного расточительства. К сожалению, взамен они получили мало преимуществ, зато усвоили множество вредных привычек, например любовь к бартеру, неплатежам, "проеданию" производственного потенциала. Все это мало похоже на современное рыночное хозяйствование. В ряде случаев государство само потворствовало приобретению этих навыков.

Ключевая проблема - **отсутствие эффективной системы банкротства**. Частный собственник действительно может работать более эффективно, чем государство, если он рискует потерять свою собственность. При отсутствии процедуры банкротства предприятие с неэффективным управлением продолжает существовать, плодя убытки, уничтожая национальное богатство,

разрушая экономическую среду для рентабельных предприятий. Несовершенна и сама правовая база процедуры банкротства.

Кроме того, предприятия принесли с собой из застойных времен практику **обходиться без денег**. Им не надо было этому учиться - ведь плановая экономика зиждется на исполнении товарных поставок, а не на извлечении прибыли в денежной форме. Лишь небольшая часть расчетов сейчас происходит с помощью "живых" денег.

В реальном секторе практически *отсутствует платежеспособный спрос на банковский кредит*. Конечно, взять займы готовы все предприятия, но гарантировать возврат денег они неспособны. Поэтому банки дают кредиты, как правило, только полностью контролируемым компаниям - в противном случае вероятность возврата резко снижается.

В результате возникла ситуация, когда *едва ли не все деньги обращаются на финансовом рынке, почти полностью отделенном от реального сектора*. В условиях, когда инвесторы еще верили государству, попадающие в экономику финансовые ресурсы инвестировались прежде всего в ГКО. Когда верить перестали, предприятия и граждане начали менять свои рубли на доллары, что и привело к девальвации рубля.

Включая риск неплатежей в цену, предприятия *искусственно увеличивают свою налогооблагаемую базу*. Тем самым вносится существенный вклад в накопление налоговых недоимок. Государство тщетно пытается из этой неплатежеспособной экономики выжимать налоги - то ужесточая налоговый пресс, то разворачиваясь в сторону понижения налоговых ставок. Низкая эффективность усилий по сбору налогов находит отражение в хроническом и огромном недостатке средств в бюджете. **Вечно дефицитный бюджет, являясь одной из причин неплатежей, становится и их неизбежным следствием.**

Такие отношения в экономике однозначно **нельзя назвать рыночными**. Тем более нельзя вести речь о "рыночной стихии". И главное, что здесь нам требуется, - **слаженные усилия всех ветвей власти по обустройству рынка**, по формированию цивилизованных рыночных отношений. В этом и заключается сегодня основная задача государственного регулирования экономики.

Деньги - основа рынка. **Перерождение денег** - признак его тяжелой болезни. Вот уже 5 лет эту болезнь мы, по существу, не лечим, заменяя врачевание дискуссиями о недостатке денежных средств в обращении. Однако все эти дискуссии упираются в одну проблему: дополнительно выпущенные деньги, которые, казалось бы, должны оживить расчеты между предприятиями, на деле *сразу же выталкиваются из реального сектора на валютный рынок*. В итоге ничего, кроме очередного падения курса рубля и инфляционного витка, мы не получаем.

На этом перечень наших ошибок и "искривлений" не заканчивается. Все эти годы важнейшим препятствием на пути реформ было **острое политическое противостояние**, оказывавшее определяющее влияние на решение конкретных экономических задач. Поиск политических компромиссов неизбежно приводил к **непоследовательности и нерешительности** при проведении преобразований.

Подтвердились опасения, изложенные в прошлогоднем Послании Президента Федеральному Собранию. 1997 год действительно давал *ощущение* подъема и возможности выхода на траекторию устойчивого экономического роста. Но очередное промедление в решении проблемы внешнего и внутреннего государственного долга, нерасторопность в бюджетной и денежно-кредитной политике, неблагоприятные внешние факторы и уступки отраслевому лоббированию привели к тому, что названные в Послании 1998 года ориентиры государственной экономической политики, **оставаясь верными по сути, оказались не востребованными** ни исполнительной, ни законодательной властью.

Россия упустила шанс для перехода к этапу роста.

Давайте вспомним конец 1997 и начало 1998 годов. Были выплачены долги пенсионерам и работникам бюджетной сферы, наметились признаки роста. На фоне надежд многие не хотели замечать *тревожных сигналов*: отток иностранных инвесторов, напуганных кризисом в Юго-Восточной Азии, отрицательное сальдо платежного баланса в связи с резким падением мировых цен на сырье и топливно-энергетические ресурсы, усилившиеся атаки на рубль и многие другие признаки экономической дестабилизации.

Очень быстро выяснилось, что накопленного потенциала стабилизации явно не хватает. Концентрированным выражением этих процессов и явились финансовые потрясения августа 1998 года. Они не только беспощадно обнажили наши *старые* проблемы, но и породили много *новых*. Сегодня важно проанализировать угрозы, способные оказать в будущем значительное негативное влияние на развитие экономики. Для успешной борьбы с этими угрозами важно понимать, что возникли они давно, но были существенно обострены кризисом.

К числу таких угроз необходимо прежде всего отнести продолжающийся **кризис банковской системы, инфляцию и проблемы с урегулированием российского внешнего долга.**

Причин **банковского кризиса** много. Это и упоминавшееся выше отсутствие в промышленности платежеспособного спроса на банковский кредит, вынуждавшее банки держаться подальше от реального сектора, становиться зависимыми от переменчивой конъюнктуры финансовых рынков. И избыточная вовлеченность системообразующих банков в процесс обслуживания бюджета. И специфическое законодательство, ограничивающее операции банков на фондовом рынке. И увлечение крайне сомнительными проектами в области недвижимости, корпоративных слияний, управления чуждыми видами коммерческой деятельности.

Таким образом, базовые предпосылки для возникновения банковского кризиса существовали *еще до августа 1998 года*. Мало того, к середине лета кризис в банковской сфере уже стал набирать обороты.

События 17 августа стали *дополнительным катализатором кризиса*. Замораживание ГКО, падение цен на валютные обязательства государства, девальвация рубля и паническое стремление граждан забрать свои вклады привели к коллапсу банковской системы.

Девальвация рубля вызвала рост цен и тарифов. Два года подряд мы гордились результатами работы по снижению уровня **инфляции**. Люди, уставшие от гонки цен, вздохнули свободно. Удавалось сохранять стабильность курса рубля, последовательно уменьшать ставку рефинансирования, снижать доходность государственных ценных бумаг.

Но прошедший год доказал: без действенных мер по реформированию реального сектора, преодолению существенных искажений в развитии рынка эти *финансовые показатели сами по себе еще мало о чем говорят и мало чего стоят.*

В итоге мы не удержали устойчиво низкую динамику цен. Годовой уровень инфляции в 1998 году составил 84,4%. Доля дефицита федерального бюджета в валовом внутреннем продукте хотя и не превысила определенного законом уровня в 4,7%, но это было достигнуто за счет очередного *принудительного сокращения бюджетных расходов* по сравнению с утвержденными законом показателями, замораживания выплат по государственному внутреннему долгу.

Вынужденный отказ государства от ряда своих обязательств усилил дефицит доверия к нему со стороны кредиторов и инвесторов. В результате на фоне бегства капитала из страны инвестиционная активность оказалась близка к “точке замерзания”.

В такой ситуации, усугубляемой нехваткой оборотных средств и бюджетным дефицитом, отечественные предприятия оказались намертво схвачены петлей *инвестиционного голода*. Обещанный “мост между инфляционным прошлым и инвестиционным будущим” построить так и не удалось. Более того, инфляционное прошлое снова настойчиво постучалось в нашу дверь.

Утрата доверия инвесторов и падение курса рубля резко обострили проблему **внешнего долга России**. Из года в год мы занимали, чтобы закрыть бюджетную “дыру”. Сейчас на повестку дня встал вопрос о реструктуризации долга зарубежным кредиторам. Задача сложная, но ее решению альтернативы нет.

Таким образом, масштабность и повторяемость финансовых проблем свидетельствуют: мы все еще находимся в общем системном кризисе, связанном с тяжелой трансформацией российской экономики. А потому - должны быть готовы к новым неудачам, если не сможем разобраться в глубинных причинах происходящего и принять необходимые меры.

Не избежать кризиса государству, в котором суды не защищают интересы акционеров в споре с руководителями компаний, а кредиторов - в спорах с заемщиками. Не избежать кризиса государству, в котором на плаву удерживаются неплатежеспособные предприятия, не умеющие производить

конкурентоспособную продукцию. Не может избежать кризиса государство, живущее в долг и не умеющее собирать налоги.

Взятый в 1991 году курс на коренное реформирование российской экономики, создание и развитие рыночных институтов, постепенное встраивание в мировую экономическую систему был и остается правильным. К восстановлению экономики - через сохранение курса, взвешенную и последовательную экономическую политику - другого пути у нас нет.

Основная сложность текущего момента заключается в том, что стратегические задачи повышения эффективности экономики и ее социальной направленности нам приходится решать одновременно с проблемами преодоления последствий кризиса и восстановления стабильности финансовой системы страны.

И сейчас, при сохранении общего стратегического направления, необходимы корректировка методов проведения экономической реформы, учет и исправление допущенных ошибок. **Речь должна идти именно о маневре, а не о движении вспять.**

1.2. Приоритеты экономического развития

Сегодняшним тяжелым экономическим положением мы платим в том числе за то, что в последние годы часто отдавали предпочтение решению текущих задач в ущерб *стратегическим*.

Чрезвычайная острота и актуальность нынешних проблем, связанных с преодолением кризиса 1998 года, не может отвлечь нас от настоящей необходимости разработки и утверждения **долгосрочной стратегии экономического развития России.**

Накануне нового тысячелетия России необходимо иметь ясные экономические ориентиры и стратегическую программу действий с четкими представлениями о базовых принципах, основных приоритетах, источниках и механизмах экономического развития нашей страны. Такая программа должна стать результатом согласия и совместной работы всех ветвей власти при конструктивной поддержке всего общества.

Нам крайне необходимо согласие. **Но согласие это должно быть конструктивным и способствовать решению вполне конкретных проблем.** Трудно назвать согласием ситуацию, когда одна ветвь власти поддерживает другую лишь на словах, а на деле принимает

несогласованные популистские решения. Мы нуждаемся в согласии, основанном на **общей цели**, а ведь именно общность цели способна диктовать согласованные действия.

К сожалению, мы часто путали *цель* с различными *средствами* ее достижения. На первоначальном этапе были либерализация цен и приватизация, на следующем - стабилизация курса рубля и подавление инфляции, затем - битва с нерадивыми налогоплательщиками и неплатежами.

Однако все это не может быть целью. Это - средства ее достижения. А цель у любого государства может быть только одна: **реальный и устойчивый рост уровня жизни своих граждан**. Именно ради достижения этой цели граждане платят налоги, терпят административное принуждение и соглашаются на ограничение в реализации своих прав.

Способ достижения указанной цели - создание демократического общества, динамично развивающегося на основе эффективной современной рыночной экономики, высоких технологий, сохраняющего лучшие традиции российской истории, великое культурное наследие и духовные ценности нашей страны.

Для этого государство должно поддерживать и наращивать **эффективность российской экономики в условиях неуклонного обострения международной конкуренции**. Все текущие задачи, включая задачи социальной политики, мы также должны решать не за счет подрыва своей конкурентоспособности.

Исходя из этого, основным смыслом развития страны, главной идеей нашего вхождения в XXI век должно стать **повышение конкурентоспособности российской экономики**. Все действия Президента, Федерального Собрания, Правительства, каждого министерства и ведомства, каждого политика должны оцениваться *не с точки зрения соответствия либеральным или антилиберальным экономическим взглядам, а по единственному критерию: способствуют ли эти действия укреплению или ослаблению конкурентоспособности России*.

Что же такое конкурентоспособность страны? Это прежде всего *способность национальных производителей продавать свои товары*. Способность увеличивать или по крайней мере удерживать за собой доли рынков, достаточных для расширения и совершенствования производства, для роста уровня жизни. Доля

рынков должна быть достаточной и для поддержания *сильного и эффективного государства*.

При этом нам важно осознавать, что конкурентоспособность определяется долгосрочными процессами развития, а выгода от поддержки производителей некачественных товаров может быть лишь краткосрочной. *Поэтому поддержка производителей некачественных отечественных товаров отнюдь не повышает, а наоборот, подрывает конкурентоспособность страны*, позволяет оставаться на плаву неэффективным предприятиям и топит эффективные.

Пример - отечественное автомобилестроение. Его практически закрыли от мировой конкуренции, обеспечив тем самым лишь краткосрочные преимущества. Однако эти же преимущества лишили предприятия стимулов к развитию. В результате важнейшая отрасль была едва не уничтожена.

Правда, верно и другое: если подставить не готовое к модернизации предприятие под удар международной конкуренции, оно погибнет. Вывод очевиден: *надо регулировать международную конкуренцию*. Этим путем идут не только развивающиеся, но и практически все развитые страны.

Если же, погнавшись за свободой потребления лучших товаров, мы лишим себя *возможности производить*, то нам просто не на что будет покупать эти товары, даже если они окажутся самыми дешевыми в мире. Поэтому, продолжая курс на открытость российской экономики, мы должны найти разумный компромисс между защитой российских производителей и российских же потребителей, обеспечить баланс их интересов.

В связи с этим **нам необходимо создать разумную и гибкую систему регулирования доступа иностранных производителей на российский рынок** в соответствии со сложившейся практикой международных экономических отношений. Если же мы не защитим наш рынок и наших производителей, мы не только уничтожим реальный сектор экономики, но и лишим себя возможности в будущем развивать его.

Сочетание свободной торговли и протекционизма - неотъемлемая черта внешнеэкономической политики развитых государств. Причем основной инструмент защиты национальных рынков - это практически не используемые Россией нетарифные

барьеры: антидемпинговые и компенсационные пошлины, договорные ограничения, жесткие и разнообразные нормы качества ввозимой продукции. Кроме того, нельзя забывать, что наиболее развитые страны успешно добиваются для себя и официальных исключений из правил ВТО.

Мы уже взяли курс на включение России в **международное экономическое сотрудничество**. Но это сотрудничество должно использоваться не для односторонней перекачки отечественных сырьевых ресурсов, а для радикальной структурной перестройки российской экономики, для технологической модернизации в обрабатывающем секторе нашей промышленности.

Специализация России на производстве и экспорте сырья сложилась давно и усилилась в последние годы. Сейчас это уже приносит стране большие убытки вследствие падения мирового спроса и цен на сырье и энергетические ресурсы. Поэтому перед нами стоит стратегическая задача - в перспективе **изменить международную специализацию** России путем развития *высокотехнологичных* отраслей. Тех отраслей, продукция которых способна быть конкурентоспособной на мировом рынке XXI века.

Накопленный запас интеллектуального капитала дает стране *возможность* в будущем специализироваться на более наукоемких отраслях, на производстве "умных", конкурентоспособных товаров, которые выйдут на первый план в следующем столетии. Превратить эту возможность в *реальность* можно только при условии осуществления целенаправленной экономической политики. Определить приоритеты такой политики поможет пропаганда отечественной продукции, в том числе проведение специальной выставки товаров XXI века.

Менять невыгодную для России международную специализацию необходимо также за счет развития легкой и особенно пищевой промышленности. Ведь производство недорогих и качественных потребительских товаров способно стать одной из основ повышения уровня жизни.

1.3. Основные задачи социально-экономической политики в 1999 и 2000 годах

Для проведения результативной экономической политики на ближайшие два года мы имеем *крайне трудные стартовые условия*. В прошедшем году спад ВВП составил 4,6%. На 1999 год прогнозы также неутешительны.

Первоочередными задачами экономической политики в 1999 году являются не только **ликвидация негативных последствий кризиса**, но и устранение причин, его породивших, нормализация положения дел в финансово-бюджетной сфере и обеспечение условий ее долгосрочной стабилизации, совершенствование рыночных институтов, поддержка и развитие реального производства, повышение социальной направленности реформ.

Среди важнейших приоритетов нашей политики в ближайший период остается **макроэкономическая стабилизация**.

Даже при сокращении бюджетных расходов в 1999 году не обойтись без **денежной эмиссии**. Но именно поэтому, как и 5 лет назад, любые действия в области экономической политики должны проверяться на **инфляционную безопасность**.

Важнейшим инструментом социально-экономической политики государства является федеральный бюджет. Не только на ближайшие два года, но и на перспективу необходимо решить **четыре задачи в области бюджетной политики**.

При составлении бюджета нужна *жесткость*. Но когда он утвержден, такая же жесткость должна быть в его реализации. Бюджет, как хорошо известно, - это закон. Нарушая закон, государство побуждает к этому и все общество, порождая правовой беспредел.

Если государство требует соблюдения финансовой дисциплины от других субъектов рынка, то начинать ему нужно с себя, проявляя больше осторожности и взвешенности при раздаче обещаний. Ответственность за принимаемые государством решения, включая безусловное выполнение бюджетных и других обязательств, - краеугольный камень в современном рыночном хозяйстве. Допущенные Правительством и Федеральным Собранием в последние годы ошибки в бюджетном планировании привели к массовым неплатежам со стороны государства.

Мы ни разу не смогли принять по-настоящему *реальный бюджет*. Власти - в лице всех ее ветвей - не хватало мужества *жить по средствам*. Гораздо легче было несколько лет подряд давать заведомо нереальные обещания. Так, на полное исполнение *обязательств* государства в сфере социальной защиты в бюджетах всех уровней денег по-прежнему не хватает. Это все знают, но никто не берется взять на себя ответственность. Вместо того чтобы признать главной задачей ближайшего времени удержание стабильной ситуации в экономике и социальной сфере, чтобы "не сделать хуже", мы все так же ходим по замкнутому кругу: муниципальная власть перекладывает ответственность на регионы, областная - на федеральную, федеральная - снова на региональную и так без конца. Это, в свою очередь, генерирует многочисленные цепочки неплатежей в экономике. Очевидно, что такую практику надо пресекать самым решительным образом. Это **первая** задача.

Сокращение внешнего и внутреннего долга государства - **вторая** задача в области бюджетной политики. Совместными усилиями все органы государственной власти должны сделать все возможное, чтобы успешно завершить переговоры по внешнему долгу страны и реструктуризировать обязательства, *отодвинув платежи на как можно более долгий срок*. Причем речь идет о проблемах не только 1999 года, но и последующих примерно десяти лет. Совместно с кредиторами предстоит искать непростые, возможно, неординарные решения. Для этого нам необходима четкая и сильная переговорная позиция, а следовательно, убедительная программа действий, поддержанная исполнительной и законодательной ветвями власти.

Третья задача - освободить бюджет от *непосильных обязательств*, превратить его в реальный. Есть серьезные опасения, что нам с вами не удалось сделать таким бюджет 1999 года. Его нереалистичность по ряду заложенных в него базовых показателей стала проявляться уже сейчас. В таких условиях, возможно, придется пойти на использование соответствующего положения закона о бюджете и корректировать его ежеквартально. Постараться завершить 1999 год таким образом, чтобы проект бюджета-2000 удовлетворял означенным целям. Это можно и должно сделать.

При этом идти *лишь* по пути сокращения расходов было бы непростительной ошибкой. Этот путь - лестница вниз, в основании

которой стоит абсолютное обнищание населения, чреватое социальными взрывами. Естественно, речь не идет об абсолютно необходимой экономии средств, резком уменьшении расходов за счет "сжатия" непомерно раздутого бюрократического аппарата как в центре, так и на местах. Сокращать расходы можно только за счет *структурных изменений*, а не за счет отказа в финансировании работающих людей и действующих учреждений. Это не сокращение - это издевательство. Кроме того, у нас большие резервы увеличения доходов.

Таким образом, в нашей бюджетной политике необходимо *перенести акцент с сокращения расходов на увеличение доходов*. Конечно, эту **четвертую** по списку, но не по важности задачу выполнить очень трудно. Обидеть научный институт или больницу, в очередной раз сократив ассигнования, много проще. Но без решительного перелома ситуации с доходами мы обречены шагать по ступенькам вниз.

Общий курс определен: *снижение бремени на товаропроизводителей, расширение на этой основе налогооблагаемой базы и улучшение администрирования*. Другие направления налоговой реформы предполагают, в частности:

- предельное *упрощение налоговой системы* и уменьшение числа налогов, максимальное использование тех налогов, которые бы не сводили на нет мотивацию к росту прибыли, личных доходов, занятости;

- существенное увеличение доходов государства за счет проведения комплекса мероприятий, стимулирующих *отказ предпринимателей от теневой экономической деятельности*;

- сведение к минимуму мер *текущего* налогового контроля за деятельностью предприятий, сосредоточение ресурсов контролирующих органов на ключевых сферах;

- предоставление субъектам Федерации *самостоятельных налоговых источников*, соответствующих объему их конституционных функций, постепенное сокращение объемов федеральных трансфертов.

Чем быстрее будет завершена эта работа и обеспечена на несколько лет вперед *неизменность налогового законодательства*, тем лучше будет инвестиционный климат в России, тем быстрее будут сформированы условия для начала экономического роста.

Необходимо принять ряд законодательных решений по усилению дисциплины налогоплательщиков и добиться совершенствования мер по повышению собираемости налогов. В частности, необходимо установить *ответственность собственников и управляющих предприятиями за неуплату налогов в бюджет*.

Когда государство имеет реальный бюджет, снижает налоги, а главное, выполняет свои финансовые обязательства, оно вправе потребовать того же от налогоплательщиков. Начиная с 1999 года необходимо совместными усилиями обеспечить постепенное сокращение недоимок по платежам в бюджет.

Нужно продолжить работу по сокращению и рационализации расходных статей бюджета. Важной задачей является дальнейшая реализация **программы экономии государственных расходов**. В 1999 году необходимо провести ревизию нормативно-правовой базы с целью исключения бюджетных расходов, не обеспеченных реальными источниками финансирования, установить контроль за соблюдением бюджетными организациями лимитов потребления электро- и теплоэнергии, расходных материалов, товаров и услуг.

Следует осуществить разумное *сокращение количества федеральных целевых программ* и одновременно добиться практического исполнения *Бюджета развития*. Необходимо также завершить инвентаризацию государственного имущества бюджетных организаций и определить меры по совершенствованию его использования.

Особо следует выделить и задачу обеспечения бесперебойности, а также равномерности финансирования расходов, предусмотренных законом о бюджете. Чрезвычайно важно укрепить вертикаль финансового контроля в системе исполнительной власти, ужесточить санкции за незаконное и нецелевое использование государственных средств. Государство должно быть готово в любой момент дать точный ответ налогоплательщику: куда, на какие цели и насколько эффективно были использованы его средства. Для этого следует восстановить практику проведения *ревизий исполнения бюджетов регионов*, получающих средства из федерального бюджета по каналам межбюджетных отношений.

Необходимо усовершенствовать механизм реструктуризации задолженности по платежам в бюджет, отделить долги от вала

штрафов, пеней и санкций. К предприятиям, не принимающим мер по исполнению налоговых обязательств, должны более решительно применяться механизмы обращения взыскания на имущество и процедуры банкротства. Требуется наладить эффективную и прозрачную работу центров по реализации арестованного имущества неплательщиков.

Банк России и Правительство начали работу по восстановлению **банковской системы**. Но если ее восстанавливать в прежнем виде, то ничего иного, кроме новых олигархов и старых проблем мы не получим. Пора более решительно двигаться в сторону специализации банков, выделив для начала *две группы*: банки - *расчетные центры и инвестиционные банки*.

Особый подход необходим в области **антимонопольного регулирования**. С одной стороны, это важнейший элемент, способствующий улучшению инвестиционного климата, особенно в регионах, где зачастую ради лоббирования интересов уже действующих локальных монополистов искусственно чинятся препятствия для инвестиций в новые производства.

Но с другой стороны, очень важно не увлекаться борьбой с монополиями, дабы не ослаблять их конкурентные преимущества в сравнении с зарубежными транснациональными корпорациями. Стоит серьезно подумать над соответствующей корректировкой законодательства с учетом фактора международной конкуренции.

Важное направление государственной финансово-экономической и региональной политики - совершенствование **межбюджетных отношений** с регионами Российской Федерации. Действующая модель межбюджетных отношений до сих пор ориентирована преимущественно на выравнивание доходов бюджетов разных уровней в соответствии со сложившимися расходными частями местных бюджетов. Она возникла во многом стихийно и явно не соответствует задачам сегодняшнего дня.

Результатом недостаточно продуманных принципов и методов осуществления политики бюджетного федерализма стали *резкая дифференциация регионов по уровню бюджетной обеспеченности*, отсутствие на местах реальных стимулов повышения собираемости налоговых платежей, особенно поступающих в федеральный бюджет, неэффективное расходование средств региональных

бюджетов, в том числе получаемых в качестве трансфертов из федеральной казны.

В сложившихся условиях необходимо совершенствование нормативного принципа планирования сумм трансфертов, передаваемых как из федерального бюджета в региональные, так и из региональных в муниципальные. *Обновленная система нормативов* должна учитывать прежде всего социальную обеспеченность населения с учетом специфических условий региона.

Сегодняшняя модель межбюджетных отношений не может эффективно работать, поскольку в ней не предусмотрен принцип распределения бюджетных полномочий. Именно поэтому необходимо предпринять меры по разумному разграничению и законодательному закреплению не только бюджетных доходов, но и бюджетных полномочий в целом между всеми уровнями власти.

В последние годы **региональная экономическая политика** фактически оказалась сведена к межбюджетным отношениям. Убогость такого подхода чувствуют на себе и центр, и субъекты Российской Федерации. Следует приветствовать и самым внимательным образом рассматривать любые инициативы регионов в области территориального развития, особенно в случаях, не требующих финансовой поддержки из федерального бюджета.

Но одновременно надо жестко пресекать любые, даже самые незначительные, проявления **регионального сепаратизма**, попытки введения торговых барьеров, нарушения бюджетного законодательства, задействуя для этого судебный механизм, а также правоохранительные органы. Настало время отказаться от практики, при которой отдельные регионы пользуются налоговыми и иными льготами в ущерб всем остальным.

Один из симптомов нездоровья в сфере государственных финансов - пренебрежение инструментами оптимизации бюджетных расходов на уровне *местных* бюджетов и организаций. Практически не применяются даже такие простые, многократно апробированные за рубежом инструменты, как *индикаторы результативности*. Использование таких индикаторов должно стать *нормой* бюджетного процесса. Однако для этого потребуются время и соответствующее законодательное обеспечение.

Базу наших реформ составляет **малый и средний бизнес**. В России в 1998 году насчитывалось более 860 тыс. малых предприятий. Это - большая сила, дающая почти 12% ВВП и обеспечивающая на постоянной основе занятость порядка 6,5 млн. россиян. Это неплохо, однако резервы развития этого сектора еще огромны.

Один из ресурсов - значительные масштабы *скрытой безработицы*, с одной стороны, и бедность региональных рынков потребительских, продовольственных товаров, лекарственных препаратов, неразвитость сферы услуг - с другой. Это те зоны, используя которые малое предпринимательство может успешно развиваться. Поэтому важной задачей является создание благоприятной макроэкономической и правовой среды для мелких товаропроизводителей.

Эффективное решение всех поставленных выше задач невозможно без совершенствования методов **государственного регулирования экономики**. Смысл этой работы - **корректировка негативных проявлений рынка**, введение рыночной стихии в прогнозируемые рамки, целенаправленное и планомерное формирование условий и стимулов развития стратегически важных для государства и общества сфер, обеспечение надежной защиты граждан от *чрезмерных социальных издержек* реформ.

Невысокий уровень мировых цен на нефть и другие товары российского экспорта, жесткость позиции международных финансовых организаций, низкое качество отечественной продукции при жесточайшей конкуренции на мировых рынках - вот те внешние объективные условия, с которыми нам придется иметь дело в этом году и в перспективе. Поэтому, разрабатывая и проводя в жизнь экономическую политику, опасно впадать в излишний оптимизм по поводу возможностей отечественных производителей, наличия государственных финансовых ресурсов и готовности инвесторов вкладывать свои средства в российские проекты.

За эти годы стало очевидно: *готовность населения поддерживать экономическую реформу вступает в острое противоречие со страхом быть ею раздавленным*. И здесь одной пропагандой "светлого будущего" не обойтись. Люди живут не завтра, а сегодня. И результаты реформ хотят увидеть уже сейчас.

Не следует забывать: **степень “социального сжатия”**, **помноженная на людское терпение, - и есть те границы дозволенного в экономике, которые мы не имеем права переступить.** Каждый раз, когда вновь опускается курс рубля или задерживается зарплата, эти границы сдвигаются все ближе и теснее. Если профицит бюджета будет достигаться не за счет увеличения доходов, а за счет еще большего сокращения и так небольшой расходной части, страхи населения перед необузданной рыночной стихией увеличиваются многократно.

К сожалению, начатые еще в 1992 году институциональные реформы затормозились. Между тем необходимость их продолжения диктуется не только фактором ограниченности бюджетных средств, но и задачей приведения в соответствие с современными требованиями реформируемых секторов экономики, социальной сферы и государства.

Те направления, по которым уже идут **реальные реформы**, должны быть обеспечены финансовыми ресурсами в приоритетном порядке. К ним, в частности, относятся Вооруженные Силы и судебная система.

В прошедшем году шел процесс оптимизации системы управления и реорганизации в **Вооруженных Силах**, что позволило сократить ненужные организационные структуры и более рационально использовать освободившиеся ресурсы. Численность военнослужащих уменьшена на 400,2 тыс. человек и на 1 января 1999 года составила 1 млн. 200 тысяч. Завершен намечавшийся переход на четырехвидовую структуру.

Но повышения качественных параметров Вооруженных Сил Российской Федерации из-за снижения ассигнований так и не произошло, что поставило под угрозу **оборонеспособность страны и проведение всей военной реформы.** Поэтому основные усилия власти следует сосредоточить на *финансовом обеспечении* проведения военной реформы и мерах по усилению охраны *социальных прав военнослужащих.* Продолжить реализацию программы *жилищных сертификатов* - наш первейший долг перед защитниками Отечества. Законодателям надо активнее работать над правовыми актами, направленными на практическую реализацию выработанной политики в области военного строительства.

К приоритетам следует отнести и реформу **жилищно-коммунальной сферы**. Так, необходимо обеспечить повсеместное предоставление *жилищных субсидий* тем семьям, доходы которых недостаточны, чтобы оплачивать жилье в пределах установленных социальных стандартов. Ужесточить государственный *контроль и регулирование тарифов* на основные коммунальные услуги, предоставляемые населению, добиться снижения издержек на них.

Необходимо также реализовать комплекс мер по содействию населению, испытывающему трудности при возвращении жилищных кредитов, - надо снять барьеры на покупку земли для индивидуального жилищного строительства, на развитие ипотечного кредитования.

* * *

1999 год должен стать годом решения наиболее острых проблем социальной сферы.

Следует рассматривать как важнейшую не только задачу **выполнения текущих обязательств государства** по выплатам заработной платы, пенсий и социальных пособий, но и **постепенного погашения накопившейся задолженности:**

- бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов по заработной плате работников социальной сферы - 10,8 млрд.рублей (на 1 марта 1999 г.);

- по платежам Пенсионного фонда - 24,5 млрд.рублей (на 1 марта 1999 г.);

- по ежемесячным пособиям на ребенка - более 25,9 млрд.рублей (на 1 февраля 1999 г.).

Представляется, что основными подходами в проведении социальной политики должны стать следующие принципиальные положения.

Первое. Расходы по **заработной плате и социальным выплатам** в бюджетах всех уровней должны быть названы в числе **приоритетных и защищенных**, а средства, выделяемые на эти цели, использоваться только **строго по назначению**. Пора переходить к четкому нормативному закреплению прав, полномочий и обязанностей каждого уровня власти в социальной сфере. Нетерпимо положение, когда обеспеченность социальными пособиями в благополучном регионе в несколько раз выше, чем в депрессивном.

Второе. Обязательства государства должны строго соответствовать его возможностям, иначе гарантии государства ничего не стоят. Сейчас крайне важно *восстановить доверие людей* к социальным обязательствам государства, сделав для этого решительный шаг к созданию двухуровневой системы социальных стандартов. *Минимальных* - когда за счет бюджетов всех уровней и внебюджетных фондов удовлетворяются социальные потребности всех без исключения граждан. И *общих* - реализуемых за счет собственных средств населения, а при их отсутствии - за счет средств *адресной* социальной помощи.

Третье. Переход на **адресный принцип социальной помощи** потребует внесения значительных изменений в законодательство, разработки конкретных механизмов формирования минимальных социальных стандартов, выявления действительно нуждающихся и, самое главное, реального роста заработной платы. Это позволит сделать поддержку из бюджетных источников по-настоящему действенной, направив ее именно тем семьям, которые не могут без нее обойтись. Необходимо закрепить на нормативном уровне, какие услуги остаются бесплатными, а какие - платными и как именно государство собирается обеспечить доступность этих услуг.

Четвертое. Современная социальная политика невозможна без активного внедрения **страховых принципов**. Именно здесь находятся реальные источники для адресной социальной политики. Необходимо побудить людей вкладывать свои средства в социальные проекты, направленные на повышение качества жизни, инвестировать их в развитие образования, здравоохранения и жилищного строительства. Для этого каждый человек должен четко знать, на какие цели и под какие гарантии он отчисляет часть своих доходов, от каких рисков страхуется, какие компенсации или пособия получит при наступлении старости, в случае болезни или потери работы.

Создание *условий для привлечения населения к инвестиционному процессу* должно иметь для Правительства особое, приоритетное значение. Доверит население свои накопления государству, сочтет привлекательным вкладывать свои деньги в социальные проекты - значит, общество не только получит дополнительные ресурсы, но и станет более стабильным. Первый шаг в этом направлении - перенос части выплат в государственные внебюджетные страховые

фонды с работодателя на работника. Но делать это нужно взвешенно.

Пятое. Назрела потребность в тщательной **инвентаризации активов и результатов деятельности социальных ведомств, внебюджетных фондов**, а также многочисленных ведомственных фондов развития. Наведение порядка в социальных ведомствах, повышение управляемости внебюджетных фондов, усиление государственного и общественного контроля - залог успеха намеченных социальных реформ.

Надо понимать, насколько хрупкой является область социальных отношений в России, насколько разрушителен для нее эгоизм ведомств, популистские амбиции и непродуманные эксперименты. Достаточно нескольких неосторожных действий, чтобы система социальных гарантий пошатнулась, а деятельность социальных ведомств оказалась дезорганизованной. Например, надо очень осторожно подходить к предлагаемому одномоментному снижению тарифов отчислений в Фонд социального страхования Российской Федерации и к изменению механизма их сборов.

Шестое. Преобразования в России, к сожалению, глубоко не затронули сферу **трудовых отношений**. Заниженная заработная плата, свойственная прежней распределительной системе, не стимулирует предприятия к технологическому совершенствованию рабочих мест, консервирует неэффективную занятость, снижает трудовую активность работников и не способствует росту производительности труда.

Еще более ухудшают положение хронические задержки с выплатой заработной платы и отсутствие солидарной ответственности за экономическое положение предприятий руководящего персонала и наемных работников. Важное направление - создание экономических механизмов, стимулирующих работодателей проявлять заботу о кадровом потенциале и повышении эффективности его использования. Одного государства для решения этих задач недостаточно. Для укрепления **социального партнерства** следует активнее задействовать Российскую трехстороннюю комиссию по регулированию социально-трудовых отношений с участием представителей Правительства, профсоюзов и объединений работодателей, региональных исполнительных и законодательных органов власти.

Преодоление деформаций в оплате труда будет во многом зависеть от корректировки самой **политики занятости**: отказа от содержания излишних работников без оплаты, когда формально занятый на производстве человек фактически является безработным, и наоборот. Поддержание стабильной ситуации на рынке труда должно быть среди приоритетных задач при осуществлении хозяйственной политики. Показатели уровня безработицы следует рассматривать как такой же важный индикатор при подготовке бюджета, как показатели инфляции и ВВП. Особое внимание следует уделить привлечению финансовых ресурсов в реальный сектор экономики для создания дополнительных рабочих мест, развитию системы общественных работ.

Седьмое. Стержневой для социальной политики в сфере здравоохранения, образования, культуры и науки могла бы стать стратегия **триединства здоровья нации - физического, психологического и духовного.**

В крайне тяжелом состоянии находится система **здравоохранения**. Падение рождаемости, рост смертности, распространение социально обусловленных болезней обязывают незамедлительно решать проблемы защиты и сохранения здоровья граждан. Россия поддерживает предложенную Всемирной организацией здравоохранения глобальную стратегию "Здоровье для всех", основная направленность которой - обеспечить *доступность медицинской помощи*. В связи с этим Правительство призвано срочно реализовать пакет мер, в результате которых, во-первых, населению был бы *гарантирован необходимый набор медицинских услуг*, во-вторых, *нормализовано положение с обеспечением лекарственными средствами*. Следует доработать перечень видов услуг, предоставляемых бесплатно, уточнить базовую программу обязательного медицинского страхования и объемы гарантированной медицинской помощи.

Органам управления в 1999 году предстоит провести серьезную работу по развитию государственных и муниципальных учреждений здравоохранения, созданию рынка медицинских услуг, в том числе нетрадиционных и народных методов лечения, введению многоканальной системы финансирования, снижению сроков стационарной помощи за счет переноса части ее объемов в

амбулаторно-поликлинические условия, а также в дневные стационары и стационары на дому.

Острейшая проблема, решение которой требует объединения усилий государства и всего общества, - распространение **наркомании**, особенно среди молодежи. В развитие Федерального закона "О наркотических средствах и психотропных веществах" необходимо принять федеральную целевую программу "Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотическими средствами, психотропными веществами и их незаконному обороту на 1999-2001 годы", предусматривающую решение *всех аспектов* проблемы - *медицинского, социального, правового*.

Отечественную систему **образования** всегда отличали высочайший уровень, фундаментальность и широта. Отрадно, что за последние годы в области образования произошли существенные перемены: возрос престиж знаний, расширена самостоятельность учебных заведений, возродился дух университетских свобод, появились новые виды образовательных учреждений, в том числе и частные. Безусловным достижением можно считать *небывалое еще в России число студентов* высших учебных заведений - 246 человек на 10 тыс. населения.

В то же время ситуация в области образования становится все более тревожной. Бездействие властей приводит к хроническому *недостатку финансирования*, к росту *социальной напряженности* среди преподавателей. В среднем задержка с выплатой заработной платы учителям составляет порядка 2,5 месяца, а в отдельных регионах, таких как Республики Бурятия, Удмуртия и Свердловская область, она превышает эту отметку. На сегодня задолженность ликвидирована только в 9 регионах Российской Федерации.

Учитывая ключевую роль системы образования в подготовке интеллектуального и духовного потенциала России, Правительству и Федеральному Собранию следует безотлагательно принять *федеральную программу развития образования, отвечающую современным требованиям*. Ее цель - вернуть уважение к учителю, обеспечить людям этой профессии достойные условия жизни. Совершенствование *организационно-экономических механизмов жизнеобеспечения системы образования* - общая задача властей всех

уровней. Давно пора сделать шаг к разработке механизмов стимулирования *внебюджетного финансирования*. При этом следует особо подчеркнуть, что дополнительные источники финансирования должны вводиться *только вместе с бюджетными, а не вместо них*.

Сегодня ведутся серьезные дискуссии о реформе школьного и вузовского образования. Главные выводы: *во-первых*, политика России в этой области должна ориентироваться на *доступность* образования для каждого человека; *во-вторых*, надо сохранить *качество* образования и усилить его *гуманистическую* направленность; *в-третьих*, сделать систему образования *мобильной*, более восприимчивой к переменам. Требуют конструктивного обсуждения идеи введения системы независимой диагностики качества полученных знаний, экспертизы детских игр и игрушек, особенно “жестоких” компьютерных игр, внедрения таких стандартов образования, которые бы расширяли возможности школы, а не давили инициативу учителя.

Отношение к вопросам детства - лакмусовая бумажка всей социальной политики государства. Подростковая преступность и наркомания, беспризорность, отсутствие внимания к судьбе детей беженцев и переселенцев, к детям с трудностями в развитии - все это тяжкие реалии сегодняшнего дня. Проблема усугубляется спорами о том, какому ведомству отвечать за ее решение: системам образования и здравоохранения, службам социальной защиты, миграции или правоохранительным органам. Надо четко сказать: *“ведомственных” детей не существует*. И сегодня, как никогда, нужна *конкретная программа действий*, выполнение которой определит морально-нравственную планку страны, программа, которая должна объединить усилия всех государственных органов и общественных организаций.

Государственный протекционизм и бюджетное финансирование, как доказывает практика, всегда будут решающими для развития **культуры**. Культура - это признак цивилизованности государства, и **именно государство несет ответственность за ее развитие**. Нельзя допустить разрушения системы общедоступных учреждений культуры и искусства - библиотек, музеев и театров, а также культурной самоизоляции отдельных регионов России. Наш долг - *сохранить особо ценные*

объекты культурного наследия, для чего должны как можно скорее принять соответствующий федеральный закон.

В то же время государство обязано участвовать и в развитии механизмов привлечения *внебюджетных средств*, а также новых методов работы учреждений культуры и искусства в рыночной ситуации, на что уже обращалось внимание в Послании Президента 1998 года. Для этого следует внести разумные коррективы в систему *налогообложения*, содействовать расширению сети *негосударственных учреждений культуры*, развитию *меценатства и благотворительности*, поощряя эту деятельность не только льготным налогообложением, но и специальными "дипломами меценатов". Созданию дееспособных механизмов *защиты авторских прав*, получения *доходов от коммерческого использования культурных ценностей* поможет разработка и принятие соответствующего федерального закона.

Демократические преобразования освободили искусство *от диктатуры идеологии*. Но оно тут же попало под не менее жестокий *диктат денег*. Сегодня многие страны мира, оказавшись под жестким прессингом *массовой культуры*, стоят перед угрозой потери национального и культурного своеобразия. Эта проблема особенно серьезна для России, где десятилетиями в угоду превратно толковавшемуся принципу интернационализма подавлялось национальное своеобразие ее народов. Заклинаниями о высокой российской духовности, уникальности отечественной культуры не ликвидировать опасности вытеснения ее культурными суррогатами. Нельзя придавать забвению наши общепризнанные достижения в этой сфере, **богатейшие традиции многонациональной российской культуры**. Нынешний год для нашей культуры особенный - **это год 200-летия со дня рождения А.С.Пушкина**. И празднование его должно пройти на достойном уровне, как **большой общенациональный праздник**.

Одна из определяющих черт наступающего тысячелетия - бурное развитие новейших производств и глобальная информационная революция. **Наука и технология**, обеспечивающие стратегические предпосылки экономического роста, а следовательно, и улучшение качества жизни, сейчас превращаются в *решающий фактор дальнейшего развития любой страны*. То, что мы должны расстаться с беспечным отношением к этим вопросам,

ярко демонстрирует *компьютерная “проблема 2000 года”*, которой уделяется первостепенное значение во всем мире.

Рывок в будущее невозможен без **масштабного обновления основных производственных фондов**. Ставку предстоит сделать на отечественное *машиностроение*. Многие задачи в научно-технической сфере можно решать эффективнее за счет придания им статуса *президентских программ*. Сейчас результативность огромного количества программ крайне низка. Необходимо *пересмотреть саму идеологию* их формирования, сориентировать на ключевые сектора рынка, продумать механизмы реализации, сформулировать перспективные задачи, определить их бюджетные параметры.

При существующей неостребованности науки и ее ущербном в финансовом отношении положении есть опасность не только проиграть самый перспективный рынок высокотехнологичных товаров, но и окончательно утратить свои позиции. К сожалению, России на этом рынке принадлежит менее 0,5 %, в то время как могло бы принадлежать в 20 раз больше. Такая задача выполнима лишь при условии создания **эффективной системы внедрения наукоемких технологий через цивилизованный рынок достижений отечественной научной мысли**.

Приоритетами государственной политики поэтому должны стать **защита результатов интеллектуальной деятельности, стимулирование создания, внедрения и правовой охраны новейших технологий**. Затраты на проведение такой работы на порядок ниже, чем потери от нелегального использования интеллектуальной собственности, принадлежащей Российской Федерации. Только внедрение изобретений в области военного, специального и двойного назначения могло бы дать государству прибыль, превышающую 1 млрд. долларов в год. Для России - это *реальный шаг к повышению ее конкурентоспособности*.

Только заполнив многочисленные белые пятна и пустоты в новом механизме управления экономикой, можно обеспечить выход в режим устойчивого, динамичного развития. **Нерешительность власти гасит положительный эффект реформ, усиливает перекосы** - этот урок мы уже проходили, однако нужных выводов не извлекли. Хватит заниматься самообманом, хватит

уповать на то, что все само собой образуется. **Двигаться дальше в направлении реформ и исправлять допущенные ошибки - это наше общее дело.**

По реакции Федерального Собрания и общества на предыдущие Послания Президента можно судить о том, что в целом они всегда поддерживались. Однако реализация заложенных в них идей шла не всегда гладко. Неточно выбирались приоритеты. Отсутствовала координация деятельности ветвей власти. Слабым был спрос с ответственных должностных лиц. Завершившийся год показал, что продолжать подобную практику губительно.

2. ОБЩЕСТВО И ВЛАСТЬ НА РУБЕЖЕ ВЕКОВ

Стабильная Конституция, подлинный федерализм, развитое местное самоуправление, демократические выборы, законность и безопасность граждан, действенная независимая судебная система - вот те **базовые принципы**, без которых немислимо развитие нашего общества. Только на их основе можно "перекинуть мост" в третье тысячелетие, сохранить и укрепить демократический характер российской власти, обеспечить ее преемственность.

2.1. Конституция Российской Федерации и политическая стабильность общества

Конституция 1993 года создала легитимную основу российской государственности, построенную на демократических принципах, заложила новую систему отношений между центром и регионами. Она стала фактором стабилизации политической жизни страны, обеспечив общество и власть цивилизованными формами разрешения конфликтов, четкими правовыми механизмами преодоления противоречий между различными ветвями и уровнями власти. Концептуальной основой Конституции Российской Федерации признано закрепление **прав и свобод человека в качестве высшей ценности**.

От обеспечения и соблюдения заложенных в Конституции принципов зависит, *каким путем мы пойдём дальше*. Либо страна через длительный процесс формирования гражданского общества и правового государства "вырастет" из своего тоталитарного прошлого, либо конъюнктурные изменения Конституции повернут нас назад - к реставрации диктатуры одной партии и всевластию Советов.

Чем ближе даты парламентских и президентских выборов, тем громче звучат **призывы переписать Основной закон**. Анализ предлагаемых изменений показывает, что они носят не столько правовой, сколько *политический характер*. Речь, по существу,

идет о принципиально ином видении государственного и политического устройства.

Для одних инициаторов конституционных поправок неприемлема *общественно-политическая и социально-экономическая система*, заложенная в новой Конституции. Другие не могут согласиться с *принципом разделения властей* и пытаются изменить *баланс полномочий*, “перетянуть” его в свою сторону, предлагая, например, “уточнить” или временно ограничить полномочия Президента, Правительства и Федерального Собрания.

То, в каком виде предлагается некоторыми депутатами идея созыва **Конституционного Собрания**, не выдерживает никакой критики. Народное волеизъявление подменяется некими уполномоченными, назначаемыми отдельными государственными органами. Первым же своим решением такое “антиконституционное” собрание *может перечеркнуть* действующий Основной закон, принятый на всенародном референдуме.

Прежде чем начинать дискуссии об изменении Конституции, надо научиться ее уважать, до конца завершить конституционную реформу, начатую в 1993 году: полностью реализовать и развить заложенный в Конституции Российской Федерации огромный демократический и гуманитарный потенциал. Необходимо разобраться, с чем связаны недостатки в реальной жизни: с заложенными в Конституции принципами и механизмами или неполной и непоследовательной реализацией этих принципов.

Да, в работе государственного аппарата ни в центре, ни на местах пока еще должным образом не обеспечиваются гарантии прав и свобод граждан. Интересы отдельных ведомств, выдаваемые за государственные, часто берут верх над здравым смыслом и самой логикой общественного развития. В итоге - *ведомственный сепаратизм* представляет собой не меньшую угрозу, чем национальный или религиозный. Серьезные недостатки имеются и в деятельности органов местного самоуправления. Это значит, что **работу надо начинать с принятия законов, конкретизирующих конституционные принципы, с установления жесткого контроля за их соблюдением, и прежде всего чиновниками, а не с поправок к Конституции.**

Законодательные органы власти, и в первую очередь Государственная Дума, призваны обеспечить максимально полную реализацию норм Основного закона в конституционных и федеральных законах. Именно от качества и темпов работы нижней палаты парламента в немалой степени зависит становление юридической базы правового государства, реализация заложенного в Конституции огромного потенциала.

И Президент, и Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно обращали внимание Федерального Собрания на необходимость **срочного заполнения правовых пробелов** по самым важным вопросам государственного строительства. Ведь главный критерий, по которому оценивается работа парламента, - *насколько качественна законотворческая деятельность и своевременны принимаемые законы.* Но, как говорится, "воз и ныне там".

Ежемесячная программа законопроектной работы в среднем не выполняется Государственной Думой и наполовину. Депутаты нередко "вхолостую" тратят рабочее время, а следовательно и средства налогоплательщиков, фактически на обслуживание собственного политического рейтинга и даже на обсуждение законов, противоречащих Конституции. Законодательная деятельность подменяется псевдоактивностью, ведутся бесконечные дискуссии по общеполитическим проблемам. Принимаются постановления и обращения по вопросам, не отнесенным Конституцией к компетенции палат Федерального Собрания, и потому - не имеющие нормативно-правового характера. Иногда палаты Федерального Собрания голосуют за решения, содержащие не рекомендации, а прямые поручения в адрес федеральных органов исполнительной власти или вторгающиеся в компетенцию органов власти субъектов Федерации.

В результате многие федеральные конституционные законы и федеральные законы, предусмотренные Конституцией, *до сих пор не приняты.* Из *пятнадцати* федеральных конституционных законов вступили в действие только *шесть.*

В первоочередном порядке подлежат принятию следующие федеральные конституционные законы: о порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта, об изменении конституционно-правового статуса

субъекта Российской Федерации, о государственном флаге, гербе и гимне Российской Федерации, о чрезвычайном и о военном положении и другие.

В согласительной процедуре между палатами Федерального Собрания “завис” федеральный закон *об общих принципах организации и деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации*. В течение многих лет безрезультатно обсуждается проект закона об альтернативной гражданской службе.

В законодательной деятельности палат Федерального Собрания не выделяются в качестве приоритетов законопроекты, направленные на реализацию механизмов обеспечения государственной национальной и федеративной политики, которые бы сделали ее в полном смысле *правовой политикой*.

Серьезную озабоченность вызывает **нежелание федеральных органов государственной власти “связывать” себя жесткой процедурой принятия решений**, закреплённой законом. Так, с июня 1994 года практически без движения лежал в Государственной Думе проект закона *о порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов*. В 1997 году в связи с тем, что текст законопроекта уже устарел и нуждался в уточнении, Президент отозвал этот проект и одновременно внес его новую редакцию. Прошло два года - и опять никакого движения.

Порядок деятельности Правительства по-прежнему определяется регламентом, который утверждён самим же Правительством, хотя это предмет регулирования Федерального конституционного закона “О Правительстве Российской Федерации”.

Отсутствие четкой правовой регламентации деятельности государственных органов и отдельных чиновников лишает граждан возможности защищать свои права, создает условия для коррупции и произвола чиновников, ограничивает саму государственную власть в реализации потенциала Конституции. Но еще хуже, когда в законах, которые принимаются якобы в развитие Конституции, пытаются “протащить” позиции ей прямо противоположные. Скажем, на Президента Конституцией возложена обязанность по обнародованию федеральных законов, значит, он и должен определять соответствующий печатный орган. Однако

Государственная Дума не оставляет попыток возложить опубликование федеральных законов на "Парламентскую газету".

В 1998 году Президент *подписал 193* федеральных закона, *отклонил 67* (как правило, в связи с имеющимися противоречиями Конституции или федеральным законам), а *9 законов вернул без рассмотрения* в Государственную Думу из-за различных нарушений, допущенных при их принятии. Отдельную проблему составляет утверждение федеральных законов, *не обеспеченных финансовыми источниками*. Государственная Дума, а последнее время все чаще и Совет Федерации, уходят от ответственности, перекладывая их реализацию на Президента и исполнительную власть.

Те же негативные тенденции проявляются и в **нормотворческой деятельности Правительства и органов исполнительной власти**. Многие положения Конституции и федеральных законов могли бы действовать гораздо эффективнее, если бы были приняты соответствующие подзаконные акты и осуществлялся надлежащий контроль за их выполнением.

Сегодня все еще принимается масса актов, не соответствующих Конституции и федеральным законам. Отсутствует четкий порядок принятия различных решений, делаются *попытки подменить законы инструкциями*. Более того, уже введенные в действие законы не применяются чиновниками, которые ссылаются на "отсутствие инструкций". А положения закона в издаваемых инструкциях зачастую корректируются с учетом ведомственного интереса.

Поставленная в предыдущих Посланиях задача разработать программу **административной реформы** по-прежнему остается не реализованной. Причин тому может быть две: либо в нее был заложен концептуальный изъян, либо кому-то выгодно, чтобы в государственном аппарате оставалась неразбериха. Сегодня нам необходимо сообща выработать *подходы к этой проблеме*, позволяющие упорядочить систему и структуру органов исполнительной власти, повысив тем самым *эффективность управления* страной.

Действенность Конституции невозможна без **укрепления судебной власти**. Истекший год был очень важен для становления Судебного департамента и института судебных приставов. Все заметнее становится голос судейского сообщества. Значительным

шагом было принятие Федерального закона *“О мировых судьях в Российской Федерации”*, создающего возможности большей доступности правосудия для миллионов граждан.

Однако достаточная *законодательная база*, обеспечивающая осуществление быстрого, полного, справедливого, гуманного, неотвратимого правосудия, еще не создана. Суды ждут появления Уголовно-процессуального и Гражданского процессуального кодексов, неотложность принятия которых очевидна. Отказ от отживших конструкций, неукоснительное соблюдение принципов равенства граждан перед законом и судом, гласности и состязательности позволят надежно защищать права и свободы личности.

Не первый год говорится о реализации конституционной нормы, согласно которой арест и содержание под стражей возможны только по судебному решению. Остро стоит вопрос об оказании юридических, нотариальных и адвокатских услуг малообеспеченным гражданам. Однако работа над соответствующими законопроектами так и не доведена до конца.

В полном объеме должны быть реализованы законодательно закрепленная *самостоятельность судов* и положение о *независимости судей*. Хронические недостатки бюджетного финансирования федеральной судебной системы обострили в 1998 году опасную тенденцию - рост материальной зависимости судов от органов власти субъектов Российской Федерации. Это практически парализует такой инструмент контроля федеральных органов власти, как опротестование в суде действий должностных лиц или признание по суду недействительными тех или иных решений органов власти на местах.

Важно, чтобы государство обеспечивало *высокий статус судейского корпуса*, не допускало ситуации, когда судьи выступают в роли просителя. В то же время сами судьи должны осознавать меру ответственности, возложенную на них.

1998 год прошел под знаком **Года прав человека**, что позволило полнее выявить проблемы и ключевые направления в реализации **конституционных прав и свобод россиян**. Продолжил свою работу институт Уполномоченного по правам человека. Серьезным обязательством нашего государства остается *отмена смертной казни*.

Существенным образом подкрепила российскую государственную практику в этой области ратификация *Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод*, а также признание обязательной юрисдикции *Европейского суда по правам человека*. Россияне получили дополнительную возможность защиты своих прав и свобод на международном уровне в тех случаях, когда исчерпаны все внутренние средства правовой защиты. Нас не могут не беспокоить факты нарушения прав человека, все еще имеющие место в Российской Федерации, о чем свидетельствует увеличение числа обращений российских граждан в Европейский суд по правам человека за последние несколько месяцев.

В проблеме обеспечения конституционных гарантий большое значение имеют вопросы не только общеполитического, но и экономического характера. Так, большую опасность представляют идеи конституционных изменений, когда в их основе лежит принцип *“экономической целесообразности”*.

Так, в настоящее время чрезвычайно остро стоит проблема *поиска внутренних источников* пополнения федерального бюджета. Традиционно ими были доходы от сырьевых отраслей промышленности. Сегодня большая часть предприятий в этой сфере приватизирована. И у некоторых *“горячих голов”* возникает соблазн национализировать эту собственность, чтобы затем совершить новый передел. Это недопустимо.

Конечно, те, кто завладел государственной собственностью с нарушением закона, должны быть привлечены к ответственности. Но *тотальный пересмотр итогов приватизации неразрывно связан с пересмотром основных конституционных положений*, и это также следует иметь в виду.

Сегодня необходимо внимательно оценивать не только нормативные акты, но и конкретные решения органов исполнительной власти на предмет их соответствия базовым конституционным принципам. **Корректировка экономического курса и экономические преобразования должны совершаться строго в пределах, установленных действующей Конституцией, и не должны затрагивать основы конституционного строя, неотъемлемой частью которого являются базовые экономические основы государства.**

Попытки изменить существующий экономический строй, “свернуть” реформы, подорвать незыблемость основных прав и свобод граждан, таких как *частная собственность, в том числе на землю, свободное предпринимательство, свободное перемещение товаров, услуг и капиталов*, представляют по сути угрозу государственности и будут решительно пресекаться.

Нельзя не остановиться и на критике тезиса о **перераспределении полномочий в пользу законодательной власти.**

По своему конституционному потенциалу **полномочия Государственной Думы достаточно велики.** В ее арсенале - огромное количество рычагов и средств воздействия на политическую ситуацию в стране: от выражения недоверия Правительству до импичмента Президенту России. Председатель Государственной Думы по своим реальным возможностям влияния на стратегические решения в стране никак не уступает Председателю Правительства. И наконец, всем “практикующим политикам” хорошо известно: депутатский мандат в определенном смысле гораздо “надежнее” министерского портфеля. *Поэтому любые утверждения о том, что президентская власть в России - это почти “абсолютная монархия”, совершенно беспочвенны.*

Элементарный анализ Конституции показывает: нарушение баланса сил определяется не пороками Основного закона и даже не отдельными недостатками действующего законодательства. Оно определяется прежде всего **качественным наполнением властных структур**, именно тем, какие люди приходят в законодательную и исполнительную власть, как они умеют распорядиться депутатскими или министерскими полномочиями. Авторитет федеральных органов власти во многом зависит от того, насколько силен личный ресурс председателей и членов обеих палат Федерального Собрания, Председателя Правительства и, разумеется, насколько высок политический потенциал Президента страны.

Конечно, Конституция - не Святое Писание. В нее можно и нужно вносить поправки. Так, сегодня активно обсуждается тема расширения полномочий Федерального Собрания, и в частности право Государственной Думы в той или иной степени влиять на формирование кабинета министров, создавая так называемое **правительство парламентского большинства.** Но пока даже не ясно,

что в данном случае считать парламентским большинством. Нужна ли специальная конституционная норма, закрепляющая положение о таком правительстве, будет ли лидер победившей на выборах партии претендовать на роль Председателя Правительства. И наконец, какова юридическая и политическая *мера ответственности* парламента за деятельность сформированного им правительства, какие для этого могут быть механизмы. Неоднозначность и новизна этих вопросов для России, которые не могут быть предметом кулуарного решения, *требуют самой широкой дискуссии*, в том числе с учетом опыта работы нынешнего кабинета, имеющего хорошую базу поддержки в Государственной Думе.

Прежде чем рассматривать любые конкретные изменения в действующую Конституцию, необходимо проведение **широких консультаций, общественной дискуссии о целесообразности их внесения**. Мы должны не потворствовать порой прямо противоположным требованиям разных политических групп, а находить поле для компромисса по тем вопросам, которые высветила сама жизнь, сама общественная и государственная практика. **В противном случае нам не избежать обвинений в “торге” между властями, в “сговоре за спиной народа”**. Еще раз следует обратить внимание на то, что в столь важном вопросе нам надо достичь политического соглашения в интересах российских граждан.

Кроме того, ни законодатели, ни Президент, чьи полномочия близки к завершению, *не могут навязывать своим преемникам правила игры, по которым им самим, вполне возможно, не работать. Это прямое нарушение политической этики*. Конституция была принята всенародным голосованием и предусматривает сложный порядок внесения в нее изменений. Этот порядок предъявляет и *повышенные требования к обоснованности конституционных поправок*, которые должны опираться на широкую общественную поддержку, согласовываться между всеми основными политическими силами страны.

Дискуссия о внесении поправок в Конституцию допустима только *на профессиональном уровне, только не спеша и только при активной роли Президента*, который является **гарантом российской Конституции**. К тому же осенняя (1998 г.) сессия Думы показала,

что ни одна из предложенных депутатами поправок не набрала необходимого большинства голосов. Это может означать, что *вопрос о внесении поспешных изменений в Конституцию еще не назрел*, и только подтверждает, что эта дискуссия должна вестись цивилизованным путем, при самом широком участии общественности.

В любом случае особую опасность представляют разговоры о таких поправках, которые *могут привести к изменению основ конституционного строя* и иных базовых положений Конституции.

Президент России не может оставить в “наследство” своему преемнику такую Конституцию, где его полномочия настолько изменены, что не позволят исполнять роль гаранта Конституции, гаранта незыблемости принципа разделения властей, а следовательно, политической стабильности в стране.

Представляется, что даже самые минимальные изменения в полномочиях ныне действующих органов власти **могут быть введены в действие только после того, как будут избраны новая Государственная Дума и новый Президент**. Содержательные поправки в Основной закон могут и должны обсуждаться сейчас, но вводиться в действие не ранее середины 2000 года, то есть уже при обновленных органах власти.

2.2. Через укрепление власти - к сильному государству

Последнее десятилетие XX века в России было ознаменовано кардинальными переменами в ее государственном устройстве. Фактически только в начале 90-х годов мы вплотную приступили к строительству настоящей, а не мнимой федерации. **Переход от унитаризма к реальному федерализму** остро поставил вопрос о совершенствовании организации всей системы государственной власти.

За шесть лет со дня принятия Конституции многое сделано для претворения в жизнь новых конституционных требований. Россия на деле превратилась в *федеративное государство*: главы субъектов Федерации избираются населением, на местах действуют законодательные и исполнительные органы власти, в ведение которых перешло распоряжение *собственностью* субъектов

Федерации и значительной частью *налогов*. Сформировалась не только правовая база, но и устойчивые *традиции местного самоуправления*.

Руководители государственных органов власти регионов составляют верхнюю палату парламента, которая наделена важнейшими конституционными полномочиями. Развивается законодательная база деятельности органов государственной власти всех уровней.

Проблемы государственного строительства были лейтмотивом всех Посланий Президента. Это объясняется их огромным масштабом и важностью. Однако **особый акцент необходимо сделать на задаче укрепления единства власти и исполнительной вертикали**. С одной стороны, речь идет о повышении исполнительской дисциплины, обеспечении *единства правового пространства Российской Федерации и верховенства федерального законодательства*. С другой - возрастает практическое значение таких, казалось бы, субъективных факторов, как наличие *согласия между всеми ветвями власти в центре и на местах* относительно целей и путей развития страны, а также готовность *разделить ответственность* за совместно принятые решения. Поэтому сегодня мы должны **в первую очередь завершить процесс консолидации всех ветвей государственной власти**, добиться их внутреннего единства, укрепить всю властную вертикаль.

Как показывает опыт, именно несогласованность действий, а подчас и прямая конфронтация ветвей власти становятся серьезным препятствием на пути строительства сильного государства, на пути достижения политической и общественной стабильности.

Именно "дефицит" согласия, выразившийся в хроническом **противостоянии исполнительной и законодательной ветвей власти**, стал причиной, **не позволившей последовательно проводить реформы**. С самого начала они осуществлялись в условиях острого *политического противостояния* и давления оппозиции, отрицавшей избранную стратегию преобразований. Многие из решений диктовались логикой политической борьбы, а не общественной и экономической целесообразностью. Год за годом принимались весьма жесткие, но не реалистичные бюджеты. Блокировалось развитие земельного рынка, тормозилась налоговая реформа,

затягивалось обсуждение целого ряда важнейших законопроектов. Эти обстоятельства способствовали увеличению числа тактических ошибок, усилению тяжести их последствий для населения и экономики.

Во многом в результате противостояния сложилось *противоречивое законодательство*. А ведь мировой опыт демонстрирует четкую взаимосвязь между качеством законодательной базы и успешной работой правительства, напрямую определяющую динамику экономического развития. В прошедшем году мы имели возможность еще раз в этом убедиться. Именно “законотворческий тупик” при принятии антикризисной программы стал непреодолимым препятствием для Правительства С.В.Кириенко и явился далеко не последней причиной его отставки.

Одобрение парламентом кандидатуры Е.М.Примакова на пост Председателя Правительства позволило преодолеть серьезнейший политический кризис. Политическая стабилизация - несомненное достижение нынешнего Правительства. Но в оставшиеся полгода до выборов в парламент нужно выходить на новый этап работы - максимально использовать время для **решения острых экономических задач**.

В силу этого **Правительство**, все члены кабинета должны действовать как единая команда, сконцентрировавшись на **важнейших финансово-экономических проблемах**. При этом Правительство обязано руководствоваться прежде всего *стратегическими целями, намеченными в Посланиях Президента*. Исполнение своих прямых профессиональных обязанностей должно стать первейшим делом всех членов кабинета.

Согласие само по себе мало чего стоит, если за ним нет *конкретных результатов в решении базовых экономических задач*. Отсутствие ощутимых достижений в экономике может создать напряженность в отношениях Правительства и Государственной Думы, вернуть ее в режим конфронтации с исполнительной властью, к отказу в поддержке многих инициатив, в том числе в социальной и налоговой сферах.

Серьезные задачи стоят перед **Администрацией Президента**, которой следует работать более организованно, скоординированно

с органами государственной власти, а главное - усилить контроль за исполнением решений Президента. К сожалению, в последнее время из-за бездействия отдельных руководителей и чиновников ею утрачены многие занимаемые позиции. Администрация должна не просто представлять Президента, а быть **активным проводником его политики.**

Многие проблемы во взаимоотношениях внутри власти возникают из-за того, что *организационное* и *правовое* оформление властной вертикали в центре и на местах непростительно затянулось. И здесь опять встают вопросы к федеральному законодателю. Например, до сих пор до конца *не реализована конституционная формула о единстве исполнительной власти в Российской Федерации.* Даже в принятом Федеральном конституционном законе "О Правительстве Российской Федерации" не нашлось места для конкретизации этого важнейшего конституционного положения.

Вместе с тем **недопустимо подменять проблему укрепления единства исполнительной вертикали и повышения ответственности региональных властей** ностальгическими воспоминаниями о тех временах, когда федеральный центр мог в одностороннем порядке **снимать и назначать руководителей субъектов Российской Федерации.** Тем более опасно рассуждать о целесообразности отказа от существующего принципа избрания губернаторов населением региона или - переходе к выборам региональных руководителей местными законодательными органами. От таких "непрямых" выборов - прямой путь к воссозданию старой *"исполкомовской" вертикали,* а значит - **к слову всего ныне существующего конституционного порядка, к фактической ликвидации федеративных основ государства.**

С тех же позиций нужно подходить и к проблеме **местного самоуправления.** Ни Конституция, ни федеральное законодательство не позволяют посягать на выборность и независимость его органов.

Расширение прав и повышение **самостоятельности регионов** в ходе строительства федеративного государства - процесс объективный. Однако региональные власти еще не всегда юридически корректно и политически взвешенно используют свою самостоятельность. Поэтому одним из серьезных барьеров на пути

к становлению нормальных федеративных отношений по-прежнему остается правовой нигилизм региональных органов власти, *несоответствие конституций, уставов и законов ряда субъектов Российской Федерации* нормам российской Конституции, а также несоблюдение местными властями законодательства, принятого в пределах компетенции Российской Федерации.

Случается, что органы государственной власти ряда субъектов Российской Федерации в одностороннем порядке предпринимают действия, **прямо разрушающие единое правовое и экономическое пространство страны**. И если к немногочисленным открытым сепаратистским выступлениям большинство региональных руководителей сегодня относятся так же негативно, как, например, к “грязным” избирательным технологиям, то методы так называемого **мягкого сепаратизма**, к сожалению, по-прежнему используются в массовом порядке. Пожалуй, самый высокий пик принятия регионами правовых и экономических решений, противоречащих федеральному законодательству, пришелся на дни августовского финансового кризиса 1998 года.

В частности, некоторые губернаторы пошли на фактическое “закрытие” своих регионов, предприняли попытки “запереть” товары и административно урегулировать цены на предметы первой необходимости. Так называемые антикризисные меры отдельных субъектов Российской Федерации заключались в установлении своих правил реализации алкогольной продукции и даже в создании собственных золотовалютных резервов, в установлении контроля над тарифами естественных монополий. Со ссылкой на чрезвычайность ситуации предпринимались попытки пересмотреть итоги приватизации, перевести в управление регионов объекты федеральной собственности. Нередко, как это имело место в Удмуртии, Краснодарском крае и других регионах, в адрес центра слышатся угрозы перестать переводить федеральные налоги и начать проводить собственную налоговую политику.

Конечно, можно попытаться оправдать стремление региональных и местных властей смягчить подобным образом последствия экономического кризиса. Но Государственная Дума и Правительство не должны *запаздывать* с реакцией на конкретные проблемы в регионах. Однако принцип “цель оправдывает средства” в данном случае не просто неприемлем, он опасен.

Незаконными, антиконституционными мерами нельзя преодолеть экономические трудности в “отдельно взятом” регионе, зато можно объективно разрушить единое экономическое пространство страны.

Все это должно стать предметом самого пристального внимания членов **Совета Федерации**. Мудрость и компетентность этого органа не раз подтверждались решениями, принимаемыми в самые кризисные моменты новейшей российской истории.

Безусловно, федеральные органы власти должны использовать весь арсенал имеющихся в их распоряжении средств для **борьбы с экономическим и правовым сепаратизмом регионов**, с их недалекими политическими шагами. Однако гораздо более важной и сложной является задача *предупреждения и профилактики* возникновения подобных ситуаций. Если федеральному центру не хватает для этой работы законодательных и административных рычагов, необходимо проработать и принять соответствующие законы, например об *ответственности выборных лиц субъектов Российской Федерации за действия, нарушающие Конституцию Российской Федерации*.

Думаю, также назрела необходимость срочной разработки *правовых оснований* введения прямого **федерального правления на территории субъектов Российской Федерации**, где нарушаются конституционные принципы, попираются права и свободы человека. Кроме того, необходимо как можно быстрее законодательно закрепить систему инструментов **федерального контроля** за законностью нормативных актов субъектов Федерации, предусматривающую, в частности, ведение *федерального Регистра* правовых актов субъектов Федерации и установление санкций за умышленное неподчинение должностных лиц правовым актам федеральных органов власти.

Требуется в короткие сроки разработать механизм реализации решений Конституционного Суда Российской Федерации о признании неконституционными нормативно-правовых актов субъектов Федерации, противоречащих федеральному законодательству. Процедуры **федерального принуждения** могут быть также использованы в отношении органов государственной власти субъектов Федерации, нарушающих федеральные законы и судебные решения. Государственный контроль и федеральное

принуждение на законной основе - *обязательный элемент любой жизнеспособной федерации.*

Особенно осторожно следует подходить к обсуждению проблемы **досрочного прекращения полномочий избранных глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации и глав местного самоуправления.** Тут есть два аспекта: политический и государственно-правовой. *Политическая ответственность* региональных и местных властей должна наступать в случае явных провалов в проведении экономической политики, невыполнения предвыборных обещаний. Эта ответственность могла бы наступать только при определенных условиях, таких как отзыв избирателями или досрочные выборы по инициативе представительных органов, и регулироваться законодательством субъектов Российской Федерации. И это - особая тема. В случае же грубого нарушения Конституции и федерального законодательства надо думать о *государственно-правовой ответственности*, например, о досрочном прекращении полномочий избранных руководителей судом по заявлению Президента или представительных органов. Однако и здесь должен действовать федеральный закон.

При этом важно помнить, что подлинный федерализм предполагает *взаимное согласование интересов федерального центра и регионов.* Поэтому задача обеспечения **неукоснительного соблюдения Конституции и федеральных законов на всей территории Российской Федерации** должна решаться при безусловном **соблюдении основополагающих принципов федеративных отношений и уважении прав и самостоятельности субъектов Федерации.**

Не менее важной и актуальной проблемой является и необходимость *ограничить возможности федерального центра незаконно вмешиваться в дела субъектов Российской Федерации, принимать экономически необоснованные решения,* возлагающие на региональные власти обязательства, с которыми они не в состоянии справиться. *Рецидивы унитаристского мышления* и соответствующих ему методов действий федеральных органов власти не менее *опасны* для нашего еще не окрепшего федерализма, чем региональный сепаратизм.

Защита федеративных отношений - не только вопрос законодательства, но и трудная **организационно-административная проблема.** Если в отношении судебной системы вопрос

принципиально решен, то с исполнительной вертикалью ясности пока нет. Региональные руководители, естественно, требуют передать наиболее важные территориальные органы в подчинение субъектов Федерации. Некоторые даже предлагают при этом сохранить федеральное финансирование указанных учреждений.

В настоящее время наблюдаются большие различия в порядке организации и деятельности **территориальных органов** федеральных министерств и ведомств. Результат - дублирование функций, излишние расходы на государственное управление. Эффективный мониторинг деятельности территориальных органов также до сих пор не налажен. Зачастую между территориальными подразделениями, действующими в одном субъекте Федерации, отсутствует необходимая согласованность и координация. А ведь именно на них возлагаются функции по *федеральному контролю*, в том числе за расходованием *бюджетных средств и исполнением решений федеральной власти*.

Центр не проявляет должной активности при *подборе кадров* в структурах федеральной власти в регионах, не обеспечивает их надлежащим финансированием, перекладывая в результате часть расходов на субъекты Российской Федерации.

Конечно, проблема сложна и в одночасье не решается. Здесь нужен *индивидуальный подход* к каждому федеральному ведомству с учетом особенностей конкретных субъектов Российской Федерации и мнения руководителей регионов.

Однако в целом надо иметь в виду следующее: при образовании структур федеральной власти в территориях прежде всего надо исходить из Конституции Российской Федерации, закрепляющей *предметы ведения Российской Федерации и предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов*. По предметам совместного ведения можно постепенно, на протяжении нескольких лет, перейти к *исполнению федеральных функций органами государственной власти субъектов Российской Федерации*. Но и здесь, например, *контрольные и, самое главное, надзорные* полномочия не могут быть переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Еще одним фактором, *сдерживающим* формирование единой исполнительной вертикали, является незавершенность **процесса**

разграничения предметов ведения и распределения полномочий между Федерацией, ее субъектами и местным самоуправлением. В ситуации, когда до сих пор не приняты базовые законы в сфере федерализма, важное значение придается так называемым *внутригосударственным договорам*. Эти договоры и соглашения способствуют конкретизации общих принципов и направлений государственной, региональной и национальной политики.

Следует внимательно отнестись к раздающейся критике договорного процесса. Однако нельзя забывать, что на сегодняшний день заключено уже *42 договора* с органами власти *46 субъектов* Российской Федерации и более *250 конкретных соглашений* к ним, в рамках которых регулируются многие вопросы хозяйственной жизни. При этом должно выполняться требование Указа Президента Российской Федерации о том, что подготовке и подписанию договоров предшествует *приведение конституций (уставов) субъектов Российской Федерации и регионального законодательства в соответствие с Конституцией России*.

Сила государства и эффективность власти напрямую зависят от работы **государственного аппарата**, от компетентности и честности самих проводников государственной политики. В 1997 и 1998 годах поставленные Президентом в предыдущих Посланиях задачи совершенствования организации **системы государственной службы** получили практическое воплощение. Наиболее важный шаг в этом направлении - подготовка проекта Кодекса Российской Федерации о государственной гражданской службе, который должен стать настоящим *кодексом поведения "человека власти"*. Его принятие позволит повысить результативность функционирования государственного аппарата, сделать его более восприимчивым к современным требованиям, а также создать *эффективные антикоррупционные механизмы*. В целях укрепления государственного аппарата необходимо более внимательно отнестись к проблемам развития трудовых отношений, в том числе при принятии Трудового кодекса.

В соответствии со статьями 3, 10 и 11 Конституции органы власти образуются для осуществления *государственно-властных полномочий*. Но по-прежнему ни в законодательстве, ни на практике не реализуется *"компетенционный"* подход, согласно которому орган или должностное лицо вправе и обязаны делать

только то, что непосредственно отнесено к их компетенции Конституцией, федеральными законами, актами Президента и Правительства. Любой выход за пределы установленной компетенции означает *незаконное присвоение властных полномочий*.

Необходимо на основании нормативных актов исчерпывающе определить *статус государственных органов* и их полномочия, а также условия несения ими ответственности. Разумеется, привлечение к материальной ответственности государственных органов в этом случае (а ведь фактически средства поступают из федерального бюджета) не снимает вопроса о привлечении к дисциплинарной и материальной ответственности конкретных лиц.

Нужно закрепить принцип бюджетного, а значит открытого и контролируемого, финансирования государственных органов *только в пределах сметы расходов, предусмотренных в соответствующем бюджете*. Искоренить саму возможность появления разного рода *внебюджетных фондов*, создаваемых ведомствами за счет взимаемых ими штрафов и расходующихся бесконтрольно на собственные нужды. По сути дела, это известная из российской истории *“система кормления”*, когда государственные функции отдаются на откуп отдельному ведомству, что позволяет ему устанавливать для своих сотрудников особые условия оплаты.

Финансирование всех государственных органов, государственных внебюджетных фондов и Центрального банка Российской Федерации должно осуществляться *исключительно* за счет средств соответствующего бюджета. Антиконституционна и практика участия органов государственной власти в *коммерческой деятельности*. Если органам государственной власти законом разрешено оказывать платные услуги, то средства от их оказания должны поступать в соответствующий бюджет и расходоваться на общегосударственные цели.

Сегодня одним из серьезных недостатков в построении системы государственных органов является сосредоточение в одних руках *регулирующих, разрешительных и контрольных функций*, что создает благоприятную почву для злоупотреблений и коррупции, о чем говорят результаты проверок некоторых министерств и ведомств, а также Банка России Счетной палатой Российской Федерации и Генеральной прокуратурой России.

Однако продолжают готовиться проекты и принимаются нормативные акты, которые разрешают, например, правоохранительным органам торговать конфискованным имуществом, а полученные средства тратить на собственные нужды. Требуется существенный **пересмотр нормативной базы**, закрепляющей правовое положение органов исполнительной власти, федеральных внебюджетных фондов, а также Центрального банка Российской Федерации.

Укрепление вертикали государственной власти и совершенствование системы ее организации - сложный, многогранный процесс, требующий длительного согласованного участия государства и всего общества. И главными инструментами при решении этой задачи по-прежнему являются **законодательное регулирование, бюджетный процесс и продуманная кадровая политика**. Причем немаловажным моментом в работе с кадровым корпусом остаются *ротация* госслужащих из регионов в центр, повышение их управленческой квалификации и учет регионального и национального факторов.

Национальная (и не только кадровая) политика всегда была важнейшим инструментом укрепления федеративного государства. От того, насколько взвешенно и сбалансированно она будет проводиться, зависит не только само развитие федеративного государства, но и укрепление национальной безопасности и целостности России.

Преодоление межнациональных конфликтов на Северном Кавказе следует признать одной из наиболее острых проблем национальной политики. Об этом говорится во всех предыдущих Посланиях Президента России. В самые сжатые сроки необходимо рассмотреть, утвердить, а главное - последовательно реализовать продуманный *комплекс мер в этом регионе*. Он должен включать в себя весь необходимый арсенал социально-экономических, политических, информационных и культурно-просветительных шагов, направленных на разрешение существующих там противоречий. Стоит подумать и над предложением Государственной Думы о создании специального органа по координации деятельности федеральных структур исполнительной власти на Северном Кавказе. За состояние межнациональных отношений в регионе немалая *ответственность возлагается на*

руководителей северокавказских субъектов Российской Федерации, местные органы власти, общественные движения и национально-культурные объединения.

По-прежнему главным источником напряженности на Северном Кавказе остается **национальный экстремизм**, который не только разрушает основы межнационального общения, но и несет прямую угрозу судьбам народов. К чему приводят рецидивы агрессивного национализма и шовинизма, мы видим на примере **Чеченской Республики**. Обещанная свобода и независимость обернулись для чеченского народа массовыми правонарушениями, терроризмом, *самоизоляцией, отбросившей его далеко в прошлое*. Это наглядный урок для всех, кто сеет семена розни и сепаратистских настроений.

В 1999 году у нас начала действовать европейская рамочная Конвенция о защите прав национальных меньшинств. Но пока не принят соответствующий федеральный закон, все еще велика вероятность появления в субъектах Российской Федерации норм законодательства, *ущемляющих права отдельных народов и этнических групп и ведущих к обострению межнациональных конфликтов*. Это прежде всего касается урегулирования проблем с представителями *казачества* в республиках Российской Федерации, а также *с выходцами из государств Закавказья и Средней Азии* на юге России.

В проблеме укрепления власти есть еще один **важнейший аспект - роль органов местного самоуправления**.

В 1998 году Россия ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления, в соответствии с которой органы местного самоуправления, обеспечивающие одновременно эффективное и приближенное к гражданам управление, признаны одной из базовых основ демократического строя. Большое значение для развития местного самоуправления имеет принятие *Бюджетного кодекса*. В прошлом году велась работа по созданию *долгосрочной концепции государственной политики по развитию местного самоуправления Российской Федерации*.

Важным событием в политической жизни страны стало учреждение муниципалитетами *Конгресса муниципальных образований Российской Федерации*. Указом Президента Российской Федерации эта инициатива была одобрена, а также определены

принципы взаимодействия Конгресса с федеральными органами государственной власти.

Уже принят целый ряд федеральных законов и более 1300 нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере местного самоуправления. Однако эти нормативные акты, принятые в разное время, зачастую противоречат друг другу.

Все это происходит на фоне активного законотворчества субъектов Российской Федерации при нерешенности многих вопросов, связанных с правом передачи органам местного самоуправления исполнения ряда государственных полномочий.

Известно, что в системе организации власти местное самоуправление максимально приближено к населению. Именно этот уровень власти является фундаментом российской системы народовластия. Конституция России закрепляет значимость местных интересов и гарантирует самостоятельность местного самоуправления.

Однако в целом ряде субъектов Федерации до сих пор отсутствуют полноценные органы местного самоуправления, например в Республиках Алтай, Коми, Тыва и Ингушской Республике. В Республиках Башкортостан, Саха (Якутия), Татарстан, Хакасия и некоторых других они созданы не на всей территории. С нарушением требований федерального законодательства избраны отдельные органы местного самоуправления в Калмыкии. Это не только ущемляет права граждан на участие в местном самоуправлении, но и делает практически невозможным проведение на этих территориях выборов в органы государственной власти. Поскольку закон требует, чтобы формирование избирательных комиссий проходило при обязательном участии органов местного самоуправления, - **под угрозой нормальное проведение выборов и в 1999, и в 2000 годах.**

Дело усугубляется тем, что на указанных территориях не могут собираться местные налоги и сборы. Они в соответствии с законодательством также устанавливаются представительными органами местного самоуправления. При отсутствии же местного самоуправления практически повсеместно налоги взимаются по решениям органов государственной власти, что прямо противоречит Конституции Российской Федерации. Это, в свою очередь, ведет к

нарушению принципа разделения властей и нанесению ущерба государственным интересам Российской Федерации.

Задачу укрепления власти невозможно решить без восстановления **доверия общества к государству**. К сожалению, сегодня оно в значительной степени подорвано. Такое положение дел сказывается не только на общественно-политической атмосфере в стране, но и вдобавок приносит крайне негативные экономические результаты. Наиболее ярко это проявилось летом прошлого года, когда недоверие граждан к действиям власти сыграло свою отрицательную роль, усугубив развитие финансового кризиса, и фактически способствовало обвалу банковской системы.

Серьезным препятствием в установлении доверительных взаимоотношений общества и государства является *информационная закрытость органов государственной власти*, и в первую очередь федеральных министерств и ведомств. Нередко приходится слышать от самых разных руководителей, что, несмотря на все их старания взаимодействовать со средствами массовой информации, журналисты постоянно пишут “не то” и “не так”. На самом деле во многих случаях речь идет о неумении формировать честную, взвешенную, профессиональную информационную политику. При этом, конечно, тем же требованиям должны соответствовать и сами СМИ.

Но опыт многих цивилизованных стран показывает, что именно *информационная открытость* органов государственной власти является здесь решающим фактором.

2.3. Выборы 1999 года - шаг в будущее

Для России 1999 год - особый. **Выборы в Государственную Думу - это выбор Россией своего будущего.** В декабре страна фактически вступает в новую полосу - в пору последовательного обновления органов власти. Новый депутатский корпус будет устанавливать правовой порядок жизни государства на ближайшие четыре года. Думские выборы зададут тон региональным выборам и президентскому марафону 2000 года. Именно с этим парламентом страна вступит в новый век и новое тысячелетие. Политическая значимость и экстраординарность предстоящих выборов очевидна:

какой быть России XXI века, во многом определится уже в этом столетии - по итогам избирательных кампаний 1999-2000 годов.

Все это обязывает действующего Президента, действующую Государственную Думу и действующий Совет Федерации, как и все российское общество, с *особой ответственностью* подойти к формированию *обновленной власти* России.

Десять лет назад, 26 марта 1989 г., в нашем Отечестве прошли **первые альтернативные выборы**, а в мае начал работу Съезд народных депутатов СССР. Это был *первый шаг на длинном и трудном пути от Советов к парламентаризму* в новой России. Но съезды народных депутатов СССР и РСФСР, сочетавшие в себе и законодательные, и распорядительные, и контрольные функции, были не способны стать настоящим парламентом. *Принцип полновластия Советов, несовместимый с принципом разделения властей*, оставался доминирующим.

Российская парламентская традиция фактически начала складываться после принятия Декларации о государственном суверенитете России. Она была развита в новой Конституции и в ходе работы Государственной Думы созывов 93-го и 95-го годов. Конституция 1993 года окончательно закрепила *принцип разделения властей, альтернативный и свободный характер избирательных кампаний*. Современный парламент России осуществляет *законотворческую деятельность*, а его полномочия четко отделены от полномочий других государственных органов.

Политическая практика показала жизнеспособность и принятой в Российской Федерации **избирательной системы**. В ее основе - отказ от унифицированных подходов к выборам, признание за субъектами и муниципальными образованиями права *самостоятельно определять характер избирательной системы в зависимости от региональной специфики* и местных традиций.

В то же время в ходе выборов в субъектах Российской Федерации выявились факты, когда *нормы регионального избирательного законодательства нарушают права и свободы граждан*. Широко распространенным явлением стало введение *ограничений пассивного избирательного права*: требование постоянного проживания на территории субъекта Федерации, знание национального языка и другие. Поэтому в 1994-1998 годах шла борьба за ликвидацию правовых коллизий между нормами

федерального и регионального избирательного законодательства, за вытеснение неправомерно установленных *избирательных цензов*. Важным шагом на этом пути стало принятие в 1997 году Федерального закона “*Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации*”.

С введением **смешанной мажоритарно-пропорциональной системы** общественно-политические объединения впервые получили возможность *непосредственного участия* в избирательной кампании. Но в российских условиях использование институтов пропорционального представительства создает *политическим партиям и движениям преимущества, часто не сопоставимые с их реальной ролью в политической жизни и авторитетом в обществе*.

К сожалению, расчет на то, что избрание части депутатского корпуса по спискам избирательных объединений и блоков будет стимулировать процесс становления крупных политических партий, не оправдался. Напротив, это привело к *дроблению политических сил*, искусственному созданию множества “карликовых” политических объединений, партий-“однодневок”, претендующих на самостоятельное участие в избирательной кампании.

Сегодня на российском предвыборном поле действуют *более 140 партий и движений*. Если в выборах 1993 года участвовало 14 блоков, то в 1995 году избиратель держал в руках бюллетень уже со списком из 43 общественно-политических объединений. Предстоящие выборы, очевидно, не станут исключением. С одной стороны, увеличение количества объединений и блоков является проявлением политической активности и это надо приветствовать. Но, с другой стороны, многочисленность соревнующихся между собой объединений еще не свидетельствует о наличии в стране настоящей многопартийной системы. Подлинная **многопартийность** предполагает длительный процесс формирования гражданской культуры в обществе, организационного и политического становления партий.

В 1998 году в установленном законом порядке прошла **перерегистрация политических партий**. Благодаря этому общественно-политические организации получили возможность скорректировать свои уставные и программные документы, привести их в соответствие с конституционными нормами. Министерство юстиции такие плановые проверки проводит

регулярно. В 1998 году проверено 49 общественных объединений, сейчас ведется работа по устранению выявленных нарушений. В преддверии выборов Министерство юстиции должно особенно активно использовать предусмотренные законом **меры предупреждения** и даже **аннулирование регистрации** за действия, нарушающие Конституцию, провоцирующие национальный, социальный и религиозный экстремизм. Особенно нетерпимыми становятся вызывающие высказывания лидеров оппозиционных партий в адрес законно избранных органов власти и оскорбления высших должностных лиц государства. Все это требует *незамедлительной правовой реакции* со стороны органов, стоящих на страже закона и конституционного порядка в стране.

Мировой опыт показывает, что и мажоритарная, и пропорциональная системы имеют свои достоинства и недостатки. Поэтому действующее в России избирательное законодательство является сегодня *взаимоприемлемым компромиссом*. Именно сочетание территориального и партийно-политического представительства позволяет избежать раскола в обществе в период выборов. Решение Конституционного Суда Российской Федерации о сохранении 5-процентного барьера еще раз подтвердило: *выбор конкретной модели избирательной системы является вопросом не столько правовым, сколько общественно-политическим*.

Сейчас много спорят о том, должна ли **“партия власти”** идти на выборы. Некоторые говорят, что ее отсутствие ведет к ослаблению исполнительной вертикали и действующего Правительства, к некоему разделению регионов в зависимости от *“личных пристрастий”* региональных властей по отношению к тем или иным лидерам будущей президентской гонки. Порой даже обостряют вопрос: либо после 2000 года в Государственной Думе будут работать люди новой демократической эпохи, либо эпоха в очередной раз сменит свой политический знак на противоположный.

Надо признать, такая опасность, разумеется, есть. Но избежать ее можно разными способами. **Нам важна не сама “партия власти”.** Нам важно, чтобы власть в строгом соответствии с законом смогла сыграть свою единственно правильную партию - партию чистых и демократических выборов.

Опыт двух избирательных “гонок” показал - не стоит повторять старые схемы. Не надо искусственно искать каких-то *преемников* или, опираясь на личные симпатии, пытаться создавать ключевых политических игроков. Мы обязаны обеспечить *равные права всем*, кто выйдет на выборы *в честной борьбе*.

Поэтому главная задача власти - чтобы в декабре 1999 года выборы прошли в конституционные сроки, в полном соответствии с нормами избирательного законодательства, были подлинно свободными, равными и демократическими.

Союзниками власти на этих выборах можно считать те партии и движения, которые, придерживаясь закона и по-граждански ответственно оценивая сложившуюся ситуацию, не провоцируют политическую дестабилизацию; те, которые *настроены на развитие демократии и укрепление рыночной экономики в России*; которые *не призывают к проведению досрочных выборов депутатов Думы и Президента или их отмене*, не настаивают на пересмотре основополагающих принципов и свобод, закрепленных Конституцией Российской Федерации. Никакие чрезвычайные сроки или меры, как показывает опыт, не дают объективных результатов.

Конечно, маятник политических предпочтений в подлинно демократическом государстве невозможно сохранить неподвижным. И “*левые*”, и “*правые*” отражают *полный спектр настроений*, царящих в обществе. При этом у оппозиции есть все возможности критиковать власть. Это обычная ситуация в общественно-политической жизни любой цивилизованной страны. Здоровая оппозиция власти нужна. Но разница в том, что требования российской оппозиции часто возвращают к старым, уже отвергнутым обществом схемам. **Мы должны войти в XXI век с оппозицией, которая смотрит вперед, а не назад.**

Власть не будет поддерживать тех, кто, рискуя сорвать политическое равновесие, предлагает нам нарушение конституционных сроков выборов, требует **ревизии основ конституционного строя.** И здесь никого не должна обманывать сама готовность этих сил идти на выборы. Проведение *досрочных парламентских или президентских выборов* или проведение выборов всех уровней власти *в один день* означает попытки превратить такие *выборы в инструмент реставрации*. Любые схемы,

ломающие конституционный порядок проведения выборов, влияют на объективность полученных в ходе голосования результатов. Проведение же чистых и честных выборов в предусмотренные Конституцией сроки является мощным фактором стабильности в обществе.

Сегодня еще немало тех, кого захлестывает революционный азарт, кто одержим идеей взять **политический реванш** и восстановить старые порядки. Речь идет о стремлении выжать максимум из нынешней ситуации, когда неудачи и просчеты экономической политики привели к контролю “левого” большинства над Думой и попыткам установить контроль над Правительством.

Те, кто под любыми предлогами, даже казалось бы благовидными, требуют *отмены или переноса выборов*, кто призывают к введению на несколько лет *чрезвычайного положения* в стране и говорят об исчерпанности демократического ресурса выборов, те, кто развязывают *войну компроматов* и *манипулируют результатами голосования*, - все эти “ораторы” пытаются **украсть у народа честные выборы**. Они стремятся отнять завоеванное право выразить свою политическую волю, пытаются отобрать само право сформировать сильную, конструктивную и разумную власть.

Эти силы по самой логике их политической программы составляют сегодня партию **“отмены выборов”**. Партию тех, кто хочет вместо разделения властей вновь соединить в одном органе исполнительные, законодательные и контрольные функции. А самих депутатов по старой советской традиции выбирать на безальтернативной основе.

И за предложениями выбирать губернаторов на заседаниях местных законодательных собраний зачастую скрывается **отказ от всенародных прямых выборов главы государства**. Некоторым политическим силам хочется, чтобы в России был легкоуправляемый, зависимый Президент. Но такого “подарка” своему преемнику не может оставить ни один здравомыслящий глава государства, потому что главной задачей Президента является защита базового конституционного права российских граждан - права на выбор.

Не только Президент и Правительство, но и Федеральное Собрание заинтересованы в том, чтобы начатые ими *мирные*

преобразования были продолжены, чтобы в стране сохранялась политическая стабильность, а пришедшие на смену избранные или назначенные должностные лица не стали призывать к преследованиям граждан по политическим мотивам. Поэтому нам необходим качественно новый политический корпус и обновленный состав Государственной Думы. Мы очень рассчитываем, что в результате демократических выборов в депутаты будут избраны люди, чьи профессиональные способности не вызывают каких-либо сомнений, люди, которые в состоянии защитить начатые восемь лет назад преобразования и предоставить возможности для их дальнейшего развития. Нам нужны патриотически настроенные профессионалы, а не “профессиональные патриоты”.

Отдавая предпочтение тем или иным кандидатам, сравнивая их программы, лозунги, опыт работы, российские избиратели должны проявить ответственность, доказать, что за годы перемен они научились не только пользоваться свободой, но и *ценить и отстаивать ее.*

Парламент, который откроет свои двери уже в следующем веке, **должен по-новому и работать.** Новая эпоха поставит его перед новым вызовом. Хотелось бы, чтобы он шире смотрел и на Россию XXI века, и на собственную роль в развитии страны. Не исключено, что вновь избранные депутаты захотят внести изменения в саму технологию своей работы, возможно, внесут поправки в регламент Думы, а законотворческий процесс сделают еще более открытым для гражданского общества. Возможно, что в Думе очередного созыва изменится и роль политических фракций, влияние которых в парламенте подчас несоразмерно их реальному весу в обществе. Можно ожидать и следовало бы приветствовать *укрепление позиций регионов* среди депутатского корпуса Государственной Думы. И тогда уже не будет основания называть ее закрытым элитарным клубом, вход в который открыт в основном по партийным “московским” спискам.

Но до выборов осталось еще несколько месяцев. И в оставшийся срок Президент вместе с Федеральным Собранием, губернаторами и региональными законодательными собраниями просто обязаны создать **механизмы общественного контроля чистоты выборов.** Для этого уже сейчас надо вступить в союз со всеми конструктивными силами общества, приветствуя широкие

гражданские инициативы. Дополнительные механизмы контроля избирательного процесса могли бы подкрепляться специально созданной для этого *комиссией при Совете Безопасности Российской Федерации*, а в субъектах Федерации - соответствующими органами и муниципальными организациями с участием общественных групп избирателей.

Государство должно продумать определенные шаги по **информационной безопасности в предвыборный период**, предупреждая очередной виток войны компроматов.

Уже сейчас некоторые политические силы и так называемые олигархические круги стремятся поставить под свой контроль максимально возможное количество центральных и региональных газет, журналов, телерадиокомпаний. Некоторые местные руководители в период выборов своим решением прекращают трансляции федерального теле- и радиовещания. Тем самым оказывают прямое давление на избирателей, грубо нарушая требования федерального законодательства. Федеральная служба по телевидению и радиовещанию и другие государственные органы должны требовать от средств массовой информации и их учредителей строгого соблюдения действующего законодательства, лицензионных условий и программной концепции вещания.

Значительную роль в период выборов призваны сыграть *общественные наблюдательные советы*. Важно, чтобы они стали инструментом соблюдения законности, а также *поддержки и защиты* средств массовой информации, а не органами *полугосударственного контроля и цензуры*, как это понимают некоторые оппозиционные силы, ратующие за создание Высшего совета по защите нравственности. Никому не позволено выступать с позиции силы, высказывать откровенные угрозы в адрес СМИ, призывая к очередному "походу на Останкино".

Чистые и честные выборы - это не просто декларация или политический лозунг дня. Они - гарантия того, что во власть не придут люди, проявляющие политическую безответственность, радикализм и нетерпимость, а также люди, связанные с криминальным миром.

Первый шаг на этом пути - совместная работа Президента, Правительства и Государственной Думы *над изменениями и дополнениями в избирательное законодательство Российской*

Федерации. Надо усилить *контроль за всей предвыборной цепочкой*: от процедуры регистрации кандидатов в депутаты до пристального внимания к источникам и расходованию средств, отпущенных на избирательную кампанию. Все это с полным основанием можно отнести и к выборам в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления.

Давно замечено: период выборов всегда чреват политической нестабильностью, ломкой сложившегося политического расклада, перегруппировкой сил. На этом фоне реальной угрозой молодой российской демократии стали “грязные технологии”, уже опробованные в ряде субъектов Федерации; проведение избирательных кампаний *на грани допустимых методов политической борьбы*. Среди “новшеств” прошедшего года - использование одноименных лже-партий и кандидатов-“двойников”, ряда других предвыборных уловок.

Публичные оскорбления, клевета, угрозы насильственного изменения основ конституционного строя, призывы к разжиганию межнациональной и религиозной розни - все это взято на вооружение представителями целого ряда политических организаций. Даже если все эти призывы являются только средством саморекламы, сам факт их появления - открытый вызов российскому обществу. Поэтому одной из главных задач избирательной кампании 1999 года можно считать **недопущение вируса политического экстремизма в избирательный процесс**. “Вакциной” от этого вируса должен стать комплекс мер, направленных на **превентивное пресечение деятельности экстремистских организаций**, пропагандирующих идеи насилия, фашизма, социальной, национальной, расовой розни, **вплоть до приостановления и запрета их деятельности**.

Власть, которая борется с экстремизмом, борется не со своими политическими соперниками, а охраняет и защищает неотъемлемые права и достоинство личности, гражданский мир и согласие, единство страны, ее территориальную целостность. Экстремистские течения опасны не только для сложившейся политической системы, но и для государственности в целом.

Вместо длинных теоретических споров о сущности политического экстремизма и наличии его в деятельности отдельных объединений гораздо продуктивнее вести работу по

обсуждению и принятию *федерального закона о противодействии политическому экстремизму*, созданию *системы антиэкстремистского законодательства*, не оставляющего лазеек для легальной деятельности антиконституционных сил.

Не менее важны целенаправленные действия со стороны правоохранительных органов и судебной системы. Преступно списывать бездеятельность на отсутствие законодательной базы. Во многом она уже есть. Надо лишь *активнее применять имеющиеся антиэкстремистские положения* уголовного законодательства, Закона Российской Федерации “О средствах массовой информации” и нормы Кодекса об административных правонарушениях.

Вызывает серьезную обеспокоенность и практика использования выборов для **продвижения во власть лиц с криминальным прошлым**. Криминальные структуры, рвущиеся к “властным ресурсам”, **дискредитируют саму идею народного представительства**. В ряде избирательных кампаний на региональном и муниципальном уровнях победа отдельных представителей криминалитета уже стала печальной реальностью.

Криминализации избирательных кампаний способствуют и недостаточно продуманные требования, предъявляемые к формированию избирательных фондов кандидатов и расходованию их денежных средств. Использованию “теневых” денег криминальных структур также надо поставить надежный заслон.

Сегодня очевидно: чтобы обеспечить проведение свободных демократических, честных и чистых выборов, нужны *политическая воля и чувство ответственности* тех, на кого возложен контроль за организацией и соблюдением законности в период проведения выборов. Необходимо *согласие*, объединение всего общества перед угрозой прихода в российскую власть любых деструктивных, радикальных, экстремистских и криминальных сил. Но как бы трудно не давалось это согласие, важно понять, что это то *условие, без которого невозможно сформировать новую власть в России XXI века*. Достигая согласия, мы готовим почву для обновления органов власти на основе Конституции, на основе права граждан сказать свое слово и сделать свой выбор. **Достигая согласия, мы консолидируем усилия власти и общества для достижения общей**

цели - политической и экономической стабильности. Политический капитал согласия, и это уже совершенно понятно, становится неременным условием дальнейшего развития страны.

2.4. Законность и личная безопасность граждан - важнейшая политическая задача

Обеспечение правопорядка, борьба с преступностью и коррупцией являются важнейшей политической задачей.

Финансовый кризис 1998 года и его социально-экономические последствия заметно усугубили криминогенную обстановку. Фактически криминальный мир объявил войну государству. Правоохранительные органы должны решительно переломить положение дел в сфере борьбы с преступностью. От того, насколько успешно мы сможем противостоять криминальному натиску, *зависит безопасность общества, судьба демократических преобразований в России.*

Приоритет из приоритетов власти - обеспечение личной безопасности граждан. Сейчас почти в трети регионов страны наблюдается рост уличной преступности, за год зарегистрировано почти 30 тыс. убийств и покушений на убийство. И хотя около 80% из них раскрыто, необходимо задействовать все современные методы охраны правопорядка для борьбы с преступлениями против личности.

Разгул криминала, несомненно, связан с незаконным *распространением оружия.* Нужна комплексная система контроля от момента производства оружия до его утилизации. Это - пресечение каналов контрабандного ввоза, усиление режимных требований на оборонных предприятиях, ужесточение уголовной ответственности за хищение, незаконное владение и хранение оружия и боеприпасов.

Ключевая задача - борьба с организованной преступностью, которая вторгается не только в экономическую, но и в политическую сферу. Сегодня преступные группировки тратят огромные средства на подкуп чиновников, на прямое продвижение своих представителей в выборные органы власти. Следует признать: организованная преступность становится фактором, подрывающим политическую и социальную стабильность в стране.

Криминальные группировки уже настолько сильны, что способны реально влиять на положение дел в *целых регионах и отраслях экономики*, в том числе ключевых. И наибольший интерес у них вызывает *топливно-энергетический комплекс и банковский бизнес*.

Продолжает нарастать волна преступлений в кредитно-финансовой деятельности: кредиты, выданные с нарушением закона, нелегальный оборот валюты, вывоз колоссальных средств за границу, создание фальшивых акционерных обществ, мошенничество и незаконное предпринимательство. Это уже не просто финансовые махинации, а **преступления против безопасности государства**.

К сожалению, наши усилия по противодействию экономической преступности все еще не дают должного эффекта. Сотни тысяч преступников остаются безнаказанными. В 1998 году число прекращенных дел увеличилось более чем в 4 раза. Количество же привлеченных к уголовной ответственности по так называемым экономическим преступлениям сократилось в 31 регионе.

Несмотря на предпринимаемые меры, все еще велико влияние криминала в сфере производства и оборота *алкогольной продукции*. Во многом это, конечно, объясняется утратой государственной монополии. Требуется ограничение и строгое лицензирование торговли алкоголем, табачными изделиями и другими подакцизными товарами. Необходимы поправки в Уголовный кодекс Российской Федерации, ужесточающие наказание за незаконные производство и оборот алкогольной продукции.

Далеко не всегда эффективны наши усилия по борьбе с незаконным оборотом *наркотиков*. За прошлый год выявлено около 900 таких преступлений, совершенных организованными преступными группами, что составило лишь полпроцента в структуре наркопреступности. Очевидно, что это "капля в море". Более жестким должен быть финансовый контроль за *игорным бизнесом, реализацией видео-, аудио-, компьютерной продукции*.

Благоприятными условиями для развития организованной преступности являются разветвленные **коррупцированные связи в органах власти**. Расширение "теневого" сектора экономики и рост капиталов криминальных структур неизбежно ведут их к борьбе за

власть, к стремлению влиять на политические и управленческие решения. Проникновение криминалитета в выборные органы власти, коррупция, помноженная на "неприкосновенность" отдельных представителей законодательной власти, порождают вседозволенность и безнаказанность. Как следствие, возникает катастрофическое падение доверия населения к органам власти всех уровней, сопровождающееся нежеланием участвовать в выборах. **Поэтому борьба с коррупцией и криминальным влиянием на институты государственной власти сейчас приобретает острую общественно-политическую значимость.**

В последнее время наметилась некоторая активизация деятельности МВД и других правоохранительных органов, связанная с повышением профессионализма их кадрового состава, улучшением скоординированности их действий с другими властными структурами, в том числе региональными. Проведены масштабные комплексные операции. Так, пресечена преступная деятельность посреднических фирм в шахтерских регионах, а также криминальных структур, пытавшихся подчинить себе деятельность портов Новороссийск и Туапсе. Хороших результатов удалось добиться межведомственной следственно-оперативной бригаде в Дагестане.

Но эти положительные сдвиги могут остаться лишь эпизодом в работе власти, если их не *закрепить*. Необходимо методично *вытеснять криминальные группировки с занятых ими позиций*, предотвращать проникновение представителей преступного мира в структуры власти.

Надлежит укрепить **межведомственную координацию**, и прежде всего взаимодействие правоохранительных органов в рамках *Федеральной программы борьбы с преступностью и коррупцией*. Решающая роль здесь возлагается на *Совет Безопасности и Генеральную прокуратуру России*. Необходимо усилить практическую роль в борьбе с коррупцией *Координационного совещания руководителей правоохранительных органов*. Нужна единая система государственного контроля, возможно, формирование *объединенного контрольно-наблюдательного совета при Президенте*. Значительные меры по противодействию преступности предусмотрены в утвержденной *Федеральной целевой программе по усилению борьбы с преступностью на 1999-2000 годы*.

Особая роль принадлежит **правовому обеспечению борьбы с коррупцией. Антикоррупционные меры, идеология экономической безопасности должны пронизывать всю систему законодательства.** Сделано уже многое - принят новый Уголовный кодекс, вступили в действие I и II части Гражданского кодекса. Но этого еще недостаточно. Надо ускорить принятие законов, уже находящихся на рассмотрении Федерального Собрания, прежде всего Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. Не хватает еще многих других нормативных актов, а ведь известно, что правовой вакуум - лучшая питательная среда для преступности и коррупции. Например, по-прежнему затруднена возможность привлекать к ответственности за коррупцию членов представительных и судебных органов власти. Не создана действенная система декларирования доходов и расходов физических лиц, в том числе государственных служащих.

Важную роль в обеспечении условий для эффективного противодействия финансово-экономическим преступлениям, носящим **международный характер**, должны сыграть вступление России в *Международную комиссию по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ)* и присоединение нашей страны к *Страсбургской конвенции Совета Европы от 8 ноября 1990 г. "Об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности"*. Необходимо активизировать *совместную работу* российского МИДа и наших правоохранительных органов в этом направлении.

Результаты реализации федеральных целевых программ по борьбе с преступностью и коррупцией на сегодняшний день являются недостаточными прежде всего *из-за невыполнения государством своих обязательств по их финансированию.* Если государство не может содержать на должном уровне собственные правоохранительные органы, то за решение этой проблемы зачастую берется криминальный мир, но уже в своих интересах. К сожалению, реальностью стали факты содействия работников правоохранительных органов преступникам.

Правительство обязано изыскивать и эффективно использовать *дополнительные бюджетные источники* для повышения материально-технического и финансового обеспечения правоохранительных органов и спецслужб, и в первую очередь

подразделений, ведущих борьбу с коррупцией и организованной преступностью.

Противостояние преступности и коррупции невозможно без жесткой и бескомпромиссной **борьбы с нарушением законности внутри самой власти**. Важнейшая задача в этом направлении - работа с кадрами: утверждение принципов **профессиональной честности и порядочности должностных и выборных лиц**. Механизмом профилактики коррупции является устранение произвола чиновников при распределении государственных ресурсов - бюджетных средств, лицензий, квот, при сдаче в аренду государственных помещений. Все эти решения должны приниматься исключительно на конкурсной, гласной основе.

Недоработки здесь оборачиваются серьезными *политическими издержками*. Пресса изобилует публикациями разоблачительного характера, свидетельствующими о фактах злоупотреблений высших государственных чиновников. Нет и должной реакции на них со стороны Генеральной прокуратуры. Мы не должны забывать: **наше общество ждет ясного и четкого ответа**. Разбираться со всеми такими фактами надо *взвешенно и скрупулезно*. И гарантией объективного их рассмотрения может быть *только закон*.

Самое серьезное внимание стоит уделить **системе профилактики преступлений**. Борьба с преступностью и коррупцией получит должный эффект лишь тогда, когда **мощь государства будет подкреплена активной поддержкой его граждан**. Воспитание в духе порицания преступности и взяточничества, преодоление правового нигилизма и стереотипов противоправного поведения - одно из ключевых звеньев борьбы с преступностью.

3. РОССИЯ И МИР НА ПОРОГЕ ТРЕТЬЕГО ТЫСЯЧЕЛЕТИЯ

До наступления нового тысячелетия осталось совсем немного времени. Весь мир спешит подготовиться к его достойной встрече. Страны и народы примеряют себя к новой эпохе. Нам тоже надо осмотреться, объективно оценить наше внешнеполитическое положение, определить приоритеты и задачи на будущее.

За эти годы мы поняли - универсальных рецептов развития общества и государства не существует. Но было бы глубочайшей ошибкой считать, что Россия должна видеть свой особый путь в самоизоляции. Только осознав взаимосвязь своеобразия России и ее вовлеченности в развитие современного мира, можно реализовать огромный потенциал нашей державы.

3.1. Российский “полюс” в многополярном мире

Сегодня весь мир переживает трудный, но очень важный переходный период. Правила, по которым завтра предстоит играть на международной арене, еще только формируются. Старое уходит с боем, на многие новые вопросы и вызовы еще нет адекватных ответов.

Интересам международной стабильности и устойчивого развития отвечало бы геополитическое переустройство мира на путях утверждения **принципа многополярности**. Его основы уже заложены. Но какие бы перспективы это ни открывало перед Россией, ее дальнейшая судьба в решающей степени будет зависеть от нее самой, *от ее внутреннего состояния и выбранного пути развития*. И поэтому для России нет сегодня более важной задачи, чем *сосредоточить все силы на своем возрождении - духовном, экономическом, политическом*.

Российская внешняя политика - это та редкая сфера деятельности, в которой по принципиальным вопросам, как правило, достигается согласие *практически всех политических сил страны*. Это и понятно: **внешняя политика обязана быть государственной, отвечать интересам России**. Роль Президента - жестко следить за соблюдением этих основополагающих принципов.

Укрепление международной и региональной стабильности, поиск правильных, а не скороспелых ответов на новые вызовы глобальной безопасности, ликвидация рецидивов и стереотипов периода "холодной войны" **немыслимы без участия России.**

Конечно, это не означает, что продвижение наших позиций проходит легко, беспроблемно. В мире проявляются серьезные *расхождения по методам и формам* решения того или иного вопроса. Это нашло, в частности, свое отражение в различии подходов к урегулированию конфликтных ситуаций вокруг Ирака и в Косово. Принципиальная позиция России состоит в том, чтобы разрешение спорных вопросов и конфликтов, поиски компромисса **проходили исключительно политическим путем.** Применение силы, а тем более поспание общепринятых норм международного общежития - опасно и недопустимо.

Именно поэтому Россия выступает за укрепление универсальных международных организаций, прежде всего ООН и ее Совета Безопасности, которые являются сегодня мощнейшим инструментом регулирования международных отношений, сдерживания политики агрессии и запугивания. Мы поддерживаем процесс реформирования ООН. При этом безусловно должна сохраняться **центральная роль ООН** в решении проблем международной и региональной безопасности. Россия отвергает и осуждает *любое одностороннее применение силы в обход Совета Безопасности.* Именно так - решительно и нелицеприятно - мы поставили в Совете Безопасности вопрос о незамедлительном прекращении агрессии против СРЮ.

Приоритетным направлением внешней политики России были и остаются отношения с государствами - участниками Содружества Независимых Государств. Наша позиция неизменна: развитие и укрепление интеграционных связей в рамках Содружества отвечают долгосрочным национальным интересам России.

Принципиальным прорывом в интеграционных процессах стало подписание в прошедшем году поистине исторического соглашения - *Декларации о дальнейшем единении России и Беларуси,* коренным образом изменившей взаимоотношения наших народов. Российско-белорусский союз - это не только объединение экономических, правовых систем двух государств. Самое главное,

что станут теснее отношения между людьми, будут восстановлены давние хозяйственные связи.

Дальнейшее повышение интеграционного потенциала Содружества в огромной степени будет зависеть от успехов в становлении **Таможенного союза** и единого экономического пространства.

К четырем членам Межгосударственного Совета - Белоруссии, Казахстану, Киргизии и России - официально присоединился Таджикистан. Это отрадный факт. Но тем не менее главная задача - достигать результатов "не числом, а умением". Всем участникам Таможенного союза предстоит сложная работа, чтобы сделать его подлинным локомотивом интеграции.

Говоря о Содружестве в целом, мы не можем не констатировать, что, к сожалению, *ни экономически, ни политически оно пока не стало тем механизмом, который надежно обеспечивает условия для взаимовыгодного сотрудничества*. Для этого мы обязаны на практике решительно утверждать принцип равноправия: мы все равны, среди нас нет ни младших, ни старших братьев. Важнейший резерв совершенствования деятельности Содружества - развитие прямых связей и сотрудничества *российских регионов с регионами стран СНГ*, укрепление их договорно-правовой базы.

Усиление процессов интеграции в рамках СНГ потребует более *активной финансовой политики*. В 1999 году надо продолжить сближение бюджетного, налогового и таможенного законодательства, осуществить ряд совместных бюджетных программ, найти взаимоприемлемые способы погашения России долгов государствами СНГ. Положительный пример Белоруссии не должен служить трафаретом. К каждому государству СНГ нужно найти свой *особый подход*, не ущемляющий наших соседей.

Россия последовательно проводит линию на развитие отношений с Украиной на основе *принципа стратегического партнерства*. Прошедший год ознаменовался положительными переменами. Уверен, что ратификация "большого Договора" с Киевом придаст дополнительный импульс всестороннему укреплению российско-украинских отношений.

Жизненно важные интересы России в Закавказье требуют проведения энергичного, скоординированного и рассчитанного на долгосрочную перспективу курса. Это курс на развитие устойчивых

дружественных отношений с Азербайджаном, Арменией и Грузией, стабилизацию ситуации в регионе.

Укрепилось наше взаимодействие с центральноазиатскими государствами СНГ, в том числе на многосторонней основе. Мы нацелены на поддержание безопасности в этом регионе, противодействие *политическому и религиозному экстремизму*.

Как и в предыдущие годы, России приходилось уделять много сил миротворческой деятельности на пространстве СНГ. Россия последовательно ориентируется на скорейшее **урегулирование всех конфликтов мирными средствами**, прежде всего усилиями *самих стран Содружества*. Будем настойчиво добиваться того, чтобы наше содействие политическому урегулированию конфликтных ситуаций подкреплялось проявлением конструктивного настроя непосредственных участников конфликтов. Необходимо добиться более предметной международной поддержки, прежде всего по линии ООН и ОБСЕ.

Повышению международного веса нашего государства способствует участие в работе **“восьмерки”**. Создана прочная основа для сотрудничества по важнейшим международным проблемам, таким как *энергетика, ядерная безопасность, борьба с транснациональной организованной преступностью*. В рамках дальнейшего развития наших отношений с партнерами по **“восьмерке”** одной из ключевых задач становится **выработка стратегии регулирования глобальных процессов в мировой экономике**. Цель такой стратегии не должна сводиться только к предотвращению кризисов, дестабилизирующих ситуацию на мировых финансовых рынках.

Россия заинтересована в единой и процветающей Большой Европе без разграничительных линий - старых и новых. Европа должна обрести свой **“кодекс поведения”**, адекватный нынешней реальности, - **Хартию европейской безопасности**. По-прежнему будем выступать за **ключевую роль ОБСЕ в становлении новой общеевропейской архитектуры безопасности**, обращенной в XXI век и способной дать ответ на риски и вызовы нового поколения. Сейчас, когда все видят, что **“цепляние”** за военные блоки, порожденные **“холодной войной”**, оборачивается **“войной горячей”**, это особенно актуально.

Нашим приоритетом является наращивание активного политического диалога и экономического взаимодействия с Европейским союзом. Настоящим прорывом стало **признание ЕС рыночного статуса экономики России**, хотя от прошлого еще остались некоторые искусственные ограничения в отношении нашего товарного экспорта. Важно продуктивно использовать большой потенциал, который заложен в действующем Соглашении о партнерстве и сотрудничестве Россия - ЕС.

Наши отношения с ведущими европейскими государствами позволяют интенсивно развивать взаимовыгодные двусторонние связи и вести *совместный поиск решений* по проблемам общеевропейского значения. Первая встреча **“европейской тройки”** в составе России, Германии и Франции придала дополнительный импульс движению к единой Европе. Будем активно продолжать работу и здесь.

Предстоит в полной мере использовать формирующуюся на европейском направлении **модель субрегионального сотрудничества**, основанную на логике добрососедства. Составляющие этой модели - Совет государств Балтийского моря, Совет Баренцева/Евро-Арктического региона, Организация Черноморского экономического сотрудничества, ряд перспективных региональных инициатив.

Югославский кризис еще раз показал обоснованность **нашего последовательного неприятия расширения НАТО на Восток. Неприемлемы и попытки НАТО подменить собой ООН, ОБСЕ и навязывать силовые решения в Европе и за ее пределами.** От того, как скоро НАТО осознает пагубность силового выбора, сделанного в отношении независимой, никому не угрожающей Югославии, зависит **“размораживание”** наших отношений с альянсом. С НАТО-агрессором нам не по дороге.

Значительное внимание придаем **нормализации российско-американских отношений**, возвращению к конструктивному взаимодействию. *Оно должно стать важнейшим фактором мировой политики в XXI веке.* Мы переживаем сегодня непростой этап отношений, кое-кто прямо провоцирует нас на новую конфронтацию. Трагическая ошибка американского руководства в косовском вопросе не должна обернуться затяжным кризисом в российско-американском партнерстве. Наш общий долг -

сохранить все то позитивное, что было накоплено за последние годы. Для сотрудничества создан эффективный механизм, есть солидный опыт совместного урегулирования международных конфликтов и снятия возникающих двусторонних проблем.

Приоритетным для нашей и международной безопасности, особенно в период обострения обстановки в мире, является продолжение процесса сокращения стратегических ядерных вооружений. После ратификации **Договора СНВ-2** Россия и США смогут приступить к переговорам по еще более низким уровням стратегических вооружений в рамках **Договора СНВ-3**. При этом будем решительно отводить опасные попытки подорвать **Договор по ПРО**, что не только разрушило бы глобальную структуру военной стабильности, но и привело бы к неконтролируемому распространению оружия массового уничтожения и средств его доставки. Это тем более опасно, что сегодня в связи с ядерными испытаниями в Индии и Пакистане в центр внимания мирового сообщества, в том числе США и России, выдвинулся ключевой для международного мира вопрос - сохранение **режима нераспространения ядерного оружия**. Главное сейчас - добиться подписания без каких-либо условий этими странами Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний и их скорейшего присоединения к Договору о нераспространении ядерного оружия.

Одним из самых приоритетных и перспективных направлений нашей внешней политики является азиатское.

Активная политика обеспечила полнокровное подключение к многосторонним консультативным механизмам стран **Азиатско-Тихоокеанского региона** - Россия стала членом форума "Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество" (АТЭС). Это открывает *дополнительные возможности* для выхода России на перспективные рынки в регионе.

Дальнейшее развитие стратегического партнерства с Китаем отвечает как жизненным интересам народов наших стран, так и задачам обеспечения безопасности для Азии и мира в целом. Это еще раз продемонстрировала российско-китайская солидарность в период косовского кризиса. Реализация выработанного солидного пакета двусторонних соглашений в торгово-экономической и иных сферах позволяет *вывести наши отношения на новый, еще более высокий уровень.*

Продолжим укрепление наших традиционно дружественных связей и взаимовыгодного экономического сотрудничества с Индией.

На солидную основу поставлены российско-японские отношения. Не отстраняясь от нерешенных политических проблем, Россия и Япония ставят во главу угла *задачи всеобъемлющего конструктивного взаимодействия* с прицелом в XXI век.

Важная для нас задача - создание **“пояса добрососедства”** по периметру наших границ - осуществима при взаимной готовности к расширению поля совпадающих интересов с нашими южными соседями, в первую очередь с Ираном, а также Турцией.

Россия совместно с другими заинтересованными государствами будет всемерно *содействовать политическому урегулированию в Афганистане* в целях обеспечения мира и стабильности в этой стране и регионе в целом.

Необходимо продолжать разблокирование ситуации вокруг Ирака, используя *дипломатические усилия* для поиска путей *исключительно мирного разрешения конфликта* и содействия поэтапному выведению Багдада из режима санкций при безусловном выполнении им резолюций Совета Безопасности ООН.

Нас тревожит **“пробуксовка” ближневосточного урегулирования**. Россия, как один из коспонсоров мирного процесса, не намерена ослаблять усилия и будет нести здесь свою долю ответственности.

Мы еще далеко не полностью исчерпали имеющийся у нас огромный потенциал диверсификации внешних связей. Будем более активно работать на **африканском и латиноамериканском направлениях** как для реализации экономических проектов, так и для развития основ многополярного мира, укрепления глобальной и международной безопасности.

* * *

К сожалению, человечество входит в новый век с тяжелым наследием. В хроническую болезнь для мирового сообщества превратились внутригосударственные конфликты. Сепаратизм, этническая и религиозная нетерпимость, острые социально-экономические кризисы приводят к взрывам насилия, угрожающим безопасности далеко за пределами конфликтных зон. **Нужны**

согласованные действия всего мирового сообщества для разблокирования кризисных ситуаций при уважении норм международного права, Устава ООН, суверенитета государств. Нельзя пытаться решать сложнейшие проблемы современности силовыми методами каменного века.

Необходимы решительные меры по борьбе с *терроризмом и распространением наркотиков*. Только объединение усилий всех государств мира позволит эффективно противодействовать негативным тенденциям интернационализации такого рода деятельности. Считаем, что на пороге нового тысячелетия необходима разработка *международных правовых норм, предусматривающих ответственность за использование религии и религиозных объединений в целях политического экстремизма*.

50-летие Всеобщей декларации прав человека, отмечавшееся в ушедшем году, подвело своего рода итог усилиям международного сообщества по строительству гуманного, демократического мира. Будем решительно противодействовать политике *двойных стандартов*, попыткам выгородить тех, кто возводит ограничения прав части населения в ранг государственной политики. Курс России *на защиту законных прав наших соотечественников* остается неизменным. Мы не снимаем с повестки дня проблему дискриминации русскоязычного населения Латвии и Эстонии. Россия будет настаивать на том, чтобы эти страны откорректировали свои подходы к проблеме прав человека в соответствии с требованиями, предъявляемыми ООН, ОБСЕ, Советом Европы. На двустороннем уровне и в международных организациях, в первую очередь в ОБСЕ и в Совете Европы, будем держать ситуацию под плотным контролем.

В фокусе нашего внимания и такая категория населения, как *беженцы*. На оказание им помощи направлена российская гуманитарная инициатива, выдвинутая на международной конференции по защите жертв войны.

3.2. Россия в новом мировом хозяйстве

Внешнеполитические возможности России, ее авторитет в мировой политике зависят от внутривнутриполитической стабилизации и преодоления экономического кризиса. В то же время успех на этих

направлениях прочно взаимоувязан с активной внешнеэкономической политикой России, ее становлением на мировой арене в качестве уважаемого и равноправного партнера. **Без интеграции российской экономики в мировое рыночное хозяйство невозможно строительство солидного экономического фундамента нашей страны.**

Стратегическая задача России - войти в мировое хозяйство *не в качестве сырьевого придатка, а гармонично развитой, передовой страной* с высоким технологическим уровнем, соответствующим вызовам XXI века.

В связи с этим значительно возрастает роль активной *экономической дипломатии*. Мы должны начать восстанавливать утраченные позиции в сфере инвестиций и торговли с другими странами. Попытавшись сориентироваться на Запад, многие сотрудничавшие с Россией страны, включая государства СНГ, встретились с неравноправными условиями торговли и инвестиционного сотрудничества. Это дает России шансы на успешную конкуренцию при должной нашей активности, в том числе со стороны дипломатических и торговых учреждений за рубежом.

В текущем году результаты внешнеэкономической деятельности будут зависеть от *ряда условий*.

Речь идет прежде всего о вступлении нашей страны во *Всемирную торговую организацию* с учетом условий и обязательств, вырабатываемых в рамках Таможенного союза.

Нам предстоит добиваться *взаимовыгодной либерализации режима внешней торговли*, окончательного снятия с российских производителей дискриминационных ограничений.

Вступили в решающую фазу переговоры с МВФ о предоставлении России долгосрочного кредита, а также с Лондонским клубом кредиторов о реструктуризации внешнего долга. Договариваться надо и нам, и нашим кредиторам. И здесь неприемлемы спекуляции о чьей-то "протянутой руке". При этом самого серьезного внимания заслуживает высказываемая рядом авторитетных, в том числе западных, экономистов идея *о полном либо частичном списании долгов бывшего СССР*. Вновь должна возрасти активность операций по размещению на международных рынках ценных бумаг Российской Федерации. Необходимо создать

благоприятную обстановку для *прямых иностранных инвестиций*, надежно гарантировать права собственника и инвестора.

На новый качественный уровень должны выйти экономические контакты с ведущими европейскими странами и организациями. Особую роль отводим Европейскому союзу. Начавшийся переход Евросоюза к *евро* способен радикально изменить валютную "палитру" мировой экономики, сыграть роль положительного фактора для наших экономических реформ. Однако нельзя исключать, что введение евро на время осложнит наши текущие платежные отношения с ЕС и его отдельными членами.

Надо добиваться *кардинального повышения эффективности работы российских представителей в международных организациях*, нацеливать их на решение реальных задач, которые стоят перед государством.

Назрела необходимость отработать механизм поддержки российского бизнеса на международной арене. Активное содействие цивилизованному продвижению российских товаров и капитала за рубежом, поддержка участия российского бизнеса в перспективных международных проектах - одна из приоритетных задач нашей внешней политики.

Мы должны повысить внимание к *прогнозированию неблагоприятных ситуаций на мировых рынках*, чтобы своевременно защитить наших товаропроизводителей от экономических потрясений, *поддерживать участие российского капитала в перспективных международных проектах*, активно влиять посредством этого на их содержание в интересах сотрудничества России с соседними государствами и ведущими экономическими партнерами.

Существенное значение для интеграции Российской Федерации в мировое хозяйство имеет **торгово-экономическое сотрудничество российских регионов с зарубежными странами**. Это важнейшая сфера не только нашей внешней, но и внутренней политики. Принятый Федеральный закон "О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации" должен разрешить накопившиеся проблемы и противоречия. Этот Закон позволяет субъектам Федерации строить свои отношения с иностранными партнерами

на прочной правовой основе, опираясь на поддержку МИДа России. Необходимо проявлять больше инициативы в этом направлении, оказывать *помощь регионам* в налаживании международных контактов. В то же время более жестко координировать их внешнеэкономические связи, пресекать *“самостийность”*, твердо отстаивая интересы России.

Еще одно важнейшее направление - **военно-техническое сотрудничество**. Прошедший год ознаменовался созданием правовой базы его развития. Принят Федеральный закон “О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами”, определивший принципы *государственной политики*, правовые и организационные основы деятельности органов государственной власти, государственного регулирования и финансирования работ в области военно-технического сотрудничества. Все это поможет *упрочить позиции России* на мировом рынке вооружений и военной техники, определить наши экономические возможности по развитию сотрудничества с потенциальными импортерами и заказчиками, выработать меры по выполнению в полном объеме условий долгосрочных экспортных соглашений.

Для реализации этих задач необходимо *продолжить работу по реструктуризации оборонно-промышленного комплекса*, создать оборонную отрасль промышленности, способную производить наукоемкую и высокотехнологичную продукцию военного и гражданского назначения.

Предстоит полнее использовать возможности *политического влияния России в сфере торговли вооружением и услугами военного назначения* в условиях нарастающего противодействия со стороны основных конкурентов. Россия стремится в то же время скрупулезно соблюдать действующие международные нормы и правила, не поставлять оружие в районы конфликтов, проявлять необходимую сдержанность, **чтобы эти поставки не вызвали дестабилизации политического положения в том или ином регионе.**

Встреча третьего тысячелетия предоставляет народам России уникальный шанс для осознания себя **единой нацией, объединенной тысячелетним совместным развитием.** В то же время мы не можем развиваться изолированно, отгородившись от мирового сообщества. Наше отставание в сфере внедрения новейших технологий, в том

числе информационных, с которыми связывают старт в XXI век, во многом объясняется тем, что мы долгое время были закрытым обществом. Но “старые стены” рухнули, и мы почувствовали себя частью общего большого мира. **Мы убеждены - Россия способна справиться с вызовами времени.**

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Мир вступит в третье тысячелетие только 1 января 2001 года. Но его наступление начнут праздновать уже в конце 1999 года. Именно **2000 год** в сознании большинства людей связан со сменой веков и тысячелетий.

Начало третьего тысячелетия - не просто астрономический, временной рубеж. **Это преддверие нового этапа развития цивилизации, когда необходимо оценить свой исторический багаж, наметить приоритеты на будущее и мобилизовать ресурсы.**

Уходящий век стал для России веком войн, революций, невиданного общественного раскола и социальных потрясений, сопровождавшихся потерей экономических, духовных и человеческих ресурсов. При этом XX век еще раз показал безграничные возможности нашей страны. Мы сумели уйти от тоталитарного прошлого, доказали, что умеем переносить трудности переходного периода и выживать в условиях глубочайшего кризиса. Но цену за все это заплатил народ.

Лимит испытаний исчерпан.

Формула нашего движения в новое столетие - **жизнь без социальных потрясений и революционных экспериментов, общественное согласие во имя благополучия и процветания. Девиз века - конкурентоспособность и интеграция в мировые процессы.**

Только активное участие в выработке принципов мироустройства позволит нашей стране занять место, достойное ее огромного научного, духовного и оборонного потенциала. Только так мы сможем стать связующим звеном на складывающемся сегодня глобальном рынке, остаться центром притяжения традиций и культур Запада и Востока.

Россия может и должна стать **конкурентоспособной** державой. У нас для этого есть многое: авторитетнейшие научные школы и Академия наук с ее вековыми традициями, передовые технологии, резерв незанятых производственных мощностей. Надо только умело распорядиться этим богатством. Если мы не осознаем значимость происходящих вокруг перемен, то России грозит участь "третьеразрядной" и вечно догоняющей страны.

* * *

Поколение, которому жить в XXI веке, уже родилось и подрастает, и забота о нем - самая надежная инвестиция в будущее. Несмотря ни на какие экономические трудности, мы не можем отложить на потом заботу о здоровье нации. Подходы, при которых к человеку относятся как к “легковосполнимому” ресурсу, абсолютно неприемлемы. Поэтому защита и сохранение каждой человеческой жизни - наша святая государственная обязанность.

Вступая в новую эпоху, мы должны расстаться со старым взглядом на природу, как на свою “мастерскую”. Ее ресурсы не бесконечны. Нужны **новые правила поведения человека на Земле:** защищать природную среду - значит защищать саму жизнь на Земле. Ключевая роль в этой сфере принадлежит государству, которое через систему образования, средства массовой информации и законодательную базу обязано сформировать своеобразный кодекс “экологического поведения”. Экономическая политика государства должна, наконец, всерьез считаться с экологическими ограничителями.

Встречу третьего тысячелетия мы празднуем одновременно с **2000-летием Рождества Христова.** После десятилетий запретов и гонений на церковь мы вновь обращаемся к своим духовно-нравственным истокам. Дальнейшее укрепление межконфессионального мира и согласия поможет наладить мир в душе каждого из нас, мир в каждом доме, а значит и в стране.

На перекрестье дат мы с особым вниманием готовим себя к рубежным изменениям. Последнее десятилетие уходящего века стало для России не только **историческим**, но и сложным **идеологическим “марафоном”**: за очень короткий срок преодолен трудный путь к демократии, свободе и раскрепощению личности. Это путь, на который другие государства затратили столетия.

Глубинные преобразования, за которыми последовал коренной слом привычного образа жизни, социальных и нравственных ценностей, для многих россиян означали утрату жизненных ориентиров. У части наших сограждан проявились неверие, разочарование, возникло ощущение потери смысла жизни. Людям порой кажется, что на изломе тысячелетий Россия попала в своеобразный темный туннель: и назад идти нельзя, и в сторону - некуда, и вперед - страшно. **Однако идти надо, потому что будущего можно достичь, только двигаясь вперед.**

87

40

Поднять дух нации, обрести чувство собственного достоинства, веру в свои силы и способности - без этого нам не сплотиться и не расправить плечи. Пессимизм не в традициях нашего народа. И здесь особенно велика роль российской многонациональной культуры, которая - не просто "средство от депрессии и апатии". Она способна вселить уверенность, дать мощный импульс возрождению и процветанию Отечества.

Не стоит выдумывать абстрактные национальные идеи. Реальной **национальной задачей** становится, как это точно выразил А.И.Солженицын, **"сбережение" народа**. Ведь Россия - не только территория и не только государство. Россия - это прежде всего люди. Благодаря им не раз восстанавливалась рвущаяся ткань Истории, а страна преодолевала кризисы и катастрофы. Россияне создали великую мировую державу. **И могуществу России "прирастать" ее народом.**

Сегодня в жизнь вступает новое, поколение. Образованные, энергичные, ответственные - им идти во власть, работать над законами, приобретать опыт государственной деятельности, развивать российскую экономику, науку, культуру. Им жить в новой стране - сильной и процветающей, свободной и гордой.

Век сменяет век, приходят и уходят политические лидеры. Но Россия остается Россией. Являясь неотъемлемой частью цивилизованного мира, она хранит верность традиционным ценностям.

На нас лежит особая ответственность - обеспечить историческую преемственность и передать нашим детям все лучшее из достигнутого человечеством. **От нашей мудрости и зрелости, способности оценить ситуацию и признать собственные ошибки зависит, сможем ли мы преодолеть все пороги на этом непростом пути, открыть потомкам дорогу в Россию третьего тысячелетия.**

Президент
Российской Федерации


Б.ЕЛЬЦИН

Москва, Кремль
30 марта 1999 года

89

Уважаемые члены Совета Федерации!

Уважаемые депутаты Государственной Думы!

Сегодня в соответствии с Конституцией я представляю вам своё ежегодное Послание. Но впервые моё выступление происходит в столь драматичный момент.

Продолжаются удары НАТО по Югославии.

В обход Совета Безопасности ООН, вопреки её Уставу. Вопреки разуму и здравому смыслу.

Гибнут люди. Под угрозой - устойчивости международного права.

Но кризис на Балканах требует от нас не эмоциональных оценок, а взвешенных, ответственных действий.

Всё больше политиков понимают: грубая сила в таких ситуациях ничего не решит.

Россия свой выбор сделала.

В военный конфликт втянуть себя не позволим.

Я делаю всё для **скорейшего прекращения** вооруженных акций.

Сегодня утром по моему поручению Евгений Максимович **Примаков** улетел в Югославию. Вы знаете - в момент представления Послания Председатель Правительства всегда в зале, **рядом с Президентом.**

Но сейчас **нельзя** терять времени. Все указания Примаков от меня получил. Думаю, **наше слово** в этом конфликте многое **решит.**

* * *

Мы пытаемся удержать мир от очередного **раскола.** Но **первая** наша обязанность - не допустить разлада **внутри страны.**

Граждане России, конечно, **переживают** за Югославию. Но ещё больше - за **свою** страну. Наш вес на мировой арене зависит от того, **как** решаем проблемы у **себя** дома.

А, значит, нужен **порядок** во власти. **Согласие** в обществе. **Устойчивость** в **экономике** и **социальной** сфере.

Однако, события последнего времени резко подняли политическую температуру. Делаются безответственные и нервные заявления. Власти не скрывают претензий друг к другу.

Кто повинен в кризисе? Кто раскрутил инфляцию? Кто загнал в угол реальный сектор экономики?

* * *

Говоря о сегодняшнем кризисе, все поминают лишь 17 августа. Но ведь перед августом был июль. Жаркий месяц, когда правительство подготовило антикризисную программу. И МВФ на её основе принял решение о выделении первого транша кредита.

Государственная Дума эту программу отвергла. Ни я, ни правительство Кириенко не смогли её защитить.

Дума дала плохой знак инвесторам. Знак, что власть не готова брать ответственность за жёсткие, но единственно возможные решения.

Теперь правительству Примакова приходится принимать по сути те же меры. Только - в более тяжёлых условиях.

Но я вышел не обвинять и не оправдывать. От нас не этого ждут. Мы - власть, и мы обязаны действовать.

* * *

Перед страной - сложнейшие задачи. Первая - выйти из кризиса, сохранив всю полноту экономических и политических свобод. Другая, не менее важная, - сформировать новые власти. Для этого в соответствии с Конституцией - достойно, в срок провести выборы.

Решить эти задачи, не сняв социального напряжения, не получится. И здесь крайне важно не обмануть надежды людей. Не создать избыточных ожиданий. Власть и так много потеряла на обещаниях быстрых и легких реформ.

Нам не всё удалось. Мы застряли на полпути от плановой командной экономики - к нормальной, рыночной.

И сейчас у нас уродливая модель - гибрид двух систем.

Сегодня все - и правые, и левые одинаково хотят, чтобы Россия стала богатой державой. Чтобы у людей был достаток. Значит, в главном - разногласий нет.

Основным средством достижения этой цели является конкуренто-способность России. Ее авторитет на мировых рынках. И все действия властей надо оценивать с позиции: укрепляют или ослабляют они способность страны соперничать с другими государствами.

Конкуренто-способность - это тот рубеж, за которым мы можем оставить все споры, все разногласия.

Бессмысленно **план** превращать в пугало, а **монетаризм** - в панацею от всех бед.

Ими можно **оздоровить** рынок, а можно - **загубить** экономическую инициативу. Всё дело в том - **как** их использовать.

Например, для **регионов** спущенный **сверху** **план** просто губителен. Новая централизация только **разрушит** хрупкие рыночные институты.

Вспомним, как **по-разному** вели себя наши территории в момент **августовского** кризиса. Там, где снимали остроту за счет **рыночных**, а не сугубо административных мер - **вытянули** ситуацию.

Абсолютно уверен: экономику России только из **Центра** не поднимем. И здесь есть хорошее поле для **согласия** с **регионами**. Есть деловая **перспектива** для работы с губернаторами, с **местным самоуправлением**.

* * *

Прошедшие полгода - срок немалый. Большое достижение этих месяцев - в том, что мы не покатались резко вниз. И здесь очевидная заслуга Евгения Максимовича **Примакова**.

Теперь в работе правительства, особенно его финансово-экономического блока, должен наступить **принципиально новый этап**. До старта выборов - всего 6 месяцев. Это время придется употребить не только на **латание дыр**. Пора утвердить **новые приоритеты**, важнейший из которых - **экономическая конкурентоспособность России**.

Главное условие успеха - **сами люди**. Мы обязаны вернуть в экономику их **энергию**, их **инициативу**.

Это - **наша страна**, и здесь жить нашим детям. Люди не должны чувствовать себя **временщиками** на собственной земле. Должны быть уверены в **силе закона**, в **устойчивости экономических правил**.

Все это особенно важно для поддержки **нового сословия** россиян. **Самостоятельных** людей, которые хотят жить как **свободные** граждане свободной страны.

Это, пожалуй, - наш основной ресурс на **вырост**.

Не стану подробно говорить о **конкретных** методах решения экономических проблем. Свою **экономическую директиву** я в Послании изложил. Это - база для работы **правительства**.

И на его **расширенном** заседании мы, как всегда, **обсудим** эту программу.

* * *

Уважаемые члены Федерального Собрания!

Уже в начале следующего столетия Россия должна идти **вровень** с ведущими державами мира. Строить отношения с ними на **самоуважении** и партнерстве.

Если мы снова упустим наш шанс - никакие ссылки на трудности роста уже не пройдут. И ворота в будущее захлопнутся навсегда.

Это хорошо понимают не только сторонники, но и заядлые противники реформ. Предлагают свои рецепты.

И неважно, что слова у них новые. Важно, что мысли - те же, старые.

В экономике - нас по-прежнему зовут к директивным планам. В работе с прессой - к той же цензуре. Во внешней политике - к возврату "холодной войны", к отказу от интеграции в мировое хозяйство. Призывают к назначению руководителей регионов из Центра.

Фактически это - программа реванша.

Альтернатива одна - приход новых людей в российский политический корпус. И делать это будем только через всенародные выборы. Не позволим украсть у народа его главное право - право на выбор.

Маятник предпочтений в демократическом обществе постоянно **качается** - слева направо - и наоборот.

Моя **позиция**: нам нужны и **левые**, и **правые**.
Здоровое общество **без оппозиции** **немыслимо**.

Одного **нельзя** допустить: чтобы она действовала **вне рамок** закона. Безответственно **раскачивала** политический маятник на **опасную амплитуду**.

В том, что именно сегодня **экстремизм** поднимает голову, виновата **власть**. Вы сами хорошо знаете, как **слаба** наша правовая база. Как трудно в **отсутствие** закона квалифицировать **выходки политических хулиганов**.

Есть и другая проблема. Уже сегодня в ходе региональных выборов **власть** сталкивается с **откровенным криминалом**. С **грязными** **выборными** приёмами. С **подкупом** и **прямым обманом** избирателей, когда сами выборы превращаются в **фарс**.

Будем жёстко пресекать подобную практику. И здесь надеюсь найти серьезную поддержку у губернаторов, у **Совета Федерации.**

Выборы во всех регионах проведем **достойно.**

С этой трибуны **твердо заявляю:** на декабрьских выборах не будет **“любимчиков”**. Не будет **никаких поблажек** и преимуществ. Не будет **партии власти.**

Государству и обществу ничего не грозит, пока соблюдается Конституция, а выборы идут **по её расписанию.**

Мы верим в **мудрость народа России** и полностью **доверяем его выбору.**

Убежден: в новую Думу придут чистые, **незапятнанные** люди. Не профессиональные патриоты, а патриотически настроенные **профессионалы.**

* * *

На пороге выборов снова обострились споры вокруг Конституции.

Мы свою позицию при подготовке недавнего совместного заявления властей высказали. В предвыборную гонку "хватать руками" Конституцию - опасно.

Недопустимо менять Конституцию за спиной тех, кто идет на смену нынешней Думе. У них будут свои идеи, свои политические резоны. Давайте дадим им возможность разобраться - вносить поправки или нет. И решить - какие именно.

Конечно, готовить почву для этой работы надо. Поэтому будем проводить консультации с Думой и Советом Федерации.

В рамках работы по Конституции будем обсуждать "плюсы" и "минусы" правительства парламентского большинства. При этом учтем и опыт работы нынешнего кабинета, чья поддержка в Думе известна.

* * *

Я сторонник того, чтобы все ветви власти теснее работали друг с другом.

Вот и сегодня, по окончании заседания, мы с Председателями палат проведем рабочую встречу. Конечно, обсудим **Косово**. А также текущую ситуацию в нашей **экономике и политике**.

* * *

Уважаемые члены Федерального Собрания!

Уважаемые гости!

Послание не случайно называется **“Россия на рубеже эпох”**.

Этот рубеж - не просто смена тысячелетий. Это - в полном смысле **историческая развилка**.

Новая Россия стала возможной только благодаря **выбору** россиян. И только за ними право решать: идти **вперёд** по этому трудному пути или **малодушно повернуть назад**.

Мы всегда помним - наша власть родилась из воли **народа** и должна служить **его** интересам.

Опираясь на Конституцию, каждый в России вправе требовать **уважения к себе** и к своим **законным правам**.

Вправе - идя на выборы - отдавать свои голоса только **ответственным** людям. Оценивать их на **порядочность** и **профпригодность**.

Народ вправе **контролировать** власть и **не давать ей спуску** всеми законными средствами.

* * *

Многим сейчас кажется, будто Россия **ослабела**. Будто у неё не хватает сил даже для решения **собственных проблем**. И поэтому с ней можно **не считаться**.

Ошибаются. Никакие временные трудности не способны перевести Россию в ряд **второстепенных держав**.

Трудности не сломают, а только **сплотят** нацию. **Закалят** её волю и **укрепят** дух.

Третье тысячелетие - уже на пороге.

С него Россия начнет отсчет **Новой Эпохи**.

И я верю - это будет **эпоха России**.

Благодарю за внимание.

ОРИГИНАЛЫ
ОТ Б.Н.

(ДЛЯ СДАЧЫ
В АРХИВ)

Для сверки, перепечатки,
размножения и оформления.

Жуковский
21.03.99г.

Проект Послания Президента
Российской Федерации Федеральному
Собранию Российской Федерации

Р.С. Буду подписывать по тексту (ар. ~10)

“РОССИЯ НА РУБЕЖЕ ЭПОХ”

**(О положении в стране и основных направлениях
политики Российской Федерации)**

ВВЕДЕНИЕ

Уходит в историю XX век. Он дал народам России колоссальный исторический, социальный и духовный опыт. Дважды за столетие в России кардинально менялся политический строй, менялись идеалы и сама жизнь.

Один из самых глубинных переломов в жизни страны выпал на нашу долю. В последнее десятилетие уходящего века мы переживаем решающие для страны перемены. И перед нами, как и сто лет назад, вновь встают извечные вопросы: о власти, о собственности, о земле, о свободе, об “особом пути”. Вот уже в который раз решается судьба российского реформаторства.

1999 год завершает столетие, завершает тысячелетие. До наступления 2000 года остались считанные дни. Рубеж эпох стал стартовой чертой перед нашим движением в будущее. И на этом рубеже мы задаем себе вопрос - какой будет Россия Третьего тысячелетия. Ответ нужно дать сейчас, когда страна стоит на пороге новых парламентских выборов. Когда заканчивается строительство той экономической и

политической системы, с которой Россия войдет в следующее столетие.

Уже сегодня надо отчетливо осознать, в каком обществе мы живем, какими ресурсами располагаем, какие конкретные шаги нам осталось сделать. Самое время определиться, оценить достигнутое, “стряхнуть” все ложное и пустое, собраться с силами и двинуться вперед.

Мы накопили богатый опыт побед и ошибок. Конечно, время позволит сделать правильные оценки. Но у нас еще есть возможность, переступив через обиды и амбиции, через апатию и безразличие, дать достойный старт российской истории в новый век и новое тысячелетие. Этот год для России должен стать переломным.

В соответствии с полномочиями, определенными пунктом “е” статьи 84 Конституции Российской Федерации, обращаюсь к членам Совета Федерации и депутатам Государственной Думы Федерального Собрания, ко всем гражданам России с ежегодным Посланием о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации.

ГЛАВА 1. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ РЕФОРМЫ - ВЫБОР ПРОШЛОГО ИЛИ БУДУЩЕГО

Завершается десятилетие, ознаменованное возвращением России на магистральный путь мирового развития. Путь, неразрывно связанный с демократией и рыночной экономикой.

За прошедшие годы экономика нашей страны приобрела многие черты экономики цивилизованной. Это и свободные цены, и единый валютный курс, и доминирование негосударственной собственности. С другой стороны, нас поразили тяжелейший шок второй половины 1998 года. Всего за несколько месяцев резко изменилась экономическая ситуация. Поменялось и наше отношение ко многим уже устоявшимся понятиям и явлениям. Финансовый кризис привел к повышению цен, росту безработицы, обесценению зарплат, пенсий и сбережений.

В связи с тяжелым экономическим положением широко распространилась точка зрения, что все эти годы страна шла неверной дорогой. Делается вывод о

необходимости смены курса. Окрепши силы, толкающие Россию к самоизоляции. А кое-кто открыто ратует за возвращение в прошлое. То самое прошлое, когда каждому был гарантирован определенный минимум благ. Когда никакими усилиями, кроме номенклатурной карьеры или подпольного бизнеса, обычному человеку невозможно было выйти за рамки этого минимума.

Такие настроения нетрудно понять. Однако есть уверенность, что большинство россиян, даже те, кто сегодня оказался в трудной, критической ситуации, не захотят отказаться от того положительного, что принесли реформы.

Был ли у России шанс избежать кризиса? Являются ли реформы причиной наших бед? Что произошло и что происходит в российской экономике? Что надо делать для выхода из кризиса и каким путем двигаться дальше?

Без преувеличения можно сказать, что ответы на эти вопросы определяют дорогу для России в XXI век.

1.1. Кризис: причины и последствия

Случившаяся летом 1998 года российская

финансовая катастрофа напрямую связана с **тяжестью перехода от плановой социалистической экономики к экономике рыночной.**

Рыночное реформирование национального хозяйства было необходимо и неизбежно. Однако, реформы не могли быть легкими. Ведь за счет эксплуатации богатейших природных ресурсов Советского Союза формировалось **3/4 бюджета.** Это позволяло на протяжении многих десятилетий сохранять **стабильность неэффективной политической и экономической системы.** Страна все дальше и дальше уходила от основного пути развития мирового сообщества.

К моменту **начала реформ** ситуация в стране была **катастрофическая.** В 1991 году сокращение валового внутреннего продукта по сравнению с предыдущим годом составило **13 процентов.** Потребительские цены за год выросли более чем в **2** раза. Высокая открытая инфляция сопровождалась огромной скрытой частью, проявлявшейся в жесточайшем товарном голоде. В большинстве городов страны была введена **карточная система.** Корабли с импортным зерном стояли в наших портах без разгрузки - просто не было валюты, чтобы

расплатиться за фрахт.

В таких условиях Россия приступила к экономическим реформам. Причем, универсальных “учебников” по переходу к рынку в мировой экономической науке в то время просто не было. Существовали лишь **ограниченный** опыт рыночных преобразований в некоторых развивающихся государствах и отдельные **реформаторские эксперименты** в тех странах, которые по разным причинам отклонились ранее от нормального развития.

Россия, как и другие государства СНГ, была просто обречена на то, чтобы переболеть переходными болезнями. Причем в гораздо **более тяжелой и затяжной форме**, чем прочие страны. И не только в силу известных исторических, национальных или географических особенностей. Прежде всего - в силу **огромных экономических диспропорций**, доставшихся нам от советского времени. Предпринятые в конце 80-х годов попытки усовершенствовать советскую плановую систему путем внедрения отдельных рыночных элементов оказались **абсолютно безрезультатными** и лишь ускорили распад экономики.

И падение объемов производства, поразившее страну в 90-е годы, было обусловлено не экономическими реформами - либерализацией, приватизацией и свободой внешней торговли, - а, прежде всего, **уродством и диспропорциями, доставшимися в наследство от плановой экономики.**

Большая и лучшая часть экономики Советского Союза работала на **оборону**, выпуская военную технику, а также необходимые для ее производства сырье и комплектующие. Сокращение ^(или перенаправление) **военного** производства предопределило не менее половины из общего падения ВВП за годы реформ.

Однако основной причиной, не дававшей последовательно осуществлять реформы, являлось **отсутствие согласия в обществе и единства власти**, необходимость которого много раз подчеркивал Президент Российской Федерации. Это говорится не для того, чтобы снять с исполнительной власти ответственность за ошибки и неудачи в экономической политике. Технократический подход в проведении реформ и их некомплексность, несбалансированность радикальных и эволюционных мер, недооценка значения социально-психологических факторов - все

эти просчеты сейчас становятся все более очевидными.

“Открытие” экономики позволило изжить мучивший страну товарный дефицит. Однако, конкуренция с качественными импортными товарами привела к серьезному спаду производства.

Все бывшие социалистические страны прошли через присущую переходной экономике политику либерализации цен и макроэкономической стабилизации. Но в России реализация подобной политики была затруднена. Важную роль сыграло наличие обширных дотационных регионов (прежде всего - Дальний Восток и Крайний Север). Эти регионы существовали только за счет огромных государственных субсидий. Основная часть производимой там продукции по рыночным меркам была нерентабельной. При слабой мобильности населения полная либерализация экономики была способна привести эти регионы к катастрофе. Это во многом **предопределило вынужденную непоследовательность рыночных реформ.**

Еще в 1994 году, в первом Послании Президента Федеральному Собранию обращалось внимание на

неустойчивый характер экономики переходного периода. На то, что если государство слабое, то нарастает нестабильность, останавливается реформа и разрушается хозяйство. Подчеркивалось, что в сильном государстве быстрее достигается стабилизация, а реформа создает предпосылки для экономического подъема, что без укрепления государства России не удастся одолеть кризис и осуществить глубокое реформирование экономики.

За годы реформ мы преуспели в демонтаже основных элементов отжившей административной системы. Но одновременно усилили начавшееся еще в годы перестройки ослабление государства, аппарата управления, контрольных и надзорных органов. В значительной степени потеряли ранее существовавшее эффективное взаимодействие с органами власти в регионах и не смогли повсеместно достроить систему органов местного самоуправления. Так и не создали действенное налоговое законодательство, стимулирующее рост производства и увеличивающее поступления в казну. Слишком медленно шло создание действенной судебной системы.

Не было выполнено и подавляющее большинство

Коротко предисловия.

задач, поставленных в предыдущих Посланиях Президента Федеральному Собранию, начиная с самой главной - преодоления бюджетного кризиса к концу 1998 года.

В итоге прошедший год стал для нашей страны периодом серьезных испытаний. Это был год бурных политических дискуссий и кадровых перестановок. Это был год **самого острого** в новой России финансового кризиса, отбросившего страну как минимум на 4 года назад.

*Кому какое
- кто виноват?*

Наиболее драматические события 1998 года, во многом определившие последующее развитие экономической и политической ситуации, связаны с 17 августа. Объявленные в этот день решения до сих пор являются предметом острейших дискуссий. Глобальные для России последствия, вызванные данными решениями, не позволяют Президенту остаться в стороне от этой темы.

Сразу скажу: сама **форма** принятых в августе решений далека от совершенства и достойна серьезной критики. Что же касается **содержания**, то оно во многом диктовалось окончательной исчерпанностью внутренних резервов, исключительностью

сложившихся к этому периоду времени обстоятельств.

В августе прошлого года денег в казне уже не хватало ни на текущие бюджетные расходы, ни на еженедельные выплаты по государственным облигациям. Причем, если бы все поступающие в бюджет средства шли на погашение ГКО, то их **все равно не хватало бы** для решения данной задачи. Единственным возможным способом покрытия расходов было рефинансирование облигаций за счет размещения новых выпусков. Для этого, в свою очередь, требовалось сохранение доверия инвесторов.

Считалось, что кредит МВФ поможет переломить негативные настроения инвесторов. И он их **переломил**, но, к сожалению, только на считанные дни. К середине августа стало понятно, что доверие инвесторов не восстанавливается. "**Мягких**" выходов из ситуации уже не было. Затычка с принятием решений означала бы только усугубление проблемы.

Существенное влияние на нашу экономику оказали мировой финансовый кризис и неблагоприятная конъюнктура зарубежных рынков. Однако определенно можно сказать: основные причины кризиса российской экономики - **внутренние**.

Среди большого числа внутренних и внешних факторов, породивших кризис, выделю **два важнейших.**

Первый из них - устойчивый бюджетный дефицит. Приняв в конце 1994 года решение об отказе от эмиссионного покрытия бюджетного дефицита, мы не смогли решительно сократить государственные расходы и резко улучшить сбор налогов.

В любой семье, если не хватает денег, прежде всего сокращают расходы. Мы же, долгое время об этом практически не думали. В итоге быстрыми темпами стали расти заимствования на внутреннем и внешнем финансовых рынках.

Непоследовательная и нерешительная бюджетная политика на определенном этапе стала у нас сопровождаться **жесткой кредитно-денежной.** В зарубежной практике есть примеры достижения устойчивой финансовой стабилизации в подобных ситуациях. Однако добивались этого только при условии быстрого и решительного реформирования экономики и, прежде всего, высвобождения созидательной частной инициативы, способствующей росту налоговых доходов. У нас же из-за сохранения

дефицита бюджета и отсутствия преобразований в реальном секторе достигнутую макроэкономическую стабилизацию удержать не удалось.

Инвесторы постепенно переставали верить в намерения государства жить по средствам, добиться превышения доходов над расходами, начать сокращение своих обязательств и обеспечить их своевременное погашение. В итоге ГКО, являющиеся цивилизованным способом привлечения средств в бюджет, из-за хронического бюджетного дефицита превратились в “пирамиду”.

Вторым важнейшим фактором нашего кризиса являются проблемы **реального сектора** экономики. Причем основная часть этих проблем кроется в самом реальном секторе, в специфическом характере экономических отношений между предприятиями.

Одной из главных ошибок стало недостаточное внимание к формированию **институциональной структуры** экономики, отсутствие **последовательности** в решении данной задачи. В результате в экономике и, прежде всего, в реальном секторе образовалось явное **искажение мотиваций**. Возникла ситуация, когда неплатежеспособными предприятиями владеют

благополучные собственники. А потенциальными банкротами управляют преуспевающие менеджеры. Сами неплатежи и бартер превратились в огромную индустрию по зарабатыванию денег.

Точное название болезни нашего реального сектора - недостаток нормальных рыночных отношений, возникший как следствие недореформированности этой части экономики. Неисполнение договорных обязательств стало скорее правилом, нежели исключением. Компании не рассчитываются между собой, не выплачивают заработную плату, не платят налоги. Неплатежами опутаны как эффективные, так и неэффективные предприятия. Отличить абстрактно прибыльные (по бухгалтерии) компании от абстрактно убыточных зачастую невозможно - и те и другие не платят по своим обязательствам. Да и судебная система оказалась неспособной предоставить субъектам экономики возможность цивилизованно выяснять отношения между собой - по причине некачественного и неполного законодательства, а также вследствие своих внутренних недостатков.

Процесс реформирования не носил комплексного

характера. Далеко продвинувшись по одним направлениям, мы практически не приступили к реформам в других. И потому не рыночную экономику надо винить в трудностях, переживаемых Россией, а сложившуюся у нас уродливую переходную систему, застрявшую на полпути от плановой экономики к рыночной.

Приватизация увела нас от неэффективной государственной экономики, но **конкурентоспособная частная - пока не появилась**. В результате смены формы собственности предприятия начали избавляться от некоторых прежних недостатков, например, от ресурсного расточительства. К сожалению, взамен они получили мало преимуществ, зато усвоили множество вредных привычек, например, любовь к бартеру, неплатежам, проеданию производственного потенциала, что мало похоже на современное рыночное хозяйствование. К сожалению, в ряде случаев государство само потворствовало приобретению этих навыков.

Предприятия принесли с собой из застойных времен практику **обходиться без денег**. Им не надо было этому учиться - ведь плановая экономика

ожидается на исполнении товарных поставок, а не на извлечении прибыли в денежной форме. Лишь небольшая часть расчетов сейчас происходит с помощью “живых” денег. В основном же используются бартер и взаимозачеты.

В реальном секторе практически отсутствует платежеспособный спрос на банковский кредит. Конечно, взять займы готовы все предприятия, но гарантировать возврат денег они неспособны. Поэтому банки дают кредиты как правило только полностью контролируемым компаниям - в противном случае вероятность возврата резко снижается.

В результате возникла ситуация, когда едва ли не все деньги обращаются на финансовом рынке, почти полностью отделенном от реального сектора. В условиях, когда инвесторы еще верили государству, попадающие в экономику финансовые ресурсы инвестировались прежде всего в ГКО. Когда верить перестали, предприятия и граждане начали менять свои рубли на доллары, что и привело к девальвации рубля.

Включая риск неплатежей в цену, предприятия искусственно увеличивают свою налогооблагаемую

базу. Тем самым вносится существенный вклад в накопление налоговых недоимок. Государство тщетно пытается из этой неплатежеспособной экономики выжимать налоги - то ужесточая налоговый пресс, то разворачиваясь в сторону понижения налоговых ставок. Низкая эффективность усилий по сбору налогов находит отражение в хроническом и огромном недостатке средств в бюджете. **Вечно дефицитный бюджет, являясь одной из причин неплатежей, становится и их неизбежным следствием.**

Такие отношения в экономике однозначно **нельзя назвать рыночными**. Тем более нельзя вести речь о “рыночной стихии”. И требуются нам здесь прежде всего **слаженные усилия всех ветвей власти по обустройству рынка, по формированию цивилизованных рыночных отношений**. В этом и заключается сегодня основная задача государственного регулирования экономики.

Деньги - основа рынка. **Перерождение денег - признак его тяжелой болезни**. Вот уже 5 лет эту болезнь мы по существу не лечим, заменяя врачевание дискуссиями о недостатке денежных средств в обращении. Однако все эти дискуссии упираются в

одну проблему: дополнительно выпущенные деньги, которые, казалось бы, должны оживить расчеты между предприятиями, на деле **сразу же выталкиваются из реального сектора на валютный рынок**. В итоге ничего, кроме очередного падения курса рубля и инфляционного витка, мы не получаем.

Однако на этом перечень наших ошибок и “искривлений” не заканчивается. Все эти годы важнейшим препятствием на пути реформ было **острое политическое противостояние**, оказывавшее определяющее влияние на решение конкретных экономических задач. Поиск политических компромиссов неизбежно приводил к **непоследовательности и нерешительности** при проведении преобразований.

Подтвердились опасения, изложенные в прошлогоднем Послании Президента Федеральному Собранию. 1997 год действительно давал **ощущение** подъема и возможности выхода на траекторию устойчивого экономического роста. Но очередное промедление в решении проблемы внешнего и внутреннего государственного долга, нерасторопность в бюджетной и денежно-кредитной политике,

неблагоприятные внешние факторы и уступки отраслевому лоббированию привели к тому, что названные в Послании 1998 года ориентиры государственной экономической политики, **оставаясь верными по сути, оказались не востребованными** ни исполнительной, ни законодательной властью.

Россия упустила шанс для перехода к этапу роста.

Сегодня, говоря об августовском пике кризиса, мы почти забыли, с чего **начинался** 1998 год. Начинался он с больших экономических надежд. Вспомним: в начале прошлого года были выплачены **все долги** пенсионерам и работникам бюджетной сферы, укрепился рубль, была практически остановлена инфляция. Наметился **небольшой экономический рост**.

Однако очень быстро выяснилось, что накопленного потенциала стабилизации для противостояния негативным процессам явно не хватает. Концентрированным выражением этих процессов и явились финансовые потрясения августа 1998 года. Они не только беспощадно обнажили наши **старые** проблемы, но и породили **много новых**. Сегодня важно проанализировать угрозы, способные оказать значительное негативное влияние на развитие

экономики в **среднесрочной перспективе**. Для успешной борьбы с этими угрозами важно понимать, что возникли они давно, но были существенно обострены кризисом.

К числу таких **угроз** необходимо прежде всего отнести продолжающийся **кризис банковской системы, инфляцию и проблемы с урегулированием российского внешнего долга**.

Причин **банковского кризиса** много. Это и упоминавшееся выше отсутствие в промышленности платежеспособного спроса на банковский кредит, вынуждавшее банки держаться подальше от реального сектора, становиться зависимыми от переменчивой конъюнктуры финансовых рынков. И избыточная вовлеченность системообразующих банков в процесс обслуживания бюджета. И специфическое законодательство, ограничивающее операции банков на фондовом рынке. И увлечение крайне сомнительными проектами в области недвижимости, корпоративных слияний, управления чуждыми видами коммерческой деятельности.

Таким образом, базовые предпосылки для возникновения **банковского кризиса** существовали еще

до августа 1998 года. Мало того, к середине лета кризис в банковской сфере уже стал набирать обороты и проявлялся в сокращении остатков средств на корреспондентских счетах банков, нарастании невозвратов кредитов, увеличении задолженностей по форвардным и другим контрактам.

События 17 августа стали дополнительным катализатором кризиса. Замораживание ГКО, падение цен на валютные обязательства государства, девальвация рубля и паническое стремление граждан забрать свои вклады привели к коллапсу банковской системы.

Девальвация рубля вызвала рост цен и тарифов. Два года подряд мы гордились результатами работы по снижению уровня инфляции. Люди, уставшие от гонки цен, вздохнули свободно. Удавалось сохранять стабильность курса рубля, последовательно уменьшать ставку рефинансирования, снижать доходность государственных ценных бумаг.

Но прошедший год доказал: без действенных мер по реформированию реального сектора, преодолению существенных искажений в развитии рынка - эти финансовые показатели сами по себе еще мало о чем

говорят и мало чем служат

IV записка

безусловное выполнение бюджетных и других обязательств, - краеугольный камень в современном рыночном хозяйстве. Допущенные Правительством и Федеральным Собранием в последние годы **ошибки в бюджетном планировании привели к массовым неплатежам со стороны государства.** Это, в свою очередь, генерировало многочисленные цепочки неплатежей в экономике. Очевидно, что такую практику надо пресекать самым решительным образом. **Это первая задача.**

Сокращение внешнего и внутреннего долга государства - **вторая задача** в области бюджетной политики. Совместными усилиями все органы государственной власти должны сделать все возможное, чтобы успешно завершить переговоры по внешнему долгу страны и по-новому реструктуризировать обязательства, **отодвинув платежи на как можно более долгий срок.** Причем речь идет о проблемах не только 1999 года, но и последующих примерно 15-ти лет. Совместно с кредиторами предстоит искать непростые, возможно - неординарные решения. Для этого нам необходима четкая и сильная переговорная позиция, а,

следовательно, убедительная программа действий, поддержанная исполнительной и законодательной властью.

Третья задача - освободить бюджет от непосильных обязательств, превратить его в реальный. Есть серьезные опасения, что нам с вами удалось сделать бюджет 1999 года таким. Его нереалистичность по ряду заложенных в него базовых показателей стала проявляться уже сейчас. Но постараться завершить 1999 год таким образом, чтобы проект бюджета-2000 удовлетворял означенным целям, можно и должно.

Однако все время идти по пути сокращения расходов было бы непростительной ошибкой. Этот путь - лестница вниз, в основании которой стоит абсолютное обнищание населения, чреватое социальными взрывами.

Таким образом, в нашей бюджетной политике необходимо **перенести акцент с сокращения расходов на увеличение доходов**. Конечно, эту четвертую по списку, но не по важности задачу выполнить очень трудно. Обидеть научный институт или больницу, в очередной раз сократив ассигнования, реорганизовав

или слив с другим таким же учреждением, - много проще. Но без решительного перелома ситуации с доходами мы обречены шагать по ступенькам вниз.

Стратегический курс определен: снижение бремени на товаропроизводителей, **расширение на этой основе налогооблагаемой базы и улучшение администрирования.** Другие направления налоговой реформы предполагают, в частности:

- **предельное упрощение налоговой системы и максимальное использование экономически нейтральных налогов, которые не возлагают дополнительного бремени на прирост прибыли, личных доходов, занятости;**

- **существенное увеличение доходов государства за счет проведения комплекса мероприятий, стимулирующих отказ предпринимателей от теневой экономической деятельности;**

- **сведение к минимуму мер текущего налогового контроля за деятельностью предприятий, сосредоточение ресурсов контролирующих органов на ключевых сферах;**

- **предоставление субъектам Федерации самостоятельных налоговых источников,**

соответствующих объему их конституционных функций, постепенное сокращение объемов федеральных трансфертов.

Чем быстрее будет завершена эта работа и обеспечена на несколько лет вперед неизменность налогового законодательства, тем лучше будет инвестиционный климат в России, тем быстрее будут сформированы условия для начала экономического роста.

Необходимо принять ряд законодательных решений по усилению дисциплины налогоплательщиков и добиться совершенствования мер по повышению собираемости налогов. В частности, необходимо установить ответственность собственников и управляющих предприятий за неуплату налогов в бюджет.

Когда государство имеет реальный бюджет, снижает налоги, а главное - выполняет свои финансовые обязательства - оно вправе потребовать того же от налогоплательщиков. Начиная с 1999 года необходимо совместными усилиями обеспечить постепенное сокращение недоимок по платежам в бюджет.

Нужно продолжить работу по сокращению и рационализации расходных статей бюджета. Важной задачей является дальнейшая реализация **программы экономии государственных расходов**. В 1999 году необходимо провести ревизию нормативно-правовой базы с целью исключения бюджетных расходов, не обеспеченных реальными источниками финансирования. Обеспечить контроль за соблюдением бюджетными организациями лимитов потребления электро- и теплоэнергии, расходных материалов, товаров и услуг.

Следует осуществить разумное **сокращение количества федеральных целевых программ**, и одновременно добиться практического исполнения **Бюджета развития**. Необходимо также завершить инвентаризацию государственного имущества бюджетных организаций и определить меры по совершенствованию его использования.

Особо следует выделить и задачу обеспечения бесперебойности, а также равномерности финансирования расходов, предусмотренных законом о бюджете. Чрезвычайно важно укрепить вертикаль финансового контроля в системе исполнительной

власти, ужесточить санкции за незаконное и нецелевое использование государственных средств. Государство должно быть готово в любой момент дать точный ответ налогоплательщику - куда, для каких целей и насколько эффективно были использованы его средства. Для этого следует восстановить практику проведения ревизий исполнения бюджетов регионов, получающих средства из федерального бюджета по каналам межбюджетных отношений.

Необходимо усовершенствовать механизм реструктуризации задолженности по платежам в бюджет, отделить долги от вала штрафов, пеней и санкций. К предприятиям, не принимающим меры по исполнению налоговых обязательств, должны более решительно применяться механизмы обращения взыскания на имущество и процедуры банкротства. Требуется наладить эффективную и прозрачную работу центров по реализации арестованного имущества неплательщиков.

Банк России и Правительство начали работу по восстановлению банковской системы. Но если ее восстанавливать в прежнем виде, то ничего иного, кроме новых "олигархов" и старых проблем мы не

получим. Пора более решительно двигаться в сторону специализации банков, выделив для начала две группы: банки - расчетные центры и инвестиционные банки.

Для первых главное - обеспечить своевременность и абсолютную прозрачность перечисления средств своих клиентов. Налоговые платежи должны идти исключительно через такие банки. Тогда любые потрясения на финансовых рынках **обойдут стороной** платежную систему страны.

Для вторых главное - обеспечить эффективность размещения и использования вкладов юридических и физических лиц. Для этого они должны основное внимание уделять отбору максимально выгодных кредитных проектов для реализации на территории России, последовательно добиваться от государства нормативного совершенствования системы защиты прав кредиторов.

Особый подход - в области **антимонопольного** регулирования. С одной стороны, - это важнейший элемент, способствующий улучшению инвестиционного климата, особенно в регионах, где, зачастую, ради лоббирования интересов уже

действующих локальных монополистов искусственно чинятся препятствия для инвестиций в новые производства.

Но, с другой стороны, очень важно не увлекаться борьбой с монополиями, дабы не ослаблять их конкурентные преимущества в сравнении с зарубежными транснациональными корпорациями. Стоит серьезно подумать над соответствующей корректировкой законодательства с учетом фактора международной конкуренции.

Важное направление государственной финансово-экономической и региональной политики - совершенствование межбюджетных отношений с регионами Российской Федерации. Действующая модель межбюджетных отношений до сих пор ориентирована преимущественно на выравнивание доходов бюджетов разных уровней в соответствии со сложившимися расходными частями местных бюджетов. Она складывалась во многом стихийно и явно не соответствует задачам сегодняшнего дня.

Результатом недостаточно продуманных принципов и методов осуществления политики бюджетного федерализма стали резкая

дифференциация регионов по уровню бюджетной обеспеченности, отсутствие на местах реальных стимулов повышения собираемости налоговых платежей, особенно - поступающих в федеральный бюджет, неэффективное расходование средств региональных бюджетов, в том числе - получаемых в качестве трансфертов из федеральной казны.

В сложившихся условиях необходимо совершенствование нормативного принципа планирования сумм трансфертов, передаваемых как из федерального бюджета в региональные, так и из региональных в муниципальные. **Обновленная система нормативов** должна учитывать прежде всего социальную обеспеченность населения с учетом специфических условий региона.

Сегодняшняя модель межбюджетных отношений не может эффективно работать, поскольку в ней не предусмотрен принцип распределения бюджетных полномочий. Именно поэтому необходимо предпринять меры по разумному разграничению и законодательному закреплению не только бюджетных доходов, но и бюджетных полномочий в целом между всеми уровнями власти.

В последние годы региональная экономическая политика фактически оказалась сведена к межбюджетным отношениям. Убогость такого подхода чувствует на себе и центр, и субъекты Российской Федерации. Следует приветствовать и самым внимательным образом рассматривать любые инициативы регионов в области территориального развития, особенно в случаях, не требующих финансовой поддержки из федерального бюджета.

Но одновременно надо жестко пресекать любые, даже самые незначительные проявления регионального сепаратизма, попытки введения торговых барьеров, нарушения бюджетного законодательства. Настало время отказаться от практики, при которой отдельные регионы пользуются льготными налоговыми и бюджетными режимами в ущерб всем остальным.

Один из симптомов нездоровья в сфере государственных финансов - пренебрежение инструментами оптимизации бюджетных расходов на уровне местных бюджетов и организаций. Практически не применяются даже такие простые, многократно апробированные за рубежом инструменты, как индикаторы результативности.

В принципе желательно, чтобы использование таких индикаторов стало **нормой** бюджетного процесса. Однако для этого потребуется время и соответствующее законодательное обеспечение.

Базу наших реформ составляет **малый и средний бизнес**. В России в 1998 году насчитывалось более 860 тысяч малых предприятий. Это - большая сила, дающая почти 12% ВВП и обеспечивающая на постоянной основе занятость порядка 6,5 миллионам россиян. Это неплохо, однако резервы развития этого сектора еще огромны.

Основной ресурс - значительные масштабы **скрытой безработицы**, с одной стороны, и бедность региональных рынков потребительских, продовольственных товаров, лекарственных препаратов - с другой. Это те зоны, используя которые, малое предпринимательство может успешно развиваться. Поэтому важной задачей является создание благоприятной макроэкономической и правовой среды для мелких товаропроизводителей.

Эффективное решение всех поставленных выше задач невозможно без совершенствования методов

государственного регулирования экономики. Смысл этой работы - **коррекция** негативных проявлений рынка, введение рыночной стихии в прогнозируемые рамки, целенаправленное и планомерное формирование условий и стимулов развития стратегически важных для государства и общества сфер, обеспечение надежной защиты граждан от **чрезмерных социальных издержек реформ.**

Падение мировых цен на нефть и другие товары российского экспорта, жесткость позиции международных финансовых организаций, низкое качество отечественной продукции при жесточайшей конкуренции на мировых рынках - вот те **внешние объективные условия**, с которыми нам придется иметь дело в этом году и в перспективе. Поэтому, разрабатывая и проводя в жизнь экономическую политику, опасно впасть в излишний оптимизм по поводу возможностей отечественных производителей, наличия государственных финансовых ресурсов и готовности инвесторов вкладывать свои средства в российские проекты.

За эти годы стало очевидно: **готовность населения поддерживать экономическую реформу вступает в**

острое противоречие со страхом быть ею раздавленным. И здесь одной пропагандой “светлого будущего” не обойтись. Люди живут не завтра, а сегодня. И результаты реформ хотят увидеть уже сейчас.

Не следует забывать: степень “социального сжатия”, помноженная на людское терпение - и есть те границы дозволенного в экономике, которые мы не имеем права переступать. Каждый раз, когда вновь опускается рубль или задерживается зарплата, эти “границы” сдвигаются все ближе и теснее. Когда профицит бюджета достигается не за счет увеличения доходов, а за счет еще большего сокращения и так небольшой расходной части - страхи населения перед необузданной рыночной стихией увеличиваются многократно.

К сожалению, начатые еще в 1992 году институциональные реформы затормозились. Между тем, необходимость их продолжения диктует не только фактор ограниченности бюджетных средств, но и задача приведения в соответствие с современными требованиями реформируемых секторов экономики, социальной сферы и государства.

Те направления, по которым уже идут **реальные реформы**, должны быть обеспечены финансовыми ресурсами в приоритетном порядке. К ним, в частности, относятся Вооруженные Силы и судебная система.

В прошедшем году шел активный процесс оптимизации системы управления и реорганизации в **Вооруженных Силах**, что позволило избавиться от ненужных организационных структур и более рационально использовать освободившиеся ресурсы. Численность военнослужащих сокращена более чем на 400 тысяч человек и на 1 января 1999 года составила 1 миллион 200 тысяч единиц. Завершен намечавшийся переход на четырехвидовую структуру.

Но повышения качественных параметров Вооруженных Сил и других войск Российской Федерации из-за снижения ассигнований так и не произошло, что поставило под угрозу обороноспособность страны и проведение всей военной реформы. Поэтому основные усилия власти следует сосредоточить на финансовом обеспечении проведения военной реформы и мерах по усилению охраны социальных прав военнослужащих. Продолжить

реализацию программы жилищных сертификатов - наш первейший долг перед защитниками Отечества. Законодателям надо активнее работать над правовыми актами, направленными на практическую реализацию выработанной политики в области военного строительства.

К приоритетным следует отнести и реформу жилищно-коммунальной сферы. Так, необходимо обеспечить повсеместное предоставление жилищных субсидий тем семьям, доходы которых недостаточны, чтобы оплачивать жилье в пределах установленных социальных стандартов. Ужесточить государственный контроль и регулирование тарифов на основные коммунальные услуги, предоставляемые населению, добиться снижения издержек на них.

Необходимо также реализовать комплекс мер по содействию населению, испытывающему трудности при возвращении жилищных кредитов - надо снять барьеры на покупку земли для индивидуального жилищного строительства, на развитие ипотечного кредитования.

1999 год должен стать годом решения наиболее острых проблем **социальной сферы**.

Следует рассматривать как **важнейшую** не только задачу выполнения **текущих обязательств** государства по выплатам заработной платы, пенсий и социальных пособий, но и постепенное погашение накопившейся **задолженности**, которая составила: по заработной плате работникам бюджетных организаций - **15,1** млрд. рублей (на 1 марта 1999 года); по ежемесячным пособиям на ребенка - более **25,9** млрд. рублей (на 1 февраля 1999 г.); по платежам Пенсионного фонда - ~~более~~ **24,5** млрд. рублей (на 1 марта 1999).

Основные подходы в проведении социальной политики следующие.

Первое. Расходы по заработной плате и социальным выплатам в бюджетах всех уровней должны быть в числе **приоритетных и защищенных**, а средства, выделяемые на эти цели, могут использоваться только строго **по назначению**. Пора переходить к **четкому нормативному закреплению прав, полномочий и обязанностей** каждого уровня власти в социальной сфере. Нетерпимо положение, когда обеспеченность социальными пособиями в

благополучном регионе в несколько раз выше, чем в депрессивном.

Второе. Обязательства государства должны строго соответствовать его возможностям. Иначе гарантии государства ничего не стоят. Сейчас крайне важно **восстановить доверие людей к социальным обязательствам государства**, сделав для этого решительный шаг к созданию двухуровневой системы социальных стандартов. **Минимальных** - когда за счет бюджетов всех уровней и внебюджетных фондов удовлетворяются социальные потребности всех без исключения граждан. И **общих** - реализуемых за счет собственных средств населения, а при их отсутствии - за счет средств адресной социальной помощи.

Третье. Переход на **адресный принцип социальной помощи** потребует внесения значительных изменений в законодательство, разработки конкретных механизмов формирования минимальных социальных стандартов, выявления действительно нуждающихся и, самое главное - **реального роста заработной платы**. Это позволит сделать поддержку из бюджетных источников по-настоящему действенной, направив ее именно тем семьям, которые не могут без нее обойтись.

Необходимо закрепить на нормативном уровне: какие услуги остаются бесплатными, а какие - платными, и как государство собирается обеспечить доступность этих услуг.

Четвертое. Современная социальная политика невозможна без активного действия **страховых принципов**. Именно здесь находятся реальные деньги для адресной социальной политики. Необходимо побудить людей вкладывать свои средства в социальные проекты повышения качества жизни, инвестировать их в развитие образования, здравоохранения и жилищного строительства. Для этого каждый человек должен четко знать, на какие цели и под какие гарантии он отчисляет часть своих доходов, от каких рисков страхуется, какие компенсации или пособия получит при наступлении старости, в случае болезни или потери работы.

Создание условий для привлечения населения к инвестиционному процессу должно иметь для Правительства особое, приоритетное значение. Доверит население свои накопления государству, сочтет привлекательным вкладывать свои деньги в социальные проекты, - значит, общество не только

получит дополнительные ресурсы, но и станет более стабильным. Первый шаг в этом направлении может быть сделан через перенос части выплат в государственные внебюджетные страховые фонды с работодателя на работника. Но делать это нужно взвешенно.

Пятое. Назрела потребность в тщательной инвентаризации активов и результатов деятельности социальных ведомств, внебюджетных фондов, а также многочисленных ведомственных фондов развития. **Наведение порядка в социальных ведомствах, повышение управляемости внебюджетных фондов, усиление государственного и общественного контроля - залог успеха намеченных социальных реформ.**

Надо понимать, насколько хрупкой является область социальных отношений в России, насколько разрушителен для нее эгоизм ведомств, популистские амбиции и непродуманные эксперименты. Достаточно нескольких неосторожных действий, чтобы система социальных гарантий пошатнулась, а деятельность социальных ведомств оказалась дезорганизованной. Например, надо острожно подойти к предлагаемому одномоментному снижению тарифов отчислений в

Фонд социального страхования Российской Федерации, к реформированию механизмов их сборов.

Шестое. Преобразования в России, к сожалению, не затронули глубоко сферу **трудовых отношений**, не создали механизма формирования реальной **стоимости рабочей силы**. Заниженная заработная плата, свойственная прежней распределительной системе, не стимулирует предприятия к технологическому совершенствованию рабочих мест, консервирует неэффективную занятость, понижает трудовую активность работников, не способствует росту производительности труда.

Еще более ухудшают положение **задержки с выплатой заработной платы** и отсутствие **солидарной ответственности** за экономическое положение предприятий **руководящего персонала** и наемных работников. Важное направление - создание экономических механизмов, стимулирующих работодателей проявлять заботу о кадровом потенциале и повышении эффективности его использования. Одного государства для решения этих задач недостаточно. Для укрепления **социального партнерства** следует активнее задействовать

Российскую трехстороннюю комиссию по регулированию социально-трудовых отношений с участием представителей Правительства, профсоюзов и объединений работодателей, региональных исполнительных и законодательных органов власти.

Преодоление деформаций в оплате труда будет во многом зависеть от корректировки политики занятости: отказ от содержания излишних работников без оплаты, сдерживания применения банкротств, манипулирования статусом занятого и безработного. Поддержание стабильной ситуации на рынке труда должно быть среди приоритетных задач при осуществлении хозяйственной политики. Показатели уровня безработицы, программы действий Правительства в этой области следует рассматривать одновременно с заложением в проекты бюджетов показателей инфляции и ВВП. Особое внимание следует уделить привлечению финансовых ресурсов в реальный сектор экономики для создания дополнительных рабочих мест, развитию системы общественных работ.

Седьмое. Важнейшей задачей государства является обеспечение устойчивого развития

социальной инфраструктуры - здравоохранения, образования, поддержка отечественной культуры и науки.

В крайне тяжелом состоянии находится система здравоохранения. Угрожающее падение рождаемости, рост смертности, распространение социально-обусловленных болезней обязывают незамедлительно решать проблемы защиты и сохранения здоровья граждан. Россия поддерживает предложенную Всемирной организацией здравоохранения глобальную стратегию "Здоровье для всех", основная направленность которой - **обеспечить доступность медицинской помощи**. В связи с этим Правительство призвано срочно реализовать пакет мер, в результате которых, во-первых, населению был бы гарантирован необходимый набор медицинских услуг, во-вторых, нормализовано положение с обеспечением лекарственными средствами. Следует доработать перечень видов услуг, предоставляемых бесплатно, уточнить базовую программу обязательного медицинского страхования и **объемы гарантированной медицинской помощи**.

Органам управления здравоохранения в 1999 году предстоит провести серьезную работу по развитию государственных и муниципальных учреждений здравоохранения, созданию рынка медицинских услуг, в том числе нетрадиционных и народных методов лечения, введению многоканальной системы финансирования, снижению сроков стационарной помощи за счет переноса части ее объемов в амбулаторно-поликлинические условия, а также в дневные стационары и стационары на дому.

Острейшая проблема, решение которой требует объединения усилий государства и всего общества, - распространение наркомании, особенно среди молодежи. В развитие Федерального закона "О наркотических средствах и психотропных веществах" необходимо принять федеральную целевую программу "Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотическими средствами, психотропными веществами и их незаконному обороту на 1999-2001 годы", предусматривающую решение всех аспектов проблемы - медицинского, социального, правового.

Узнать секрет

Образование, обеспечивающее стратегические предпосылки экономического роста, а следовательно и улучшение качества жизни, сейчас превращается в **решающий фактор** дальнейшего развития страны. Отечественную систему образования всегда отличали высочайший уровень, фундаментальность и широта. Отрадно, что за последние годы в этой сфере произошли существенные перемены: возрос престиж знаний, расширена самостоятельность учебных заведений, исчез идеологический диктат, возродился дух академических свобод, появились новые виды образовательных учреждений, в том числе и частные.

В то же время ситуация в сфере **образования** остается тревожной. Резко ощущается недостаток финансирования, растет социальная напряженность среди преподавателей. В среднем задолженность по заработной плате учителям составляет 4-5 месяца, а в отдельных регионах, таких как Республики Карелия, Татарстан и Саха (Якутия), она превысила годовую отметку. Задолженность ликвидирована только в 9 регионах Российской Федерации.

Учитывая особую, ключевую роль грамотных, по-настоящему просвещенных граждан для подъема

страны, Правительству и Федеральному Собранию следует безотлагательно принять Федеральную программу развития образования, цель которой - вернуть уважение к Учителю, обеспечить людям этой профессии достойные условия жизни. Недопустимо перекладывать ответственность за сложившееся положение с плеч Центра на регионы, и наоборот. Поиск механизмов поддержки образования - **общая задача** властей всех уровней. Для привлечения дополнительных источников финансирования необходимо активнее задействовать предусмотренные законодательством меры поддержки школы, в том числе, и за счет добровольных пожертвований и целевых взносов физических лиц и организаций, а также создания попечительских советов.

Сегодня ведутся большие дискуссии о реформе школьного и вузовского образования. Главные выводы: во-первых, нельзя допускать снижение уровня государственных гарантий получения доступного бесплатного, в пределах законодательства, общего и профессионального образования каждым членом общества. Во-вторых, надо усилить его гуманитарную направленность, сделать более гибким и

восприимчивым к новым вызовам времени, найти гармоничное сочетание **фундаментальных и прикладных знаний**. Именно образованность нации, ее интеллектуальный капитал станет базой успешного развития России в будущем.

Острой нехваткой финансовых ресурсов порождены многие проблемы **в культуре и искусстве**. Тормозятся творческие инициативы и перспективные проекты, накапливаются долгострой, приостановлена реставрация уникальных памятников истории и культуры. Но как бы остро ни стояла проблема финансирования, нельзя допустить разрушения **системы общедоступных учреждений культуры и искусства**, в первую очередь библиотек, музеев и театров, а также культурной самоизоляции отдельных регионов России. Наш первейший долг - сохранить **особо ценные объекты культурного наследия**, для чего должны как можно скорее принять соответствующий федеральный закон.

Государственный протекционизм и бюджетное **финансирование**, как доказывает практика, всегда будут решающими для развития культуры. Культура - это признак цивилизованности государственности и

именно государство несет ответственность за ее развитие. В то же время государство обязано участвовать и в развитии механизмов привлечения **внебюджетных средств**, а также новых методов работы учреждений культуры и искусства в рыночной ситуации, о чем уже говорилось в Послании Президента 1998 года. Для этого следует внести разумные коррективы в систему налогообложения; содействовать расширению сети негосударственных учреждений культуры; развитию меценатства и благотворительности, поощряя эту деятельность не только льготным налогообложением, но и специальными “дипломами меценатов”. Созданию дееспособных механизмов защиты авторских прав, получения доходов от коммерческого использования культурных ценностей поможет разработка и принятие соответствующего федерального закона.

Демократические преобразования освободили искусство от диктатуры идеологии. Но оно тут же попало под не менее жестокий диктат денег. Сегодня многие страны мира, оказавшись под жестким прессингом массовой культуры, стоят перед угрозой потери национального и культурного своеобразия. Эта

проблема особенно серьезна для России, где десятилетиями в угоду превратно толковавшемуся принципу интернационализма подавлялось национальное своеобразие ее народов. Нельзя твердить как заклинание слова о высокой российской духовности, уникальности отечественной культуры перед лицом **опасности вытеснения** ее культурными суррогатами. Нельзя придавать забвению наши общепризнанные достижения в этой сфере, **богатейшие традиции многонациональной российской культуры**. Нынешний год для русской культуры особенный - это год А.С.Пушкина. И празднование 200-летия со дня его рождения должно пройти на достойном уровне, как большой общенациональный праздник.

Одна из определяющих черт наступающего тысячелетия - бурное развитие новейших технологий и глобальная информационная революция. **Наука и технология** становятся главнейшим фактором экономического развития, что влечет за собой качественные перемены во всех сферах человеческой деятельности. То, что мы должны расстаться с беспечным отношением к этим вопросам, ярко демонстрирует компьютерная **“проблема 2000 года”**,

которой уделяется первостепенное значение во всем мире.

Однако, при существующей не востребованности науки в нашей стране есть опасность не только проиграть самый перспективный рынок высокотехнологичных товаров, но и окончательно утратить свои позиции. К сожалению, сейчас России на этом рынке принадлежит менее 0,5 процента, в то время как могло бы принадлежать в 20 раз больше. Такая задача выполнима лишь при условии создания эффективной системы внедрения наукоемких технологий, практической реализации достижений отечественной научной мысли. Приоритетом государственной политики поэтому должна стать защита результатов интеллектуальной деятельности, стимулирование создания, внедрения и правовой охраны новейших технологий. Затраты на проведение такой работы на порядок ниже, чем потери от нелегального использования интеллектуальной собственности, принадлежащей Российской Федерации. Только внедрение изобретений в области военного, специального и двойного назначения могли

бы дать государству прибыль, превышающую 1 миллиард долларов в год.

Многие из названных задач можно решать более эффективно, в том числе, за счет придания им соответствующего статуса **президентских программ**. Результативность огромного количества существующих сейчас программ крайне низка. Уже сегодня необходимо **пересмотреть идеологию формирования** президентских, федеральных целевых, межотраслевых и региональных **программ**. Сориентированные на ключевые сектора рынка, с хорошо продуманным механизмом реализации, они должны формулировать основные перспективные задачи на длительный срок, определяя их бюджетные параметры на несколько лет вперед. Программы обязаны предусматривать масштабное **обновление основных производственных фондов**, степень износа которых уже приближается к 70 процентам. Доля новых машин и оборудования в перспективе должна быть доведена до 30-35 процентов. Ставку предстоит сделать на простаивающее без промышленного заказа **отечественное машиностроение**.

Только заполнив многочисленные белые пятна и пустоты в новом механизме управления экономикой, можно обеспечить выход в режим устойчивого, динамичного развития. **Нерешительность власти гасит положительные эффекты реформы**, усиливает перекосы - этот урок мы уже проходили, однако нужных выводов не извлекли. **Хватит** заниматься самообманом, **хватит** уповать на то, что все само собой образуется. Двигаться дальше в направлении реформ и исправлять допущенные ошибки - это наше общее дело.

По реакции Федерального Собрания и общества на предыдущие Послания Президента могу судить о том, что в целом они всегда поддерживались. Однако реализация заложенных в них идей шла не всегда гладко. Неточно выбирались приоритеты. Отсутствовала координация ветвей власти. Слабым был спрос с ответственных должностных лиц. Завершившийся год показал, что продолжать подобную практику губительно.

ГЛАВА 2. ОБЩЕСТВО И ВЛАСТЬ НА РУБЕЖЕ ВЕКОВ

Стабильная Конституция, подлинный федерализм, развитое местное самоуправление, демократические выборы, законность и безопасность граждан, действенная независимая судебная система - вот те базовые принципы, без которых немыслимо развитие нашего общества. Именно с их помощью можно перекинуть мост в третье тысячелетие, обеспечить в России демократический характер власти и ее преемственность.

2.1. Конституция Российской Федерации и политическая стабильность общества

Конституция 1993 года создала легитимную основу российской государственности на демократических принципах, заложила систему отношений между Центром и регионами. Она стала фактором стабилизации политической жизни страны, обеспечив общество и власть цивилизованными формами разрешения конфликтов, четкими правовыми

механизмами преодоления противоречий между различными ветвями и уровнями власти. Концептуальной основой Конституции Российской Федерации признано закрепление прав и свобод человека в качестве высшей ценности.

От обеспечения и соблюдения заложенных в Конституции принципов зависит- каким путем мы пойдем дальше. Либо страна через длительный процесс формирования гражданского общества и правового государства "вырастет" из своего тоталитарного прошлого. Либо конъюнктурные изменения Конституции повернут нас назад - к реставрации диктатуры одной партии и всевластию Советов.

Чем ближе даты парламентских и президентских выборов, тем громче звучат призывы переписать Основной закон. Анализ предлагаемых изменений показывает, что они носят не столько правовой, сколько политический характер. Речь по существу идет о принципиально ином видении государственного устройства.

Для одних инициаторов конституционных поправок неприемлема общественно-политическая и социально-экономическая система, заложенная в новой

Конституции. Другие не могут согласиться с принципом разделения властей и пытаются изменить баланс полномочий, “перетянуть” его в свою сторону, предлагая, например, “уточнить” полномочия Президента, Правительства и Федерального Собрания.

То, в каком виде предлагается некоторыми депутатами идея созыва Конституционного Собрания, не выдерживает никакой критики. Народное волеизъявление подменяется некими уполномоченными, назначенными отдельными государственными органами. Первым же своим решением такое “анти-Конституционное Собрание” может перечеркнуть действующий Основной закон, принятый на всенародном референдуме.

Прежде чем начинать дискуссии об изменении Конституции, надо научиться ее уважать, до конца завершить конституционную реформу, начатую в 1993 году - полностью реализовать и развить заложенный в Конституции Российской Федерации огромный демократический и гуманитарный потенциал. Необходимо разобраться, с чем связаны недостатки в реальной жизни - с заложенными в Конституции

принципами и механизмами или с нереализованностью этих принципов.

Да, в работе государственного аппарата ни в центре, ни на местах пока еще не обеспечиваются должным образом гарантии прав и свобод граждан. Интересы отдельных ведомств, выдаваемые за государственные, часто берут верх над здравым смыслом и логикой общественного развития. **Ведомственный сепаратизм** в настоящее время представляет собой не меньшую угрозу, чем национальный или религиозный. Серьезные недостатки имеются и в деятельности органов местного самоуправления. Это значит, что работу надо начинать с принятия законов, конкретизирующих конституционные принципы, с установления жесткого контроля за их соблюдением, прежде всего чиновниками, а не с поправок к Конституции.

Законодательные органы власти, прежде всего Государственная Дума, призваны обеспечить максимально полную реализацию норм Основного закона в конституционных и федеральных законах. Именно от качества и темпов работы нижней палаты парламента в немалой степени зависит становление

юридической базы правового государства, реализованность заложенного в Конституции огромного потенциала.

И Президент, и Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно обращали внимание Федерального Собрания на необходимость срочного заполнения правовых пробелов по самым важным вопросам государственного строительства. Ведь главный критерий, по которому оценивается работа парламента, - насколько качественна законотворческая деятельность и своевременны принимаемые законы. Но, как говорится, “воз и ныне там”.

Ежемесячная программа законопроектной работы в среднем выполняется Государственной Думой лишь на 40 процентов. Депутаты нередко “вхолостую” тратят рабочее время, а следовательно и средства налогоплательщиков, на обслуживание своего рейтинга и на обсуждение законов, противоречащих Конституции. Законодательная деятельность подменяется псевдоактивностью, ведутся бесконечные дискуссии по общеполитическим проблемам. Принимаются постановления и обращения по

вопросам, не отнесенным Конституцией к компетенции палат Федерального Собрания и не имеющие юридической силы. Иногда палаты Федерального Собрания голосуют за решения, содержащие поручения в адрес федеральных органов исполнительной власти или вторгающиеся в компетенцию органов власти субъектов Федерации.

В результате многие федеральные конституционные законы и федеральные законы, предусмотренные Конституцией, до сих пор не приняты. Из пятнадцати федеральных конституционных законов вступили в действие только шесть.

В первоочередном порядке подлежат принятию оставшиеся федеральные конституционные законы: о порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта, об изменении конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации, о государственном флаге, гербе и гимне Российской Федерации, о чрезвычайном и о военном положении и другие.

Отсутствуют важнейшие законы, призванные определить нормативную базу в сфере общественной жизни. “Завис” в согласительной процедуре между палатами Федерального Собрания федеральный закон **“Об общих принципах организации и деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”**. В течение многих лет безрезультативно обсуждается проект закона “Об альтернативной гражданской службе”.

В законодательной деятельности палат Федерального Собрания не выделяются в качестве приоритетов законопроекты, направленные на реализацию механизмов обеспечения государственной национальной и федеративной политики, которые бы сделали ее в полном смысле **правовой политикой**.

Серьезную озабоченность вызывает нежелание федеральных органов государственной власти “связывать” себя жесткой процедурой принятия **решений**, закрепленной законом. Так, с июня 1994 года практически без движения лежал в Государственной Думе проект закона о порядке принятия **федеральных**

конституционных законов и федеральных законов. В 1997 году в связи с тем, что текст законопроекта уже устарел и нуждался в уточнении, Президент отозвал этот проект и одновременно внес его новую редакцию. Прошло два года - и опять никакого движения.

Порядок деятельности Правительства по-прежнему определяется регламентом, который утвержден самим же Правительством, хотя это предмет регулирования федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации". Видимо, это удобнее, чем работать в соответствии с буквой закона.

Отсутствие четкой правовой регламентации деятельности государственных органов и отдельных чиновников лишает граждан возможности защищать свои права, создает условия для коррупции и произвола чиновников, ограничивает саму государственную власть в реализации потенциала Конституции.

Но еще хуже, когда в законах, которые принимаются якобы в развитие Конституции, пытаются протащить позиции ей прямо противоположные.

Скажем, на Президента Конституцией возложена обязанность по обнародованию федеральных законов, значит он и должен определять соответствующий печатный орган. Однако Государственная Дума не оставляет попыток возложить опубликование федеральных законов на **“Парламентскую газету”**.

Если эти негативные тенденции не будут преодолены, Президенту придется снова использовать свое право “вето” и обращение в Конституционный Суд. А формирование стройной правовой системы демократического Российского государства затянется на неопределенный срок.

В 1998 году Президент **подписал 193** федеральных закона, **отклонил 67** (как правило, в связи с имеющимися противоречиями Конституции или федеральным законам), а **9** законов - **вернул без рассмотрения** в Государственную Думу из-за различных нарушений, допущенных при их принятии. Отдельную проблему составляет утверждение федеральных законов, **не обеспеченных финансовыми источниками**. Государственная Дума, а последнее время все чаще и Совет Федерации, уходят от

ответственности, перекладывая их реализацию на Президента и исполнительную власть.

Те же негативные тенденции проявляются и в нормотворческой деятельности **Правительства и органов исполнительной власти**. Многие положения Конституции и федеральных законов могли бы действовать гораздо эффективнее, если бы были приняты соответствующие подзаконные акты и осуществлялся надлежащий контроль за их выполнением.

Сегодня все еще принимается масса актов, не соответствующих Конституции и федеральным законам. Отсутствует четкий порядок принятия различных решений, делаются попытки подменить законы инструкциями. Более того, уже введенные в действие законы не применяются чиновниками, которые ссылаются на “отсутствие инструкций”. А положения закона в издаваемых инструкциях зачастую “корректируются” с учетом ведомственного интереса.

Поставленная в предыдущих Посланиях задача разработать программу **административной реформы** по-прежнему остается не реализованной. Причин тому

может быть две: либо в нее был заложен концептуальный изъян, либо кому-то выгодно, чтобы в государственном аппарате оставалась неразбериха. Сегодня нам необходимо сообща выработать подходы к этой проблеме, позволяющие упорядочить систему исполнительной власти и структуру ее местных органов, повысив тем самым **эффективность управления** страной.

Действенность Конституции невозможна без **укрепления судебной власти**. Истекший год был очень важен для становления Судебного департамента и института судебных приставов. Все заметнее становится голос **судейского сообщества**. Значительным шагом было принятие **федерального закона о мировых судьях**, создающего возможности большей доступности правосудия для миллионов граждан.

Однако, достаточная **законодательная база**, обеспечивающая осуществление быстрого, полного, справедливого, гуманного, неотвратимого правосудия, еще не создана. Суды ждут появления Уголовно-процессуального и Гражданского процессуального кодексов, неотложность принятия которых очевидна.

Отказ от отживших конструкций, неукоснительное соблюдение принципов равенства граждан перед законом и судом, гласности и состязательности позволят надежно защищать права и свободы личности.

Не первый год говорится о реализации конституционной нормы, согласно которой арест и содержание под стражей возможны только по судебному решению. Остро стоит вопрос об оказании юридических, нотариальных и адвокатских услуг малообеспеченным гражданам. Однако работа над соответствующими законопроектами так и не была доведена до конца.

В полном объеме должно быть реализовано положение о **независимости судей**, законодательно закреплённая **самостоятельность судов**. Хронические недостатки бюджетного финансирования федеральной судебной системы обострили в 1998 году опасную тенденцию - **рост материальной зависимости судов от органов власти субъектов Российской Федерации**. Это практически **парализует** такой инструмент контроля федеральных органов власти, как **опротестование в суде действий должностных лиц** или **признание по суду**

недействительными тех или иных **решений органов власти на местах.**

Важно, чтобы государство обеспечивало **высокий статус судейского корпуса**, не допускало ситуации, когда судьи выступают в роли просителя. В то же время, сами судьи должны осознавать меру ответственности, возложенную на них.

1998 год прошел под знаком **Года прав человека**, что позволило полнее выявить проблемы и ключевые направления в реализации **конституционных прав и свобод** россиян. Продолжил свою работу институт Уполномоченного по правам человека. Серьезным обязательством нашего государства остается **отмена смертной казни.**

Существенным образом подкрепила российскую государственную практику в этой области ратификация **Европейской конвенции прав и свобод человека**, а также признание юрисдикции **Европейского суда по правам человека**. Россияне получили возможность обжаловать решения органов государственной власти, ущемляющие их права и свободы, в тех случаях, когда пройдены все внутренние судебные процедуры и инстанции. На

сегодняшний день в Европейский суд по правам человека уже направлено 2700 исков из Российской Федерации.

* * *

Есть еще один важный пласт проблем, связанных с попытками изменить Конституцию. Особую опасность представляют идеи конституционных изменений, когда в их основе лежит принцип "экономической целесообразности". Что имеется в виду?

В настоящее время чрезвычайно остро стоит проблема **поиска внутренних источников** пополнения федерального бюджета. Традиционно ими были доходы от сырьевых отраслей промышленности. Сегодня большая часть предприятий в этой сфере приватизирована. И у некоторых "горячих голов" возникает соблазн национализировать эту собственность, чтобы затем совершить новый передел. Это недопустимо.

Конечно, те, кто завладел государственной собственностью с нарушением закона, должны быть привлечены к ответственности. Но **тотальный пересмотр итогов приватизации неразрывно связан с**

пересмотром основных конституционных положений, и это всем следует иметь в виду.

Поэтому сегодня необходимо внимательно оценивать не только нормативные акты, но и конкретные решения органов исполнительной власти на предмет их соответствия базовым конституционным принципам. Корректировка экономического курса и экономические преобразования должны совершаться строго в пределах, установленных действующей Конституцией и не должны затрагивать основы существующей политической системы. Это важно с точки зрения преемственности власти.

Попытки изменить существующий экономический строй, свернуть реформы, подорвать незыблемость основных прав и свобод граждан, таких как частная собственность, в том числе на землю, свободное предпринимательство, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, представляют по сути угрозу государственности и будут решительно пресекаться.

Нельзя не остановиться на основном тезисе тех, кто ратует за изменение Конституции, -

перераспределение полномочий в пользу законодательной власти.

По своему конституционному потенциалу полномочия Государственной Думы достаточно велики. В ее арсенале - огромное количество рычагов и средств воздействия на политическую ситуацию в стране. От выражения недоверия Правительству до импичмента Президенту России. Председатель Государственной Думы и по своему юридическому статусу, и по реальным возможностям влияния на стратегические решения в стране - не уступает Председателю Правительства. И, наконец, всем "практикующим политикам" хорошо известно: депутатский мандат - гораздо "надежнее" министерского портфеля. Поэтому любые утверждения о том, что президентская власть в России - это почти "абсолютная монархия", совершенно беспочвенны.

Элементарный анализ Конституции показывает: нарушение баланса сил определяется не пороками Основного закона и даже - не "отдельными недостатками" действующего законодательства. Он определяется, прежде всего, **качественным наполнением властных структур.** Тем, какие люди

приходят в законодательную или исполнительную власть. Как они умеют распорядиться депутатскими или министерскими полномочиями. Авторитет федеральных органов власти зависит от того, насколько силен личный ресурс председателей обеих палат Федерального Собрания, Председателя Правительства и, разумеется, насколько высок политический потенциал Президента страны.

Конечно, Конституция - не "Святое Писание". В нее можно и нужно вносить поправки.

Так, сегодня активно обсуждается тема расширения полномочий Федерального Собрания и, в частности, право Государственной Думы в той или иной степени влиять на формирование кабинета министров, создавая так называемое **правительство парламентского большинства**. Но пока даже не ясно, что в данном случае считать парламентским большинством - конституционное или простое большинство Государственной Думы. Нужна ли специальная конституционная норма о таком правительстве. Будет ли лидер победившей на выборах партии автоматически претендовать на роль **Председателя Правительства**. Какова мера

ответственности парламента за деятельность сформированного им правительства. Неоднозначность и новизна этих вопросов для России, которые не могут быть предметом кулуарного решения, требуют самой широкой дискуссии, в том числе с учетом опыта работы нынешнего Правительства, по сути уже являющегося правительством “парламентского большинства”.

Прежде чем рассматривать любые конкретные изменения в действующей Конституции, необходимо проведение консультаций и общественной дискуссии о целесообразности их внесения. Не потворствовать прямо противоположным требованиям разных политических групп или парламентских фракций, а находить поле для компромисса по тем вопросам, которые высветила сама жизнь, сама общественная и государственная практика. В противном случае речь пойдет о торге между властями, а не о политическом соглашении в интересах граждан.

Предлагаемые ранее варианты договоров о согласии, в которых предусматривались изменения в Конституции, опасны. Ни законодатели, ни Президент, чьи полномочия близки к завершению, не

могут навязывать своим преемникам правила игры, по которым им самим не жить. Это грубое нарушение политической этики и, действительно, похоже на “сговор за спиной народа”. Конституция, **принятая всенародным референдумом**, уже в силу этого предусматривает **сложный** порядок внесения изменений. Этот порядок предъявляет **повышенные требования** к обоснованности конституционных поправок, которые должны опираться на **широкую общественную поддержку** и согласовываться между **основными политическими силами** страны.

Дискуссия о внесении поправок в Конституцию допустима только на профессиональном уровне, только не спеша, и только при активной роли Президента. Именно Президент является **гарантом российской Конституции** и именно ему предстоит быть **первым арбитром** в нелегком споре между разными политическими силами, **выставляющими к Конституции прямо противоположные требования**. К тому же, осенняя (1998 г.) сессия Думы показала, что ни одна из предложенных депутатами поправок не набрала квалифицированного большинства голосов. Это значит, что вопрос об изменениях в Конституции

еще не назрел и, вполне возможно, что спор о расширении полномочий будущего парламента сегодня тоже надуман. Если это так - то только Президент сможет закрыть дискуссию, отложив ее до “лучших политических времен”.

Если все же возникнет необходимость внесения изменений в отдельные нормы Основного закона, то с ними можно согласиться лишь в том случае, если они не касаются основ конституционного строя и иных базовых положений Конституции.

Но и тогда придется иметь в виду, что Президент России не может оставить в наследство своему преемнику такую Конституцию, где его полномочия настолько изменены, что не позволят ему исполнять роль Главы государства. А значит и функции гаранта Конституции, незыблемости принципа разделения властей, а, следовательно, политической стабильности.

Любые, даже самые минимальные, изменения в полномочиях ныне действующих органов власти могут быть введены в действие только после того, как будет избран новый Президент. Содержательные поправки в Основной закон могут вноситься не ранее середины 2000 года, то есть уже обновленными органами власти.

2.2. Через укрепление власти - к сильному государству

Последнее десятилетие XX века в России было ознаменовано **кардинальными переменами** в ее государственном устройстве. Фактически только в начале 90-х годов мы вплотную приступили к строительству настоящей, а не мнимой федерации. **Переход от унитаризма к реальному федерализму** остро поставил вопрос о совершенствовании организации всей системы государственной власти.

За шесть лет со дня принятия Конституции многое сделано для претворения в жизнь новых конституционных требований. Россия на деле превратилась в **федеративное государство**: главы субъектов Федерации избираются населением, на местах действуют законодательные и исполнительные органы власти, в ведение которых перешло распоряжение **собственностью** субъектов Федерации и значительной частью **налогов**. Сформировалась не только правовая база, но и **устойчивые традиции местного самоуправления**.

Руководители государственных органов власти регионов составляют **верхнюю палату парламента**, которая наделена значительными конституционными полномочиями. Развивается законодательная база деятельности органов государственной власти всех уровней.

Проблемы государственного строительства были лейтмотивом всех Посланий Президента. Это объясняется их огромным масштабом и важностью. Однако особый акцент необходимо сделать на задаче **укрепления единства власти и исполнительной вертикали**. С одной стороны, речь идет о повышении исполнительской дисциплины, обеспечении единства правового пространства Российской Федерации и верховенства федерального законодательства. С другой - возрастает практическое значение таких, казалось бы, субъективных факторов, как наличие согласия между всеми ветвями власти в Центре и на местах относительно целей и путей развития страны, а также готовность **разделить ответственность** за совместно принятые решения. Поэтому сегодня мы должны в первую очередь **завершить процесс консолидации государственной власти**, добиться ее

внутреннего единства, укрепить всю властную вертикаль.

Как показывает опыт, именно несогласованность действий, а подчас и прямая конфронтация ветвей власти становятся серьезным препятствием на пути строительства сильного государства, на пути достижения политической и общественной стабильности.

Именно “дефицит” согласия, выразившийся в хроническом противостоянии исполнительной и законодательной власти, стал причиной, не позволявшей последовательно проводить реформы. С самого начала они осуществлялись в условиях острого политического противостояния и давления оппозиции, отрицавшей избранную стратегию преобразований. Многие из решений диктовались логикой политической борьбы, а не экономической целесообразностью. Год за годом принимались весьма жесткие, но не реалистичные бюджеты. Оппозицией тормозилась налоговая реформа, блокировалось развитие земельного рынка и другие важные законопроекты. Эти обстоятельства способствовали увеличению числа тактических ошибок, усилению

тяжести их последствий для населения и экономики.

Во многом в результате противостояния сложилось противоречивое законодательство. А ведь мировой опыт демонстрирует четкую взаимосвязь между качеством законодательной базы и успешной работой Правительства, напрямую определяющую динамику экономического развития. В прошедшем году мы имели возможность еще раз в этом убедиться. Именно “законотворческий тупик” при принятии антикризисной программы стал непреодолимым препятствием для правительства С.В.Кириенко и явился далеко не последней причиной его отставки.

Одобрение парламентом выдвижения кандидатуры Е.М.Примакова на пост Председателя Правительства позволило преодолеть серьезнейший политический кризис. Политическая стабилизация - несомненное достижение нынешнего Правительства. Но в оставшиеся полгода до выборов в парламент нужно выходить на новый этап работы - максимально использовать время для **решения острых экономических задач.**

В силу этого Правительство, все члены кабинета должны действовать как единая команда технологов,

сконцентрировавшись на сугубо экономических проблемах - от получения займов МВФ до промышленной политики. Правительство обязано руководствоваться, прежде всего, стратегическими целями, намеченными в Посланиях Президента. Если в своей деятельности оно не руководствуется этими основными директивными документами, то не понятно, чем оно вообще руководствуется.

Правительство не имеет права подменять исполнение своих прямых профессиональных обязанностей шумными политическими "маневрами". Так, инициировав свой "пакт" о согласии, "Правительство согласия" чуть само не стало генератором нового политического кризиса и не нарушило достигнутое равновесие.

Согласие само по себе ничего не стоит, если за ним нет конкретных результатов в решении базовых экономических задач. Отсутствие ощутимых достижений в экономике усиливает напряженность в отношениях Правительства и Государственной Думы, которая вновь возвращается в режим конфронтации с исполнительной властью, отказывая в поддержке многих ее инициатив, в том числе, в социальной и

налоговой сферах.

Многие проблемы во взаимоотношениях внутри власти возникают из-за того, что организационное и правовое оформление властной вертикали в Центре и на местах непростительно затянулось. И здесь опять встают вопросы к федеральному законодателю. Например, до сих пор не реализована конституционная формула о "единстве исполнительной власти в Российской Федерации". Даже в принятом Федеральном конституционном законе "О Правительстве Российской Федерации" не нашлось места для конкретизации этого важнейшего конституционного положения.

Вместе с тем недопустимо подменять проблему укрепления единства исполнительной вертикали и повышения ответственности региональных властей ностальгическими воспоминаниями о тех временах, когда федеральный Центр мог в одностороннем порядке снимать и назначать руководителей субъектов Российской Федерации. Тем более опасно рассуждать о целесообразности отказа от существующего принципа избрания губернаторов населением региона и переходу

к выборам региональных руководителей местными законодательными органами. От таких "непрямых" выборов - прямой путь к воссозданию старой "исполкомовской" вертикали, а значит - к слому всего ныне существующего конституционного порядка, к фактической ликвидации федеративных основ государства.

С тех же позиций нужно подходить и к проблеме местного самоуправления. Ни Конституция, ни федеральное законодательство не позволяют посягать на выборность и независимость его органов.

Расширение прав и повышение самостоятельности регионов в ходе строительства федеративного государства - процесс объективный. Однако региональные власти еще не всегда юридически корректно и политически взвешенно используют свою самостоятельность. Поэтому одним из серьезных барьеров на пути к становлению нормальных федеративных отношений по-прежнему остается правовой нигилизм региональных органов власти, несоответствие конституций, уставов и законов ряда субъектов Российской Федерации нормам Конституции

Российской Федерации, а также несоблюдение местными властями федерального законодательства, принятого в пределах компетенции Российской Федерации.

Случается, что органы государственной власти ряда субъектов Российской Федерации в одностороннем порядке предпринимают действия, прямо разрушающие единое правовое и экономическое пространство страны. И если к немногочисленным открыто сепаратистским выступлениям сегодня большинство региональных руководителей относятся так же негативно, как, например, к "грязным" политическим технологиям, то методы так называемого "мягкого" сепаратизма, к сожалению, по-прежнему используются в массовом порядке. Пожалуй, самый высокий пик принятия регионами правовых и экономических решений, противоречащих федеральному законодательству, пришелся на дни августовского финансового кризиса 1998 года.

В частности, некоторые губернаторы пошли на "закрытие" своих регионов, предприняли попытки "запереть" товары и административно урегулировать цены на предметы первой необходимости. Так

называемые антикризисные меры отдельных субъектов Российской Федерации заключались в установлении своих правил реализации алкогольной продукции, в создании собственных золотовалютных резервов, в установлении контроля над тарифами естественных монополий. Со ссылкой на чрезвычайность ситуации предпринимались попытки пересмотреть итоги приватизации, перевести в управление регионов объекты федеральной собственности. Нередко, как это имело место в Удмуртии, Краснодарском крае и других регионах, в адрес Центра даже слышались угрозы перестать переводить федеральные налоги и начать реализовывать собственную налоговую политику.

Конечно, можно попытаться оправдать стремление местных властей смягчить подобным образом последствия экономического кризиса, поскольку Государственная Дума и Правительство нередко серьезно запаздывают с реакцией на конкретные проблемы в регионах. Однако, принцип "цель оправдывает средства" в данном случае не просто неприемлем, он - опасен. Незаконными, антиконституционными мерами нельзя преодолеть

экономические трудности в "отдельно взятом" регионе, зато можно объективно разрушить единое экономическое пространство страны.

Безусловно, федеральные органы власти должны использовать весь арсенал имеющихся в их распоряжении средств для борьбы с экономическим и правовым сепаратизмом регионов, с их недальновидными политическими шагами. Однако гораздо более важной и сложной является задача предупреждения и профилактики возникновения подобных ситуаций. Если федеральному Центру не хватает для этой работы законодательных и административных "рычагов" - необходимо проработать и принять соответствующие законы, например, об ответственности **выборных лиц субъектов Российской Федерации** за действия, нарушающие Конституцию Российской Федерации.

Думаю, также назрела **необходимость** срочной разработки **правовых оснований** введения прямого **федерального правления на территории субъектов Российской Федерации**, на которой нарушаются конституционные принципы, попираются права и свободы человека. Кроме того, необходимо как можно

быстрее законодательно закрепить систему инструментов **федерального контроля за законностью нормативных актов субъектов Федерации**, предусматривающую, в частности, ведение **федерального Регистра правовых актов субъектов Федерации** и установление санкций за умышленное неподчинение правовым актам федеральных органов власти должностных лиц.

Требуется в короткие сроки разработать механизм реализации решений Конституционного Суда Российской Федерации о признании неконституционными нормативно-правовых актов субъектов Федерации, противоречащих федеральному законодательству. Процедуры **федерального принуждения** могут быть использованы также в отношении органов государственной власти субъектов Федерации, нарушающих федеральные законы и судебные решения. Государственный контроль и законное федеральное принуждение - обязательный элемент любой жизнеспособной федерации.

Отдельно следует остановиться на проблеме досрочного прекращения полномочий избранных глав

исполнительной власти субъектов Российской Федерации и глав местного самоуправления. Тут есть два аспекта: политический и государственно-правовой.

Политическая ответственность должна наступать в случае явных провалов региональных и местных властей в проведении экономической политики, невыполнении предвыборных обещаний. Эта ответственность может включать такие процедуры, как отзыв избирателями или досрочные выборы по инициативе представительных органов, и регулироваться законодательством субъектов Российской Федерации. В случае грубого нарушения Конституции и федерального законодательства наступает **государственно-правовая** ответственность, включающая такие процедуры, как досрочное прекращение полномочий избранных руководителей судом по заявлению Президента или представительных органов. Последняя должна регулироваться федеральным законодательством.

Однако при этом важно помнить, что подлинный федерализм предполагает взаимное согласование интересов федерального Центра и регионов. Поэтому задача обеспечения **неукоснительного соблюдения**

федеральной Конституции и законов на всей территории Российской Федерации должна решаться при безусловном соблюдении основополагающих принципов федеративных отношений и уважении прав и самостоятельности субъектов Федерации. Поэтому сегодня не менее важной и актуальной проблемой является необходимость ограничить возможности федерального Центра незаконно вмешиваться в дела субъектов Российской Федерации, принимать экономически необоснованные решения, возлагающие на региональные власти обязательства, с которыми они не могут справиться. Рецидивы унитаристского мышления и соответствующих методов действий федеральных органов власти не менее опасны для нашего, еще не окрепшего федерализма, чем региональный сепаратизм.

Органичное соотношение федерального и регионального законодательства - необходимое условие стабильности правовой ситуации, в конечном счете - устойчивости самой федерации.

Защита федеративных отношений - не только вопрос законодательства, но и трудная

организационно-административная проблема. Если в отношении судебной системы вопрос принципиально решен, то с "исполнительной вертикалью" ясности пока нет. Региональные руководители, естественно, требуют передать наиболее важные территориальные органы в подчинение субъектов Федерации. "Самые сообразительные" предлагают при этом сохранить федеральное финансирование указанных учреждений.

В настоящее время наблюдаются большие различия в порядке организации и деятельности территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти. Результат - дублирование функций, излишние расходы на государственное управление. Эффективный мониторинг деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти также до сих пор не налажен. Зачастую между территориальными органами, действующими в одном субъекте Федерации, отсутствует необходимая согласованность и координация. А ведь именно на них возлагаются функции по федеральному контролю, в том числе за

расходованием бюджетных средств и исполнением решений федеральной власти.

Центр не проявляет должной активности при подборе кадров в структурах федеральной власти в регионах, не обеспечивает эти органы надлежащим финансированием, перекладывая в результате часть расходов на субъекты Российской Федерации.

Проблема сложна и в одночасье не решается. Здесь нужен индивидуальный подход к каждому федеральному ведомству с учетом особенностей конкретных субъектов Российской Федерации и мнения руководителей регионов.

Однако в целом надо иметь в виду следующее: при образовании территориальных органов прежде всего надо исходить из Конституции Российской Федерации, закрепляющей предметы ведения Российской Федерации и совместные предметы ведения Российской Федерации и ее субъектов. Территориальные органы должны создаваться для обеспечения исполнения федеральных функций. По предметам совместного ведения можно постепенно, на протяжении нескольких лет перейти к исполнению этих