

Общими силами - к подъему России (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)

Послание · № 6/н · от 17.02.1998 · Президент Российской Федерации · Действует без изменений

ПОСЛАНИЕ
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОМУ СОБРАНИЮ

Общими силами - к подъему России
(О положении в стране и основных направлениях политики
Российской Федерации)

ВВЕДЕНИЕ

Многие из событий, которыми был насыщен 1997 год, можно назвать драматическими. Однако, пройдя через серьезные испытания, наша политическая система доказала, что она обрела устойчивость, которая позволяет преодолевать кризисы без срывов, в рабочем режиме. 1997 год можно без преувеличения назвать годом политической стабилизации.

Мы все учимся находить общий язык, совместные решения сложнейших проблем, стоящих перед страной. Вырабатываются эффективные механизмы согласования позиций политических сил и ветвей власти. Понимание того, что вне прочного общественного согласия в России не может быть ответственной и перспективной политики, становится необратимым. И хотя еще сохраняется риторика бескомпромиссной борьбы, нельзя не видеть, как существенно мы продвинулись на пути к нормальному политическому взаимодействию, к достижению конструктивных компромиссов. Тенденция очевидна: основные политические силы все более интегрируются в цивилизованный политический процесс, а радикалы оказываются на его обочине. Объявленный годом согласия и примирения, 1997 год положил начало преодолению глубинного социально-политического раскола в обществе.

Эта тенденция имеет все основания стать устойчивой, поскольку обусловлена реальными изменениями, происходящими в стране. Катастрофа, многократно обещанная критиками курса, не состоялась, и уже ясно, что не состоится. Несмотря на огромные трудности, начато решение наиболее острых проблем. Экономика стабилизирована, спад остановлен, появились первые признаки роста.

До победных рапортов еще далеко. В новый этап мы вступаем с грузом множества нерешенных проблем. Но это не отменяет насущной необходимости уже сейчас задать новые ориентиры государственной политики.

У нас сформированы условия для перехода от стратегии преодоления кризиса к стратегии подъема. А в центр внимания текущей политики ставится задача экономического роста.

Такие ориентиры государственной политики не имеют ничего общего с необоснованным оптимизмом. Президент обладает всей полнотой информации о положении в стране, и эта информация пока не располагает к благодушию. Но если мы будем плестись в хвосте событий и уже сейчас не поддержим начавшийся рост, завтра он может остановиться. Более того, необходимы опережающие действия. Иначе окажемся не готовыми к решению новых проблем, закономерно возникающих на начальных стадиях роста.

Экономический рост - не самоцель. Главное, чтобы количественное увеличение экономических показателей привело к изменению всех сторон социальной жизни: ощутимому повышению благосостояния людей, улучшению социального самочувствия, расцвету образования, науки, культуры.

Только тогда мы сможем, не ограничиваясь сухой статистикой, уверенно сказать: "Страна на

подъеме!"

Для этого необходима максимальная согласованность усилий общества, всех ветвей власти и систем управления, основных политических сил страны.

Мы выходим из периода кризисов и борьбы. Настает время совместной конструктивной работы во имя подъема России.

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. УСПЕХИ И ПРОСЧЕТЫ 1997 ГОДА

1.1. Новое в развитии России

В жизни нашей страны появились принципиально новые, позитивные тенденции. Об этом свидетельствуют объективные статистические показатели.

Уже с октября 1996 года прекратилось снижение валового внутреннего продукта (ВВП), а в прошлом году началось его увеличение.

Впервые за последние годы начался рост промышленного производства - почти на 2 процента. Из пятнадцати главных секторов промышленности производство выросло в девяти.

Расширяется география промышленного роста. В декабре 1996 года он был зафиксирован лишь в четырех регионах, сейчас - в каждом втором. Выявились лидеры, где рост промышленного производства составляет более десяти процентов.

Это, правда, средние цифры. И потому они не должны успокаивать. Ведь рост в той или иной отрасли, в том или ином регионе обеспечивает пока слишком малое число предприятий. Остальные продолжают оставаться в кризисном положении. Не может удовлетворять общая статистика, если положительные показатели достигаются благодаря немногим.

Экономика России стала принципиально иной. Мало сказать, что она стала рыночной. Если раньше экономический рост был во многом средством удовлетворения честолюбивых замыслов вождей, то теперь развитие экономики направлено на нормальные человеческие потребности самих россиян. Зримое достижение состоит в том, что Россия покончила с многолетней зерновой зависимостью. Ее справедливо считали позором нашей страны, располагающей крупнейшими в мире черноземами. Не громкие продовольственные программы, а рынок сделал то, чего так долго и безрезультатно добивалась власть при командной экономике. Более того, страна становится экспортером зерна, возрождая почетное звание "хлебной державы".

Меняется повседневная жизнь людей. Второй год растут реальные доходы. Статистика постоянно фиксирует практически полную насыщенность товарного рынка, причем во всех частях России, а не только в Москве.

Россияне обзаводятся собственным жильем - строят дома, приватизируют квартиры (в городах 40 процентов семей - собственники жилья). Доля индивидуального строительства при вводе нового жилья за пять лет выросла с 11 до 40 процентов.

Позитивные процессы характеризуют и демографическую ситуацию. Растет средняя продолжительность жизни. Сокращается общая смертность. Уровень младенческой смертности - едва ли не самый низкий в истории страны. Число браков после долгого периода сокращения начало расти, а это свидетельствует о предстоящем росте рождаемости.

Происшедшие изменения сказываются и на психологическом состоянии граждан. Различные социологические исследования в 1997 году показали, что впервые за последние годы увеличилось число россиян, полагающих, что их положение либо улучшилось, либо не ухудшилось.

1.2. Либерализация и финансовая стабилизация. Что дальше?

Как известно, реформы у нас начались с либерализации экономики. Были отпущены цены, проведена широкомасштабная приватизация, либерализована внутренняя и внешняя торговля. Появились развитый негосударственный сектор, современная банковская система, рынки товаров, услуг, капитала.

Либерализация экономики еще не окончена. Предстоит обеспечить надежную защиту экономических прав граждан, немало потрудиться над законодательной базой, повысить эффективность приватизации, создать условия для формирования полноценных рынков земли и недвижимости, устранить перекосы в системе государственного регулирования: пока на одних направлениях роль государства неоправданно ослаблена, на других - избыточна. Но все это мероприятия завершающего характера.

Главный, исторический результат достигнут - в России построена рыночная экономика. И другой она уже не будет.

Первые годы либеральных реформ были отмечены тяжелыми экономическими потрясениями, особенно финансовой системы. Мы пережили сильный спад производства, гиперинфляцию, дестабилизацию валютного рынка.

Резкое обострение финансовых проблем потребовало адекватного ответа со стороны государства. Мы взяли курс на финансовую стабилизацию. И достигли на этом пути ощутимых положительных результатов.

Удалось победить инфляцию. По этому показателю Россия приближается к уровню развитых стран мира. Устойчив валютный курс, накоплены достаточные золотовалютные резервы. Сделаны важные шаги по упорядочению бюджетного процесса.

Россия пострадала от мирового финансового кризиса гораздо меньше, чем многие другие страны. Это лишь подтверждает тот факт, что финансовая и денежная системы страны уже достаточно окрепли для того, чтобы не только справляться с внутренними проблемами, но и держать удары извне.

Безусловно, до тех пор, пока не переломим к лучшему ситуацию со сбором налогов, пока не сделаем бюджет исполнимым, нельзя говорить о том, что финансовая стабилизация в России окончательно состоялась. Добавлю, что мы еще не вышли на запланированные низкие уровни процентных ставок. Более того, в январе пришлось повысить ставку рефинансирования. Вновь поднялся уровень доходности на рынке государственных ценных бумаг.

Несмотря на сложное начало года, можно утверждать: резервы политики финансовой стабилизации еще есть. Но их осталось немного. Основные результаты уже получены.

Либерализация экономики и финансовая стабилизация были важнейшими задачами, стоявшими перед разными составами российского Правительства. Это была тяжелая, неблагодарная, но необходимая работа. И те, кто ее проводил, несмотря на все свои ошибки, безусловно, заслуживают признательности.

Либерализация экономики и финансовая стабилизация - рубежи, отвоеванные нами ценой громадных усилий. С этих рубежей мы никогда не отступим: российское государство будет и впредь защищать собственность, обеспечивать экономические свободы и рыночную конкуренцию, удерживать низкую инфляцию и твердый курс рубля.

Но пора уже вплотную заняться тем, что ждет нас впереди. Мы застряли на середине моста: инфляционное прошлое действительно осталось позади, а вот к инвестиционному будущему приблизиться не удастся.

Нужна новая политика - политика экономического роста.

В прошедшем году началось решение ряда проблем, поставленных в Послании 1997 года.

Нам удалось приблизиться к осуществлению главного принципа бюджетной политики: "обещать выполнимое, обещанное выполнять".

Из года в год снижается первичный дефицит федерального бюджета. В 1999 году он должен быть

равен нулю. Это значит, что страна будет жить по средствам, не накапливая новые долги. Есть программа сокращения бюджетного дефицита в целом. Мы выходим на перспективное бюджетное планирование.

В прошлом году потратили много сил для того, чтобы сократить задолженность бюджета перед населением.

Удалось полностью погасить долги перед пенсионерами. Этот рубеж должен быть удержан во что бы то ни стало - независимо от экономической ситуации и состояния бюджета.

Практически рассчитались по зарплате с бюджетниками в регионах. Предупреждаю Правительство и руководителей регионов - появление новой задолженности недопустимо.

Погашена задолженность перед военными по денежному довольствию. Но, надо признать, долги перед армией и ВПК еще есть, и немалые. Речь идет о социальных выплатах военнослужащим, зарплате гражданского персонала, финансировании оборонного заказа. Эти задачи надо решить в течение 1998 года. И решим, если увеличим темпы военной реформы, проведем радикальные изменения всей системы финансирования армии.

Сделаны последовательные шаги к тому, чтобы исполнение бюджета шло исключительно через систему органов федерального казначейства. Заканчивается перевод бюджетных счетов из коммерческих банков в Центральный банк.

Отменена практика выдачи правительственных гарантий по коммерческим кредитам бюджетным организациям. Полностью прекращены любые зачеты с федеральным бюджетом. Возврата к этому не будет. Эти решения не только сэкономят бюджетные ресурсы, но и отобьют охоту зарабатывать на бюджетных трудностях.

В 1998 году полностью откажемся от практики предоставления правительственных гарантий по внешним заимствованиям российских предприятий без проведения конкурса на право их получения. Необходимо, однако, подчеркнуть: решения приняты трудные и ответственные. Те расходы, которые раньше покрывались гарантиями и зачетами, теперь придется финансировать, как говорят, "живыми деньгами". А их еще надо собрать. Уровень работы всех, кто отвечает за доходы бюджета, должен быть качественно иным.

В прошлом году приступили к организации закупок для государственных нужд на конкурсной основе. В этом году переход на конкурсную систему надо завершить и тем самым укрепить бюджет. Прошу Федеральное Собрание поддержать эту важную работу.

То же самое относится и к пакету социальных законов. Государственной Думе следовало бы вернуться к рассмотрению этого вопроса. Ведь всем уже ясно: чтобы социальная политика была сильной и действенной, помогать нужно лишь тем, кто действительно нуждается в помощи. Политики, желающие обеспечить льготами всех, на деле лишают необходимой поддержки социально слабые категории граждан.

Прошедший год отмечен началом реформы жилищно-коммунального хозяйства. Главное сейчас - найти баланс между инициативой, самостоятельностью субъектов Российской Федерации, с одной стороны, и едиными для всей страны рамками концепции этой реформы - с другой.

Двинулась вперед реформа естественных монополий. Уже первые шаги этой реформы ознаменовались хоть и небольшим, но заметным снижением тарифов на электрическую энергию и цен на природный газ для промышленности, снижением тарифов на грузовые перевозки железнодорожным транспортом.

Мы должны не только установить строгий контроль за ценами и тарифами естественных монополистов, но и так отстроить систему государственного регулирования, чтобы они сами были кровно заинтересованы в снижении издержек, сокращении неэффективных расходов.

В стране сформирован фондовый рынок, встроенный в мировую систему.

Мы перешли к таким формам приватизации, которые обеспечили продаваемым пакетам акций реальные, рыночные цены и, следовательно, немалые доходы бюджета.

Это плюсы 1997 года. Но и минусов было более чем достаточно.

Хотя приняты неплохие решения, бюджетный кризис все еще не ослабевает. Собираемость налогов остается неудовлетворительной, несмотря на определенное улучшение в последние месяцы.

Мы на несколько лет опоздали с реформированием бюджетной сферы. Теперь приходится форсированными темпами наверстывать упущенное.

Всем надо усвоить урок: вялость в реформах оборачивается ущербом. Потерянное время имеет свою цену.

Из-за недобора налогов приходилось покрывать текущие расходы за счет ускоренной продажи государственной собственности, тратить полученные деньги не на развитие, а на латание бюджетных прорех.

Если работа с налоговыми доходами была поставлена плохо, то к работе с расходами бюджета приступили только в конце 1997 года.

Продолжается бездумное расточительство бюджетных средств. Укоренилась порочная практика расходования средств за пределами бюджетных ассигнований, наращивания кредиторской задолженности. Бюджетополучателей давно не проверяли, и, вполне возможно, среди них немало тех, кто просто не вправе претендовать на получение денег от государства.

Только после выхода Указа в конце прошлого года дело сдвинулось с мертвой точки. Буду поддерживать все разумные шаги Правительства по экономии бюджетных расходов.

Порядка в государственных финансах все еще нет.

Мы по праву гордимся значительным снижением уровня инфляции. К основным достижениям относили и снижение процентных ставок, а также доходности на рынке государственных ценных бумаг. Именно с этим связывались надежды на перемещение финансовых ресурсов в сферу производства.

В течение длительного времени проценты и доходность действительно снижались. В последние месяцы, однако, происходило противоположное. Хотя ситуация остается непростой, мы сумели избежать девальвации рубля, справились с кризисом самостоятельно, не прибегая, как другие, к многомиллиардным заимствованиям из-за рубежа. Наш финансовый рынок устоял. А это значит, что мы на правильном пути.

Кризиса без ущерба не бывает. Российская экономика понесла потери. Возрастает стоимость обслуживания государственного долга. Это увеличивает нагрузку на бюджет 1998 года, будет негативно сказываться на выполнении бюджетных обязательств. Проценты и доходность поднялись настолько, что мы откатились к показателям начала 1997 года. На окончательное преодоление последствий финансового кризиса уйдет несколько месяцев.

Есть и другая причина случившегося - плачевное состояние российского бюджета, просчеты в финансовой политике. А вот здесь пенять можно только на себя.

И тем не менее обретен полезный опыт, позволяющий сделать важные выводы.

Во-первых, недопустимо строить политику на финансовых рынках в расчете только на спекулятивные иностранные инвестиции. Они в состоянии "разогреть" рынки, но совершенно непригодны для решения задач устойчивого экономического роста.

В 1998 году мы должны так выстроить систему регулирования, чтобы подтянуть на финансовые рынки отечественных инвесторов, в максимальной степени мобилизовать все имеющиеся в стране внутренние источники роста.

В то же время надо сделать все возможное для привлечения иностранных производственных инвестиций. Ведь здания и оборудование не могут сняться с места и исчезнуть под влиянием капризной конъюнктуры мирового финансового рынка.

Во-вторых, хотя наша система защиты от неблагоприятных ситуаций, складывающихся на мировых финансовых рынках, выдержала первые удары, она еще не отстроена должным образом. В 1998 году необходимо это сделать.

Много надежд возлагалось на подготовленный Правительством проект Налогового кодекса. Реальность, однако, такова, что работу над ним пришлось фактически начинать заново. Уже говорилось о начале жилищно-коммунальной реформы. Концепция утверждена, прошел почти год. Есть первые конкретные результаты: на 12,5 триллиона рублей снижены бюджетные расходы на дотации жилищно-коммунальному хозяйству. После проверок, выявивших огромное завышение себестоимости коммунальных услуг, затраты на них в ряде регионов были заметно снижены. Однако так дело обстоит не везде. Есть регионы, где "реформа" свелась лишь к повышению платы за коммунальные услуги, где бездействуют службы жилищных субсидий, не налажена разъяснительная работа. Если дальше так действовать (а вернее, бездействовать) - погубим дело. До сих пор не имеем отчетливой промышленной и инвестиционной политики. Много было сказано о реформе предприятий. Но самой реформы нет.

Во всех посланиях Президента Федеральному Собранию ставилась задача сокращения взаимных неплатежей предприятий. Разрабатывались объемные планы ее реализации. Результат получился противоположным этим планам. Неплатежи предприятий продолжают расти, по темпам опережая инфляцию. За год не выдвинуто никаких инициатив, не принято ни одного масштабного решения. По-прежнему неудовлетворителен уровень инвестиционной активности. За прошлый год инвестиции снизились на 5 процентов. Из 52 важнейших пусковых объектов, предусмотренных федеральной инвестиционной программой, введены в действие лишь 11.

Медленно продвигается реформирование социальной сферы. Лишь в конце прошлого года утверждены концепция реформы здравоохранения и программа пенсионной реформы, а в начале этого года - концепция реформирования российской науки. Конечно, социальные реформы рассчитаны на длительный период. Но потратить целый год только на разработку и утверждение концепций - слишком расточительно.

Пока нет положительных результатов реформ, происходит стихийное замещение бесплатных услуг платными. Система образования все жестче делится на образование для богатых и для всех остальных. Это грозит снижением общего уровня как средней, так и высшей школы, что может пагубно отразиться на интеллектуальном потенциале страны.

Схожая ситуация и в здравоохранении. Происходит быстрая дифференциация медицинских услуг в зависимости от материального достатка пациентов на фоне деградации значительной части медицинских учреждений.

Многие проблемы носят хронический характер. Старый груз тянет нас назад, тормозит начало устойчивого роста. 1997 год можно оценить с небольшим плюсом, но он явно не оправдал всех надежд, которые мы на него возлагали.

1.3. Положение дел в системе власти

Подъем в России невозможно обеспечить без эффективной власти, работающей на принципах служения обществу, а не самой себе.

Подчеркну, речь идет обо всех институтах государственной и муниципальной власти. Ответственность перед обществом лежит не только на Президенте и Правительстве, но и на депутатах, судьях, руководителях органов власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

Никто из нас не имеет права ни на минуту забывать основной конституционный принцип: в России единственным источником власти является народ, который осуществляет ее как непосредственно, так и через органы государственной власти, органы местного самоуправления. Значит, народ вправе спрашивать с власти в целом за качество ее действий, за ее эффективность. Вот почему сотрудничество властных институтов является важнейшей задачей.

1997 год стал поворотным в установлении новых для нас консолидирующих политических традиций. Прежде всего это проявилось в новых формах политического согласования позиций по

принципиальным вопросам развития страны. Среди них - консультации главы государства с лидерами депутатских фракций и групп, совещания Президента с руководителями законодательной и исполнительной ветвей власти ("совет четырех"), Круглый стол для обсуждения наиболее острых проблем и другие.

Ошибаются те, кто считает, что такие формы подменяют конституционные органы власти. Речь идет лишь об организационных способах достижения политических компромиссов. Более того, это освоение потенциала самой Конституции, реализация конституционной обязанности главы государства обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Задача состоит в том, чтобы развивать и разнообразить формы диалога прежде всего между законодательной и исполнительной ветвями власти. Такой диалог должен идти постоянно и на разных уровнях, причем акцент должен делаться на законодательном обеспечении стратегии подъема.

Включение земли в экономический оборот, государственная регистрация юридических лиц, правовая защита инвестиций, усиление ответственности субъектов рынка, посильные для бюджета социальные обязательства государства - эти и многие другие вопросы давно требуют полноценного законодательного регулирования.

Однако кардинальных изменений в законодательной сфере еще не произошло.

Вновь приходится констатировать, что велико - в основном из-за невысокого юридического качества - число отклоняемых Президентом России законов. Из 277 законов, переданных в 1997 году на подпись главе государства, 86 было отклонено. 11 законов возвращены без рассмотрения из-за нарушений конституционной процедуры их принятия. Причем четыре закона возвращались дважды. Существенно то, что по мотивам низкого качества отклоняется немало законов, потребность в которых общество ощущает очень остро. Но принцип - пусть лучше некачественный закон, чем его отсутствие - для нас неприемлем. Правовой порядок крепнет не числом законов, а их качеством. Огромный резерв повышения уровня законодательной работы заложен в законе о порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов. Но он так и не был принят в прошлом году.

В сфере законотворчества крупные задачи возлагались и на Правительство Российской Федерации. Однако, хотя его работа оживилась, прорыва здесь не произошло.

По-прежнему правительственные законопроекты не являются доминирующими в деятельности Федерального Собрания, о чем говорилось в прошлогоднем Послании. В 1997 году из 687 законопроектов, внесенных в Государственную Думу субъектами законодательной инициативы, Правительством было внесено только 127 (без учета проектов законов о ратификации международных договоров и соглашений). К тому же не все из них отвечают требованиям юридического качества.

Мало что сделано и для установления жесткой дисциплины ведомственного нормотворчества. Так и не проведена ревизия массива ведомственных нормативных актов, по-прежнему далеко не все из них проходят обязательную регистрацию в Министерстве юстиции.

Если в условиях разделения властей можно понять разногласия между ветвями власти, то нет оправдания разногласиям в такой единой системе, как исполнительная власть. Нельзя признать нормальным, когда по одной и той же проблеме высокими должностными лицами публично высказываются мнения не просто с разных, но подчас с противоположных позиций. Это - крайне опасное для государственности явление, с которым буду продолжать бороться весьма жестко, вплоть до освобождения от должностей.

В минувшем году не все из намеченного было реализовано в сфере государственной службы и кадровой политики. В частности, остались без изменений принципы финансирования государственного аппарата, не разработаны четкие основания и процедуры привлечения к

дисциплинарной и материальной ответственности госслужащих и т. д.

В то же время нужно отметить, что Правительство и Администрация Президента активно вместе работают над проектом Кодекса государственной службы. Став законом, этот документ позволит по-новому построить взаимоотношения государственного аппарата с гражданами, стимулировать добросовестную работу чиновника.

Несмотря на предпринимавшиеся меры, острой остается проблема коррупции в государственном аппарате. Тому есть ряд причин.

Коррупция - не только криминальная проблема. Она порождается прежде всего сохранившимися возможностями командовать экономикой, вялостью контроля, сбоями в работе правовой системы. Ей способствуют низкое гражданское самосознание, стереотипы двойной морали: люди охотно поддерживают публичные обличения в коррупции, но для решения собственных проблем не гнушаются принять "правила игры", навязываемые им коррупционерами.

Вот почему одна только правоохранительная система не справится с задачей борьбы с коррупцией. Для этого нужны последовательная государственная политика, объединенные усилия не только всех органов власти, но и самого общества. Эта политика должна быть оформлена в виде антикоррупционной программы, реализуемой в увязке с реформированием системы управления в целом.

И все-таки уже в минувшем году на этом направлении дело сдвинулось с мертвой точки.

Во-первых, упразднен институт так называемых уполномоченных банков и принято решение о полном переходе на казначейскую систему исполнения федерального бюджета.

Во-вторых, получили широкое распространение конкурсное размещение государственных заказов и конкурсная закупка продукции для государственных нужд.

В-третьих, мы отказались от государственных закупок сырой нефти и ликвидировали систему спец-экспортеров нефти.

В-четвертых, на основе Указа начал действовать имеющий антикоррупционный характер механизм контроля за доходами и крупными расходами должностных лиц. В текущем году этот механизм охватит гораздо большее число государственных служащих. Для создания прочной законодательной базы финансовой "прозрачности" высших должностных лиц мною направлены в Государственную Думу соответствующие законопроекты. Их необходимо принять как можно скорее.

В-пятых, мы стали более серьезно относиться к общественным сигналам о проникновении криминальных элементов во властные структуры. Хотя такому проникновению пока слабо препятствует федеральное и региональное избирательное законодательство, у нас и сегодня есть законодательные возможности для привлечения к уголовной ответственности тех руководителей и депутатов, которые прикрываются своим статусом для преступной деятельности. Эти возможности правоохранительные органы должны использовать, не дожидаясь публикаций в прессе.

В 1997 году был принят ряд государственных решений по усилению системы охраны прав граждан, позитивные последствия которых начнут сказываться в жизни общества уже в текущем году.

Прежде всего имею в виду перелом в отношении к судебной власти. Впервые предусмотрено существенное - почти в полтора раза - увеличение бюджетного финансирования судебной власти. В конце 1997 года был принят Федеральный закон о Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации. Сама судебная власть берет в свои руки контроль за распределением бюджетных средств между судами общей юрисдикции.

Приняты федеральные законы об исполнительном производстве и о судебных приставах. Тем самым в России восстановлен институт, существенно укрепляющий авторитет судебных решений, становящийся преградой на пути криминальной "юстиции". В большинстве регионов уже созданы и начали активно действовать службы судебных приставов. Правительство Российской Федерации должно оказать организационную и финансовую помощь в скорейшем становлении нового правового института.

Важное решение, способствующее соблюдению прав человека, - перевод системы исполнения уголовных наказаний из Министерства внутренних дел в подчинение Министерства юстиции. Необходимо как можно быстрее принять соответствующие поправки в действующее законодательство, завершить процесс переподчинения учреждений исполнения наказаний. И это только один из шагов, направленных на укрепление органов юстиции в целом. В правовом государстве именно министерство юстиции является ведущим в проведении правовой политики государства.

1.4. Военная реформа

В прошедшем году получила новый импульс военная реформа. Это - одно из принципиальных направлений государственной политики по укреплению властных институтов и качественному изменению их деятельности.

В основном преодолено отношение к этой реформе как к чему то искусственному, навязываемому сверху. И хотя во взглядах на пути ее проведения еще нет единства, в целом военная реформа осознана обществом как острая и объективная необходимость. Ведь она определит судьбу Вооруженных Сил, других войск, оборонного комплекса России на пороге третьего тысячелетия. В основе проводившихся и планируемых на 1998 год мер лежат строгие экономические расчеты, увязанные с финансовыми возможностями государства. Главное здесь - курс на качественное совершенствование всех компонентов военной организации государства, поиск наиболее рациональных путей обеспечения обороны и безопасности страны.

Намечены жесткие, но вполне достижимые ориентиры. В 1997 году сделаны конкретные шаги на этом стратегическом направлении.

Первое. Проведено сокращение Вооруженных Сил на 200 тысяч человек. В нынешнем году численность военнослужащих будет сокращена до 1 миллиона 200 тысяч. Это позволит высвободить существенные ресурсы для решения проблемы задержек выплаты денежного довольствия, которая преследовала армию на протяжении последнего времени, для повышения уровня боевой подготовки солдат и офицеров.

Второе. Начались и будут продолжены организационные преобразования, позволяющие более рационально использовать ресурсы, выделяемые на обеспечение обороны и безопасности страны. В Вооруженных Силах объединены в единый комплекс Ракетные войска стратегического назначения, Военно-космические силы, войска ракетно-космической обороны.

Начато и в 1998 году должно быть завершено объединение Военно-воздушных сил и Войск противовоздушной обороны.

Армия избавляется от несвойственных или ненужных ей сегодня функций и организационных структур. В частности, из Вооруженных Сил выводятся военно-строительные части, сельскохозяйственные и торговые предприятия. Помимо улучшения управляемости, это даст дополнительные средства для решения острых социальных проблем армии.

Третье. Происходит и будет продолжено упорядочение структуры органов исполнительной власти, обеспечивающих безопасность страны.

Одними структурными перестройками, однако, военная реформа не может быть исчерпана. Она немыслима без восстановления понятий, характеризующих армию, - дисциплины и высокого общественного престижа.

Проведение военной реформы будет сопровождаться мерами по усилению охраны социальных прав военнослужащих. Одна из самых острых проблем - жилье. Обеспечение нормальных жилищных и бытовых условий военнослужащим - одно из условий боеспособности армии. С этих позиций и буду подходить к оценке выполнения такой задачи.

Особое внимание обращаю на усиление борьбы с неуставными отношениями в армейской среде, а также злоупотреблениями при высвобождении в ходе реформирования военного имущества.

Структурная перестройка оборонно-промышленного комплекса в прошлом году шла вяло. Этот комплекс по-прежнему огромен и неповоротлив. Его дальнейшее сохранение в нынешнем виде и составе нецелесообразно с различных точек зрения. Это и новые требования к вооружениям, военной технике, производственно-технологической базе, и ограниченность финансовых ресурсов, выделяемых государством на его содержание. Развитие оборонно-промышленного комплекса должно стать частью научно-промышленной политики государства.

Затягивать с реструктуризацией оборонной промышленности больше нельзя.

Для этого в первую очередь требуется урегулировать взаимную задолженность бюджета и предприятий, организаций оборонной промышленности; проинвентаризировать запасы незавершенного производства и не выкупленной госзаказчиками готовой продукции, а затем переоформить эти огромные ресурсы в ценные бумаги или утилизировать; серьезно разобраться с долгами оборонных предприятий федеральному бюджету.

Только расчистив этот "завал", сможем последовательно и методично продолжить решение проблем, накопившихся за многие годы.

Предстоит сформировать обновленный оборонно-промышленный комплекс страны. В него войдут прежде всего крупные интегрированные объединения заводов, НИИ, КБ, которые производят высокотехнологичную и конкурентоспособную продукцию как военного, так и гражданского назначения.

В ближайшие годы мы должны получить компактную, хорошо структурированную оборонную отрасль промышленности, обладающую наукоемкой, высокотехнологичной и диверсифицированной производственной базой.

Реализация такого подхода обеспечит своевременное переоснащение армии и флота необходимым вооружением и техникой, а также станет надежной основой для продвижения продукции российского оборонно-промышленного комплекса на внешние рынки.

1.5. Россия на мировой арене

Наиболее характерная черта внешней политики России в прошедшем году - ее заметная активизация по всем направлениям. Это стало возможным благодаря ясно очерченным параметрам нашей внешнеполитической концепции. Ее суть - твердое отстаивание национальных интересов России, повышение роли нашей страны в мировых делах в интересах укрепления стабильности и сотрудничества в международных отношениях, утверждения модели многополюсного мира.

Яркое свидетельство роста авторитета нашей страны: в 1997 году произошло окончательное оформление "восьмерки" ведущих мировых держав с полноправным членством России.

Вместе с тем внешнеполитические итоги года нельзя оценивать однозначно. Были несомненные успехи, но не все приоритетные задачи удалось реализовать в полной мере.

По-разному складываются наши отношения с государствами - участниками Содружества Независимых Государств.

Важным положительным результатом является заключение Договора о Союзе России и Белоруссии. Мы последовательно выступаем за укрепление двусторонних отношений на его основе.

Есть сдвиги и в деятельности интеграционной "четверки" (Россия, Белоруссия, Казахстан и Киргизия). Однако на этом фоне стал еще более заметен слабый динамизм в развитии СНГ в целом. Далеко не все принятые решения выполняются. Нарастает груз нерешенных проблем в двусторонних и многосторонних отношениях. Сокращается взаимный товарооборот.

На последних совещаниях руководителей стран СНГ прозвучало немало критических оценок, в том числе в адрес России как председательствующей в Содружестве. Надо признать: часть этой критики является обоснованной. Сказываются медлительность и несогласованность действий российских министерств и ведомств.

Все же нельзя забывать главное: экономическая интеграция на пространстве Содружества - это, по

мнению России, закономерный процесс, который объективно выгоден всем его участникам. Мы готовы использовать весь свой потенциал для активизации этого процесса. Но Россия должна ощущать такую же заинтересованность своих партнеров. Мы не призываем других, и сами не будем действовать в ущерб собственным национальным интересам. Единственная разумная основа взаимоотношений членов СНГ - равноправие и взаимная выгода.

Особо - об отношениях России и Украины. После многолетних трудных переговоров в мае 1997 года подписаны "большой Договор" и соглашения по Черноморскому флоту. Удалось снять многие раздражители в наших двусторонних связях. Тем не менее движение к поставленной цели - стратегическому партнерству - шло в течение года медленно. После откровенных бесед Президентов России и Украины появилась реальная надежда, что достигнутое взаимопонимание будет переведено на язык практических дел.

Традиционно активным является европейское направление нашей политики. Оно принесло весомую практическую отдачу: Россия стала членом авторитетной группы международных кредиторов - Парижского клуба, заключила важное соглашение с Лондонским клубом. Вступило в силу Соглашение о партнерстве и сотрудничестве с Европейским союзом.

В то же время до сих пор не удалось решить вопрос о признании России страной с рыночной экономикой. В результате отдельные статьи нашего товарного экспорта в страны Евросоюза по-прежнему подвергаются необоснованным ограничениям. Будем и дальше добиваться исправления этого ненормального положения.

С руководителями Великобритании, Германии, Франции, Италии, других европейских государств продолжается интенсивное взаимодействие по важнейшим проблемам двусторонних отношений и международной жизни.

В центре нашего политического диалога находятся вопросы европейской безопасности. Россия последовательно отстаивает свою позицию о системообразующей роли ОБСЕ в становлении новой архитектуры безопасности на континенте.

Ключевой задачей европейской политики в 1998 году считаем разработку Хартии европейской безопасности - кодекса поведения для новой Европы.

Концепция "натоцентризма" и такое ее проявление, как расширение Североатлантического альянса, остаются для России неприемлемыми. Будем твердо, но не сползая к конфронтации, противостоять этим планам. Существенные надежды здесь возлагаем на заключенный в прошлом году Основополагающий Акт Россия - НАТО, а также на Совместный постоянный совет Россия - НАТО, который призван стать важным инструментом взаимодействия, в том числе по такому ключевому для нас вопросу, как трансформация Североатлантического альянса.

По-прежнему актуальной остается задача адаптации Договора об обычных вооруженных силах в Европе к новым политическим реальностям.

Серьезную озабоченность вызывают участвовавшие заявления отдельных западных и балтийских политиков о "неизбежности" членства в НАТО стран Балтии. Наша позиция на этот счет предельно ясна: такое развитие событий будет воспринято в России как угроза национальной безопасности и повлечет за собой пересмотр всего комплекса отношений с НАТО.

Россия предлагает странам Балтии отказаться от поиска мнимых угроз и сосредоточиться на строительстве подлинного добрососедства и взаимовыгодного партнерства. На это были направлены известные российские инициативы по развитию регионального сотрудничества и укреплению мер доверия. Причем мы готовы работать на многостороннем уровне, с участием всех заинтересованных государств.

Важным элементом нашей балтийской политики остается забота о реализации законных прав соотечественников за рубежом. Несмотря на усилия России и ряда европейских институтов, эта проблема в наших отношениях с Эстонией и Латвией до сих пор не урегулирована.

Хотели бы активно задействовать получившие новое дыхание добрососедские, уважительные

отношения с Финляндией и Швецией.

По-прежнему недостаточное внимание Россия уделяет развитию взаимовыгодного сотрудничества, укреплению доверия со странами Центральной и Юго-Восточной Европы. Мы будем активизировать это направление внешней политики.

В отношениях России с США сохранялась позитивная динамика. Целенаправленно работает Комиссия Черномырдин-Гор. В целом успешно развивается торгово-экономическое сотрудничество. Большое значение для сохранения стратегической стабильности имеет пакет договоренностей о разграничении стратегических и нестратегических систем ПРО. Это позволило перейти к предметному обсуждению основных параметров Договора СНВ-3.

Подлинным прорывом на азиатском направлении нашей политики стал прием России в члены организации Азиатско-тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС). Это пример практической реализации тезиса об уникальной роли России как евроазиатской державы. Российско-китайские связи уверенно развиваются в русле стратегического, доверительного партнерства, направленного в XXI век. Важным шагом на этом направлении явилось урегулирование принципиальных вопросов, касающихся демаркации российско-китайской государственной границы. Масштабное торгово-экономическое сотрудничество должно стать прочной основой наших отношений с Японией. На это нацелен "план Ельцина-Хасимото".

Традиционно сохраняются наши дружественные связи и экономическое взаимодействие с Индией. Внешнеполитические инициативы и шаги России, как и подобает великой державе, охватывают все значимые международные проблемы, а географически - практически весь мир. Сегодня всем ясно: без России невозможно продуктивно решать острые международные вопросы - будь то боснийская проблема, арабо-израильское урегулирование или ситуация на Среднем Востоке.

Растущий динамизм и глобальность внешней политики России требуют нового уровня слаженности всех ветвей власти. Позитивным примером можно назвать ратификацию Государственной Думой Конвенции о запрещении химического оружия. Насущная задача - ратификация Договора СНВ-2. Необходимо ускорить процесс присоединения нашей страны к основным конвенциям Совета Европы. Актуальным является принятие федерального закона "О полномочиях Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в вопросах международных и внешнеэкономических связей и о порядке их координации".

Национальные интересы России за прошедший год не изменились. Изменилась динамика работы по их обеспечению, повысилась практическая отдача. Главной становится задача обеспечения благоприятных внешних условий для экономического роста и перехода к подъему страны.

2. ПОЛИТИКА ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА

2.1. Какой рост нам нужен

В предыдущих посланиях вопрос об экономическом росте ставился как о перспективе. Речь шла прежде всего о создании стандартных условий, необходимых для его начала. Эти задачи в целом решены.

В 1997 году впервые за последнее время зафиксирован небольшой рост ВВП и промышленного производства. Вопрос сейчас не в том, реален ли рост, а в том - почему он низкого качества. Рост экономики происходит в условиях, когда инвестиций слишком мало, а взаимные неплатежи предприятий продолжают увеличиваться. Он не подкреплён достаточными финансовыми ресурсами, не связан со снижением затрат, улучшением структуры производства и обновлением основного капитала, сочетается с острым бюджетным кризисом, а потому остается неустойчивым и неэффективным.

Тому есть, конечно, объективные причины. Экономика, пережившая длительный спад и совсем недавно победившая инфляцию, не может сразу выйти на траекторию эффективного роста. Сказался и мировой финансовый кризис.

Но есть и собственные просчеты: прежде всего, отсутствие внятной программы мер по стимулированию роста.

Нам нужны не только цифры экономических показателей.

Гораздо важнее, чтобы за ними стояла современная, конкурентоспособная продукция. Чтобы за продукцию предприятия получали "живые деньги", часть которых бы шла на инвестиции. Чтобы внедрялись новые технологии, снижались затраты, повышалась эффективность. Чтобы появились средства для ликвидации бюджетного кризиса.

Выйти именно на такое, высокое качество роста - задача не одного года. Но начинать надо сейчас. Не сделаем этого - уйдем в сторону от магистрального пути, способного вывести Россию на уровень развитых стран мира. Более того, выдохнется даже та энергия роста, которую имеем сейчас. В программу стимулирования экономического роста должны входить меры инвестиционной и промышленной политики. Предстоит определить способы мобилизации источников роста, снять или существенно снизить барьеры, стоящие на его пути.

При этом чрезвычайно важно подготовиться к решению новых проблем.

Если спад выравнивает положение участников экономического процесса (плохо всем), то рост обычно позволяет вырваться вперед сильным, делая более заметным отставание слабых. Первые признаки видны уже сейчас - усиливаются различия между регионами, отраслями, отдельными предприятиями.

Экономический рост по-новому ставит проблему занятости: неизбежное обновление оборудования и снижение издержек ударит по рынку труда.

Считаю необходимым выработать надежный прогноз развития ситуации на рынке труда, принять необходимые решения по бюджету и внебюджетным фондам на 1999 год, а если потребуется - внести изменения в финансовые законы на 1998 год.

В преддверии экономического роста нам нужна новая политика в области занятости, направленная на решение ключевых задач:

- увеличение уровня занятости;
- повышение стимулов активного поиска работы безработными;
- разработка специализированных государственных программ для градообразующих предприятий;
- смягчение социальных последствий высвобождения рабочей силы.

Качественно иной должна стать система социального партнерства. Пока здесь ощущается явный дефицит ответственности. Действуя по старинке, и профсоюзы, и работодатели по любому поводу апеллируют к государству. Но ведь и те, и другие - равноправные партнеры, которые обязаны законными способами договариваться о защите социальных интересов работников.

Еще одна новая проблема - технологическая база экономического роста. Куда пойдут инвестиционные ресурсы, кто получит заказы российских предприятий?

Вопрос сложный. С одной стороны, массированные закупки иностранного оборудования и технологий чреваты утратой технологической независимости, продолжением спада в отечественном машиностроении. С другой стороны, нельзя идти против рынка, навязывать покупателям устаревшие и неконкурентоспособные изделия только потому, что они выпускаются в России.

В ближайшее время жду от Правительства предложения по этому вопросу.

Перед нами неизбежно встанет проблема: состояние производственной инфраструктуры. Она у нас давно не обновлялась. В течение последних лет мы ее только латали, но ведь в ближайшее время нагрузка неминуемо увеличится. Следовательно, необходима система мер обеспечения технологической безопасности, которую Правительство должно разработать.

Экономический рост высокого качества - главное условие успешного завершения реформ.

Только такой рост позволит нормализовать бюджет, а значит, создать финансовый запас прочности для успешного завершения военной и социальных реформ.

Только такой рост даст возможность поднять реальные доходы населения, а значит, безболезненно

довести до конца реформу жилищно-коммунального хозяйства.

Только такой рост откроет дорогу полноценной реформе налогообложения, когда с предприятий можно будет снять существенную часть налогового бремени, не подрывая доходную базу бюджета. Только такой рост станет надежной основой подъема России.

2.2. Наведение порядка в государственных финансах

Не наведя порядок в финансах государства, мы не решим ни одной задачи. Еще в прошлом году началась работа на этом стратегическом направлении. Однако она еще далека от завершения. В 1998 году надо, наконец, принять Бюджетный кодекс. Иначе нельзя будет упорядочить весь бюджетный процесс.

Необходимо реализовать имеющийся план действий по повышению собираемости налогов и других бюджетных платежей с предельной жесткостью.

Предстоит полностью урегулировать накопившуюся бюджетную задолженность перед населением, предприятиями и впредь не допускать ее возникновения. В 1999 год мы не должны взять с собой ни рубля бюджетного долга.

Следует существенно усилить работу по реструктуризации задолженности в бюджеты всех уровней. Деятельность любого руководителя сейчас следует оценивать не по способности выбивать деньги у государства, а по умению укладываться в отведенные статьи расходов. Мы должны начать, наконец, жить по средствам.

Правительству необходимо разработать Программу экономии государственных расходов. К середине мая работу над ней надо завершить.

Нужно незамедлительно развернуть работу над проектом бюджета 1999 года. Не позднее мая должны быть известны основные параметры бюджета следующего года. Тогда можно планировать политику на перспективу. Для того чтобы сделать бюджет 1999 года реальным, потребуется пересмотреть десятки законов, провести ревизию бюджетной сферы, обеспечить экономию финансовых ресурсов.

В 1999 году нам необходимо гарантированно выйти на нулевой первичный дефицит федерального бюджета.

Мы не наведем порядка в финансах без наведения порядка в управлении государственным долгом. Прежде всего предстоит кардинально повысить эффективность управления внешним долгом и зарубежными активами, в том числе путем конкурсного привлечения коммерческих структур. Новые заимствования осуществлять только для реструктуризации имеющейся задолженности (перевод "коротких" денег в "длинные", замещение дорогих по обслуживанию займов более дешевыми). В первой половине этого года Правительство должно направить в Государственную Думу соответствующий законопроект.

Необходимо подготовиться к введению моратория на рост заимствований из иностранных источников, завершить согласованную с МВФ программу кредитования. Эта программа должна стать последней. Однако Россия продолжит конструктивное сотрудничество с МВФ и Мировым банком. К концу 1998 года бюджетный кризис должен быть преодолен.

Экономический рост станет устойчивым, если будет подкреплён инвестициями и увеличением платежеспособного спроса.

Таким образом, перед нами две задачи принципиального характера.

Первая - повышение инвестиционной активности.

Вторая - обеспечение динамичного развития внутреннего рынка.

2.3. Инвестиции и внутренний рынок

Для повышения инвестиционной активности мы и дальше будем наводить порядок в государственных финансах, снижать процентные ставки и доходность на рынке государственных ценных бумаг.

Однако только финансовых условий недостаточно для того, чтобы увеличился поток инвестиций. Во-первых, сами эти условия сейчас хуже, чем в начале осени 1997 года. Наши финансовые рынки достигнут лучших прошлогодних отметок не раньше лета.

Во-вторых, даже выход на такие показатели не гарантирует массированного перетока финансовых ресурсов в сферу производства. Долгосрочных кредитов слишком мало, процентные ставки все еще непосильно высоки для большинства предприятий.

В-третьих, банки и другие финансовые институты имеют немало возможностей для прибыльного размещения своих денег. Реальный сектор пока не стал для них привлекательным. И без реформы предприятий, без серьезных стимулов со стороны государства они туда не пойдут.

Иными словами, на механизмы финансового рынка можно и нужно рассчитывать. Но нельзя пассивно ждать, когда они заработают в полную силу.

Для повышения инвестиционной активности потребуется серия продуманных шагов.

Прежде всего - земельная реформа. Проведенный в конце предыдущего года Круглый стол показал, что принципиальных разногласий по вопросу о частной собственности на землю нет, есть только проблема государственного контроля за оборотом земли. На этом и следует сконцентрировать внимание.

В 1998 году Правительство должно представить в Федеральное Собрание законопроекты о регулировании земельных отношений. Их базовые принципы:

- сохранение целевого использования земель сельскохозяйственного назначения;
- ограничение на владение такими землями для иностранцев;
- недопущение ухудшения качества сельскохозяйственных угодий;
- "прозрачность" процедуры оформления купли-продажи земли.

Призываю Федеральное Собрание открыть "зеленую улицу" таким законам. Создать для согласования позиций, если понадобится, трехстороннюю комиссию, как по бюджету. Промедлим - так и оставим сельское хозяйство без инвестиций, на периферии экономического развития.

Необходимо мобилизовать все источники инвестиций. У нас они есть. Назову основные. Это рублевые сбережения населения, средства предприятий, экспорт, иностранные инвестиции, бюджет (долевое участие в инвестиционных проектах, гарантии и иные механизмы). По каждому из этих источников понадобится специальная программа действий, позволяющая максимально привлечь инвестиционные ресурсы.

Есть и другие резервы.

Сбережения населения в иностранной валюте. Они должны работать на экономику, а не лежать мертвым грузом.

Правительству надо серьезно заняться этой проблемой. Использовать налоговые и иные инструменты для стимулирования конвертации этих средств в рубли с последующим размещением в российской финансовой системе. Помогут делу развитие рынков недвижимости и золота. Немалый вклад в решение проблемы способен внести Центральный банк.

Банковские кредиты предприятиям. Банки боятся давать деньги, так как риски слишком высоки, но при этом потенциальные инвесторы не обладают сведениями о финансовом состоянии предприятий. Отсюда ясна задача государства: гарантировать правовыми средствами финансовую "прозрачность" предприятий независимо от форм собственности.

Внешние заимствования российских предприятий. Политику надо построить так, чтобы эти деньги расходовались только на инвестиционные цели. Следует исключить их использование для уплаты налогов и других обязательных платежей.

Продажа дебиторской задолженности. Такой путь позволит не только привлечь инвестиционные ресурсы, но и развязать узлы взаимных неплатежей предприятий.

Ресурсы банков, направляемые на ипотечное кредитование. Земельная реформа даст простор залоговым операциям с недвижимостью, позволит привлечь значительные средства для инвестиций

в аграрный сектор и жилищное строительство.

Среди прочих источников:

- использование собственности России за рубежом в качестве залога под привлечение финансовых ресурсов;
- операции с высвобождаемым военным имуществом - залог, долгосрочная аренда, продажа, внесение в уставные фонды.

Важно не только нарастить объем инвестиций, но и добиться положительного изменения их структуры. Здесь все еще чувствуются перекосы старой экономической системы. Скажем, издавна высок внешний спрос на продукцию сырьевых отраслей. Потому они и остаются инвестиционно привлекательными.

Совсем другое дело - отрасли высоких технологий. Раньше деньги давало государство посредством громадного военного заказа. Теперь этого нет. Выходит, сектор высоких технологий обречен на умирание? Такое недопустимо. Но недопустимо и сводить развитие этого сектора к вопросу об увеличении бюджетного финансирования. Как показал опыт последних лет, отечественная наукоемкая продукция находит спрос на мировых рынках, успешно может конкурировать и на внутреннем.

Современные технологии - товар, причем товар весьма дорогой. Его надо не только охранять, но и уметь с выгодой для страны продавать. Отрасли высоких технологий способны и должны превратиться в основную движущую силу экономического роста.

Итак, нужна инвестиционная политика. Мы больше не можем мириться с ее фактическим отсутствием.

Инвестор в первую очередь думает о перспективах сбыта своей продукции. Он уверен в рынке сырья потому, что этот рынок - часть рынка мирового, который понятен и стабилен. В остальных секторах российского рынка инвестор не уверен, поэтому денег не дает и не даст до тех пор, пока эти рынки не выйдут из стагнации и не сбросят оковы неплатежей.

Обеспечить условия для стабильного развития внутреннего рынка - одна из важнейших задач нынешнего года.

Прежде всего государство обязано создать условия для вкладывания средств инвесторами, установив понятные и предсказуемые на ближайшие 5 - 10 лет юридические и экономические нормы хозяйствования.

Требуется внятная политика, направленная на увеличение доходов населения, способствующая оживлению потребительского спроса. Это непростая задача. Рыночная экономика не позволяет государству напрямую воздействовать на уровень доходов. Здесь допустимы лишь косвенные методы. В частности, необходимо разработать и приступить к реализации политики роста заработной платы бюджетников, опережающего темпы инфляции. Требуется также стимулировать развитие потребительского кредита, продаж товаров населению в рассрочку, развитие системы кредитных союзов и других форм целевого кредитования граждан, способствующих росту потребительского спроса.

Но остается вопрос: куда пойдут деньги российских потребителей, какие товары - отечественные или зарубежные - они станут покупать?

Пока наши товаропроизводители, сталкиваясь с острой конкуренцией со стороны иностранных фирм, часто уступают свои позиции, прежде всего из-за высокого уровня издержек. В 1998 году надо не только продолжить снижение тарифов на продукцию естественных монополий, но и провести полную инвентаризацию структуры затрат, принять решения, позволяющие их сократить.

Совершенно недопустимо, когда при осуществлении государственных закупок приоритет отдается импортным товарам при наличии аналогичных по показателям отечественных. Государство само является покупателем промышленной и продовольственной продукции и в этом качестве обязано показывать пример.

Необходимо выстроить систему сопровождения российского экспорта. В частности, ориентироваться на связанное инвестиционное кредитование зарубежных стран, с тем чтобы выделенные нами средства расходовались на приобретение продукции отечественных предприятий. Важнейшим критерием качества работы наших ведомств с зарубежными странами и международными организациями должно стать положение российских предприятий на мировом рынке.

Нашу внешнюю политику следует "экономизировать" - так же, как это делается в других странах. В этом значительный резерв повышения эффективности российской дипломатии. Прежде всего речь идет о продвижении на мировые рынки российской высокотехнологичной продукции.

Внешнеэкономический курс России остается неизменным - вступление во Всемирную торговую организацию, выполнение общепризнанных правил мировой торговли. Но это вовсе не означает, что мы будем закрывать глаза на факты недобросовестной конкуренции со стороны зарубежных партнеров. Ни один факт дискриминации российских товаров на мировом рынке не должен оставаться без внимания и ответных действий. У нас есть соответствующий закон, в котором определено, что надо делать в подобных случаях. Его попросту надо активно применять. На внутреннем рынке нам также нужно освоить и научиться применять цивилизованные антидемпинговые процедуры, не допускать вытеснения российских товаров импортными, продаваемыми по заведомо заниженным ценам.

Уже приведенные способы поддержки отечественных производителей показывают, сколько резервов у нас еще не задействовано. Перечисленные и другие рычаги должны составлять систему мер по поддержке отечественных производителей.

У самых разных политических сил идея такой поддержки понимается по-своему. Встречаются и крайние взгляды. Кое у кого слова "поддержка отечественных производителей" просто вызывают аллергию, поскольку это направление политики отождествляют с неэффективными бюджетными расходами и инфляцией. За дискуссиями теряем драгоценное время. Мы можем и должны помогать своим производителям, не прибегая к инфляции или опустошению бюджета, не выходя за рамки наших международных обязательств.

2.4. Барьеры на пути эффективного роста

Реальность такова: в России сформировалась экономика долговой необязательности, когда практически все субъекты хозяйственной деятельности предпочитают жить в займы, не выполняя при этом свои финансовые обязательства.

Поскольку государство уже перестало давать деньги предприятиям, а банки еще не начали это делать, производители дружно перешли в режим взаимного товарного кредитования, научились обходиться без денежного оборота. Неисполнение взаимных обязательств стало массовым явлением. Система долговой необязательности оказалась весьма живучей, породила внутренние механизмы, обеспечивающие ее устойчивость. Для многих людей она стала источником личного обогащения. Неплатежи делают финансовое положение предприятий крайне нестабильным. Они лишаются возможности планировать свою деятельность на срок более нескольких месяцев. Управление постоянно осуществляется в чрезвычайном режиме. О каких инвестициях, о каком росте можно говорить?

Сталкиваясь с неплатежами, предприятия пытаются компенсировать ущерб путем завышения цен на свою продукцию, перекалывают потери на плечи немногочисленных платежеспособных потребителей. В результате количество тех, кто может платить, становится еще меньше. Получается воронка, втягивающая в неплатежи и бартер все новые предприятия и секторы рынка. Денег на инвестиции просто не остается.

Неплатежи серьезно повышают уровень инвестиционных рисков. Ни предприятие, ни инвестор не могут сколько-нибудь достоверно оценить эффективность планируемых инвестиций и их возможную окупаемость. Вот почему банки и иные финансовые институты даже в условиях снижения

процентных ставок крайне неохотно кредитуют реальный сектор экономики.

Во многом именно из-за неплатежей оказалась размытой граница между легальной и теневой экономикой. Неплатежи запутывают картину финансового состояния предприятий, используются для ухода от налогообложения и других злоупотреблений. Тем самым облегчается проникновение криминальных структур в экономику.

Неспособность одолеть повалы неплатежи - основная неудача экономической реформы. В 1998 году должны быть достигнуты первые ощутимые результаты разрешения этой проблемы. Система долговой необязательности должна быть разрушена. В противном случае рост инвестиций станет невозможным.

Главное, конечно, ликвидировать бюджетные неплатежи. Но не менее важно распутать клубок неплатежей в расчетах между предприятиями. Для этого необходимо:

- способствовать удешевлению кредита и восстановлению оборотных средств предприятий за счет банковских ресурсов;
- приступить к продаже долгов предприятий;
- активизировать процедуру банкротства безнадежных должников;
- разработать схему реструктуризации долгов предприятий друг другу;
- запустить механизмы, обеспечивающие выгодность использования в расчетах "живых денег".

Особая роль в преодолении неплатежей принадлежит крупным производственным системам - РАО "ЕЭС России", Газпрому, МПС. С одной стороны, зачастую необоснованно повышая тарифы, они способствовали раскручиванию спирали неплатежей. С другой стороны, от неплатежей сами же больше всех и пострадали. Именно этот треугольник естественных монополий оказался "крайним". Именно сюда предприятия переместили основную массу неплатежей.

В прошлом году Правительство на основе Послания Президента начало выстраивать систему государственного регулирования естественных монополий. Эту линию надо продолжить.

Государство не собирается "бороться" с естественными монополиями или "уничтожать" их, но будет усиливать контроль за их деятельностью. Будет последовательно стремиться к повышению их эффективности, к выделению из их состава тех сфер, где возможно и целесообразно развитие конкурентной среды.

Не стоит, однако, забывать, что именно естественные монополии в течение последних пяти лет кредитовали своей продукцией всю экономику. Эти несущие конструкции нашей экономики нуждаются в плановом ремонте и укреплении. А значит, их нельзя оставлять без инвестиционных ресурсов.

Необходимо неуклонно увеличивать долю "живых денег" в платежах, получаемых РАО "ЕЭС России", Газпромом, МПС. Но этого мало.

Как показал опыт, экономических стимулов к сбережению ресурсов пока недостаточно: цены на них существенно выросли, но вместо экономии ресурсов получили неплатежи. Понадобятся административные меры прежде всего в отношении бюджетных организаций.

Все эти меры следует объединить в рамках Национальной программы ресурсосбережения. В 1998 году ее надо разработать и приступить к реализации.

Ключи от проблемы неплатежей - бюджет и естественные монополии. Если будем активно продвигаться по этим магистральным направлениям, получим ощутимые результаты уже в текущем году.

Другое серьезное препятствие на пути экономического роста - несовершенная налоговая система. Слишком велико налоговое бремя, слишком высока нестабильность, слишком много подзаконных актов, часто противоречащих друг другу и произвольно трактующих налоговые законы, слишком слабо урегулированы отношения налогоплательщиков и налоговых органов. Налоговая система не стимулирует, а скорее отпугивает потенциальных инвесторов.

Нельзя сказать, что прошедший год оказался потерянным для налоговой системы страны.

Заработали новые механизмы реструктуризации задолженности по платежам в бюджеты, дали определенный результат меры Правительства в отношении злостных неплательщиков. Внесены полезные изменения в налоговые законы.

Но главного сделать не удалось: Налоговый кодекс не принят. Правительство должно сделать выводы из случившегося, гораздо активнее работать с Федеральным Собранием, руководителями регионов, общественностью.

В этом году Налоговый кодекс необходимо принять. Дальше откладывать нельзя. Без Налогового кодекса нет настоящей налоговой реформы. Без налоговой реформы не будет эффективного экономического роста.

Налоговая система должна быть существенно упрощена, что облегчит жизнь налогоплательщиков и улучшит контроль со стороны налоговых органов.

Предстоит значительно уменьшить количество налогов. Из нынешнего перечня останутся только те, по которым налоговые органы в состоянии обеспечить высокую собираемость. Решению этой задачи поможет избавление налоговой системы от необоснованных льгот.

Предварительно необходимо тщательно проанализировать причины слабой собираемости тех или иных налогов, способы ухода от налогообложения, разработать меры противодействия со стороны государства. Правительство должно представить Президенту доклад по этому вопросу до 1 мая 1998 года.

Надо четко регламентировать отношения налогоплательщиков и налоговых органов, что означает издание ведомственных актов не в дополнение, а во исполнение законов. Необходимо закрепить механизмы надежной защиты прав граждан и предприятий, равно как и установить ответственность за полную и своевременную уплату налогов.

Налогоплательщик должен хорошо знать, сколько он должен заплатить в казну в отчетном периоде, и быть уверенным в том, что лишнего с него никто не потребует. Но он также должен знать, что при действующей системе контроля ему не удастся избежать уплаты того, что с него причитается.

Стратегическое направление реформы - снижение налогового бремени. Твердо заявляю: в 1999 году, первом году действия Налогового кодекса, ни для одного из хозяйствующих субъектов налоговое бремя не будет увеличено. С 2000 года мы начнем поэтапное снижение налогов.

1998 год тоже упускать не следует. Одновременно с работой над Налоговым кодексом надо внести изменения в нынешние законы о налогах и таможенных платежах, которые, не вызывая потерь для бюджета, способствовали бы инвестиционной активности предприятий.

Тормозит эффективный экономический рост разрыв между российским фондовым рынком и реальным производством. Фондовый рынок, ориентируясь на краткосрочные спекулятивные операции, пока мало помогает инвестициям в реальный сектор.

Не способствует росту и низкий уровень защиты инвесторов и акционеров. Порой они не имеют возможности проводить нужную политику на предприятии, а потому отказываются от вложения денег или занимаются исключительно краткосрочными фондовыми операциями.

1997 год можно назвать годом становления российского фондового рынка. Следующие два года должны стать периодами его эффективного развития.

Сдерживает рост экономики также несбалансированная финансовая инфраструктура. Здесь доминируют банки, располагающие в основном "короткими" деньгами. А для инвестиций нужны другие деньги - "длинные".

Мы должны содействовать созданию нормальной конкурентной среды, сделать все, чтобы развивались страховые компании, государственные и негосударственные пенсионные фонды, другие элементы финансовой инфраструктуры. Именно они, потеснив банки, превратят эту инфраструктуру в полноценную, эффективно способствующую экономическому росту.

Следует изменить налоговые и другие законы с целью привлечения дополнительных средств граждан в страхование и пенсионные фонды, направить эти резервы на инвестиции.

Но это перспективная задача. Сегодня же мы можем рассчитывать в основном на инвестиционную активность банков, прежде всего крупных, купивших в ходе приватизации важнейшие промышленные объекты. Ради этого государство способствовало концентрации финансовых и производственных ресурсов. Теперь общество вправе рассчитывать на отдачу. Порой, однако, бывает, что банк, купив предприятие, не столько вкладывает в него средства для развития производства, сколько "высасывает" из предприятия все деньги, которыми оно обладало, а потом тратит их на покупку нового предприятия. В итоге банк оправдывает вложенные средства, а предприятие остается без денег, без инвестиций, без перспектив. Правительству следует провести ревизию выполнения инвестиционных обязательств банками - покупателями предприятий. Если эти обязательства не выполняются, то органы власти должны возбуждать иски и через суд возвращать предприятия государству для последующей продажи. Наконец, серьезный барьер на пути экономического роста - недостаток квалифицированных кадров, готовых работать в новых экономических условиях. Государство будет продолжать работу по подготовке управленческих кадров для современной экономики.

2.5. Выравнивание экономических условий

Российские регионы всегда развивались неравномерно. Однако в последние годы такая неравномерность стала нарастать.

Сказывается разная способность региональных властей понять и принять перемены. Различно и отношение в регионах к частным собственникам, особенно мелким и средним. По-разному трактуется понятие "регулирование экономики".

Нередко в регионах нарушаются принципы добросовестной конкуренции: чинятся препятствия появлению новых центров экономического влияния, например, "посторонних" банков в угоду банкам "карманным".

Очень многое сегодня зависит от уровня личных контактов регионального руководства с федеральными органами. А это основа ненадежная, поскольку ставит решение государственных проблем в зависимость от сиюминутных, субъективных факторов.

Органы исполнительной власти некоторых регионов участвуют в реализации федеральных программ на своих территориях только в тех случаях и в той мере, в какой считают для себя удобным.

Одним из действенных рычагов продвижения реформ во все без исключения регионы должна стать дифференцированная экономическая политика. Ее смысл - различный объем федерального присутствия в зависимости от того, улучшается ли в том или ином субъекте Российской Федерации социально-экономическое положение. Для обеспечения такой политики необходим постоянный социально-экономический мониторинг.

Разумеется, финансовый контроль необходим во всех субъектах Российской Федерации. Но если экономическое и социальное положение региона ухудшается, для федеральной власти это должно быть сигналом включения более жестких форм контроля, особенно за тем, на что и в каком объеме расходуются в регионах федеральные средства.

Процесс выплаты долгов по заработной плате бюджетникам показал, что далеко не все руководители регионов умеют мобилизовать собственные возможности. Борьба с задолженностью бюджетникам позволила на практике убедиться, в каких регионах руководители справляются со своими обязанностями, держат ситуацию под контролем, а в каких им это не под силу. Стало ясно, что предельно остро стоит проблема укрепления принципа федерализма в бюджетных отношениях. Как показывает жизнь, нынешняя система межбюджетных отношений явно не соответствует задачам сегодняшнего дня. Она складывалась во многом стихийно в период наиболее трудного этапа в жизни России. Результатом этого стали:

- резкая дифференциация регионов по уровню бюджетной обеспеченности;
- отсутствие реальных стимулов повышения собираемости налоговых платежей, особенно

поступающих в федеральный бюджет;

- неэффективное расходование средств региональных бюджетов, в том числе получаемых в качестве трансфертов из федерального бюджета.

В 1998 году систему межбюджетных отношений надо существенно обновить, что предполагает ряд мер.

Совершенствование нормативного принципа планирования сумм трансфертов, передаваемых из федерального бюджета в региональные. Обновленная система нормативов должна учитывать прежде всего социальную обеспеченность населения с учетом специфических условий региона. Эту систему нужно положить в основу разработки проекта федерального бюджета на 1999 год.

Увеличение доли связанных трансфертов, т.е. трансфертов, направляемых на конкретные цели, согласованные между федеральным центром и регионами. Связанные трансферты будут предоставляться на основе договоров, заключаемых между Правительством России и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и предусматривающих жесткий контроль за целевым использованием средств.

Установление зависимости величины нецелевых трансфертов и ассигнований от следующих параметров:

- открытость бюджетного процесса в регионе для контроля со стороны федеральных органов власти;
- эффективность использования средств регионального и местных бюджетов, включая средства, передаваемые из федерального бюджета;
- принимаемые в регионе усилия по мобилизации доходов в бюджет, включая федеральный;
- степень участия региональных органов власти в реализации федеральных программ на своей территории;
- соблюдение федерального законодательства.

Отмечу еще один важный момент, который существенно влияет на наполняемость региональных бюджетов, а значит, способствует экономическому росту. Речь идет о системе зачисления налогов, которые платят общероссийские компании. Необходимо установить такую систему, при которой налоги уплачиваются преимущественно по месту основной производственной деятельности, а не там, где зарегистрированы головные управленческие структуры этих компаний.

3. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ВЛАСТИ - РЕЗЕРВ ПОДЪЕМА

3.1. Власть и экономика

В нашем обществе, государственном аппарате до сих пор нет ясных представлений о месте и роли государства в экономической сфере в условиях демократии и рыночных отношений.

В последнее время справедливо ставится вопрос о повышении роли государства в регулировании рыночной экономики. Все дело, однако, в том, что понимать под этим.

Если государство будет еще в большей степени, чем сегодня, ставить деятельность субъектов рынка в зависимость от бюджетных ресурсов, стремиться к сохранению как можно большего объема государственного сектора, если будет по-прежнему проявлять себя инерция действий, характерных для централизованной плановой экономики, то наше общество вступит на путь, не имеющий ничего общего ни с демократией, ни с эффективной экономикой. По этому пути мы не пойдём.

Путь другой - развести государственное и частное, установить предельно ясные отношения между властью и участниками экономической жизни.

Основными формами государственного воздействия на рыночную экономику должны быть нормативно-правовое регулирование и контроль, имеющие целью создание благоприятной правовой и институциональной среды обитания бизнеса, развитие конкуренции, упорядочение экономического оборота.

Такой подход предполагает:

- обеспечение легальности экономических отношений;

- защиту прав и законных интересов участников экономической деятельности;
- обеспечение неотвратимой ответственности субъектов рынка за несоблюдение законодательства, за нарушение договорных отношений;
- преодоление монополизма и развитие конкурентных рынков.

Требуется радикальное усиление государственного контроля за законностью создания и деятельности предпринимательских структур. Эффективный контроль в этой сфере - одно из самых слабых мест, что является существенной причиной теневой экономики.

Сильным рычагом контроля станет единая государственная регистрация юридических лиц, недвижимости, сделок с ней. Регистрация даст возможность гарантировать законность деятельности субъектов рынка, предоставить контрагентам объективную информацию, не содержащую, разумеется, коммерческих тайн.

Необходимо не только дополнить Федеральный закон о государственной регистрации недвижимости и сделок с ней законом о государственной регистрации юридических лиц, но и выстроить совместно с субъектами Российской Федерации современную систему регистрационных органов.

Нуждается в законодательном упорядочении и система лицензирования. Нормативная база по вопросам лицензирования пока противоречива. Базового закона нет вообще. Излишнее распространение этой меры прямого административного воздействия на хозяйствующие субъекты неоправданно ограничивает свободу предпринимательской деятельности, создает дополнительные условия для злоупотреблений. Поэтому крайне важно для нормального экономического оборота законодательно определить критерии отбора видов деятельности, подлежащих лицензированию. Роль регулятора лицензирования выполняет лишь в том случае, если получение лицензии в последующем сопровождается государственным контролем. Иначе вся процедура превращается в исключительно фискальную операцию, а в наших условиях становится одним из источников коррупционной опасности.

Один из важнейших механизмов, препятствующих экономическим злоупотреблениям, - правовое регулирование обеспечения государственных нужд. По этим вопросам принят блок нормативных актов, которые тем не менее не составляют согласованной системы. Нет единого понятия государственных нужд, государственного контракта, статуса и функций госзаказчика. Следует также законодательно отладить взаимоотношения в цепочке: Правительство - госзаказчик - исполнитель.

Государство давно в долгу перед участниками экономического оборота из-за отсутствия механизма, стимулирующего и обеспечивающего долговременное кредитование. Необходимо в короткие сроки доработать и принять закон о залоге недвижимости (об ипотеке). Понятно, что его принятие непосредственно связано с решением вопроса о признании земли объектом экономического оборота. Не менее важно укрепить механизмы ответственности участников экономического оборота. Этим целям должно служить законодательство, обеспечивающее:

- неотвратимость гражданско-правовой ответственности за нарушение закона, невыполнение обязательств по договорам, нанесение материального ущерба;
- безусловное и быстрое исполнение судебных решений по гражданским делам, и прежде всего предусматривающих взыскание ущерба, возмещение вреда, восстановление нарушенных прав;
- возможность обращения государственного органа с иском к должностному лицу, виновному в нанесении ущерба в результате издания незаконного акта данного органа.

Создавая условия для эффективного роста, мы не можем рассчитывать только на экономические регуляторы. Без установления четкой правовой базы негосударственных механизмов правовой помощи и защиты участников экономического оборота усилия будут затрачены впустую. Поэтому, в частности, нуждаются в четком законодательном закреплении вопросы правового статуса профессиональных объединений нотариусов и адвокатов, кадрового пополнения этих профессиональных корпораций, меры государственного контроля. Необходимо как можно быстрее

внести изменения и дополнения в Основы законодательства о нотариате, принять закон об адвокатуре.

Следует усилить роль государства в отношении такого ресурса национального богатства, как интеллектуальная собственность. Она принадлежит частным лицам, но, будучи включенной в экономический оборот, напрямую обеспечивает общенациональные интересы. Для иллюстрации достаточно сказать, что в странах Запада реализация только авторских прав обеспечивает от 4 до 7 процентов валового национального продукта. Надо признать, что мы допустили ошибку, ликвидировав государственный орган по охране интеллектуальной собственности. Из-за большого числа нарушений авторских и смежных прав, злоупотреблений при использовании изобретений, товарных знаков, промышленных образцов и т.п. теряем интеллектуальные ресурсы и несем гигантский экономический ущерб. За проведение политики в этой области должен отвечать самостоятельный государственный орган.

3.2. Необходимость административной реформы

Не стоит доказывать, что в наших условиях огромным резервом подъема является высокоэффективный государственный аппарат. В России установлен новый механизм власти. Но многие из прежних принципов построения госаппарата, методов управленческой деятельности сохранились. В наибольшей степени это негативно сказывается на работе исполнительной власти. Вот почему в предыдущем Послании была поставлена задача разработки программы государственного строительства как продуманной системы мер модернизации различных институтов власти. Ее стержнем стала концепция административной реформы. Перед тем, как быть утвержденной, концепция должна получить общественное одобрение.

Мы не имеем права разрушать механизм управления страной в процессе реформирования. Потребуется цепь последовательных, поэтапных шагов, позволяющих внедрять новые принципы, методы, структуры без нарушения управляемости.

В решающей степени повышение эффективности управления зависит от обоснованной системы исполнительной власти, структуры ее органов, четкой дифференциации их правового статуса. Прежде всего потребуется разграничить функции собственно управления и функции оказания государственных услуг. Последними должны заниматься не органы власти, а государственные учреждения, работающие, как правило, на основе самоокупаемости.

Предстоит уточнить классификацию и сделать стабильной структуру органов исполнительной власти. Это позволит создать более четкий механизм принятия и исполнения решений, покончить с произвольными реорганизациями государственных органов, особенно в такой чувствительной сфере, как экономическая.

В этих целях предлагается ограничиться тремя видами федеральных органов исполнительной власти: министерством, федеральной службой (управлением) и федеральным надзором.

Задачами министерства должны являться выработка государственной стратегии в соответствующей сфере управления, предупреждение и нейтрализация возникающих проблем и негативных тенденций, достоверное прогнозирование, необходимое для решения долгосрочных задач.

Принципиально важно перейти к такой модели, при которой федеральные министерства станут по-настоящему опорными элементами Правительства Российской Федерации, реально и публично ответственными за эффективное проведение государственной политики в определенных для них сферах управления. Другими словами, речь идет о создании Правительства, функционирующего как кабинет министров.

Федеральная служба (управление) должна быть самостоятельным органом исполнительной власти, образуемым для непосредственного осуществления специализированных функций, в том числе применения мер государственного принуждения. В качестве иллюстрации таких функций можно назвать взимание налогов, ведение государственной статистики, обеспечение государственных

стандартов, выполнение правоохранительных функций и т. п.

Федеральный надзор призван осуществлять узкоспециализированные контрольные функции межотраслевого характера, включая применение мер ответственности за нарушение установленных правил.

Мы не избавимся от рецидивов командной системы, если не перейдем к управлению на основе собственной компетенции. Это означает в первую очередь необходимость четкого установления и безусловного соблюдения рамок компетенции - для каждого государственного органа, государственного учреждения, должностного лица. Наличие собственной компетенции предполагает столь же четкую ответственность за решения и действия.

Компетенция означает наличие полномочий, которые орган, учреждение или должностное лицо не просто вправе, но и обязаны применять для выполнения своих функциональных задач. Об этих азбучных истинах приходится напоминать многим нашим руководителям, которые, не желая решать неудобные для них проблемы, ищут оправдания бездействию, а не способы решения этих проблем. Еще одно важное направление преобразований - освоение современных технологий управления. Они должны привноситься в практику исполнительной власти и государственной службы в процессе реформирования, которое само должно строиться на базе этих технологий. Другим каналом освоения новых управленческих технологий должна стать система образования и повышения квалификации кадров государственных служащих.

Административная реформа должна сопровождаться изменением подходов и к ресурсному обеспечению органов управления. Основными статьями расходов на управление должны стать содержание государственных служащих, а также затраты на информационное и аналитическое обеспечение решений.

Реформа предполагает формирование государственного аппарата, в основу которого будет положена "система заслуг и достоинств". Такая система показала свою эффективность во многих странах мира. Она означает:

- превращение государственной службы из службы "государевой" (как это традиционно было и сохраняется в нашей стране) в службу подлинно гражданскую;
- гибкую, не ориентированную на иерархию систему формирования и обновления государственного аппарата;
- отбор (преимущественно конкурсный), продвижение и удержание на государственной службе наиболее квалифицированных и добросовестных людей;
- более ясную дифференциацию статуса "карьерных" и "политических" чиновников ("политических назначенцев");
- строгую определенность должностных обязанностей;
- создание режима, обеспечивающего, с одной стороны, подконтрольность корпуса государственных служащих, с другой - его правовую защищенность от произвола и некомпетентности руководителей и средств массовой информации;
- рационализацию затрат на содержание госаппарата, прежде всего увеличение доли прямых материальных стимулов и снижение косвенных, ликвидацию "теневых" привилегий. Суммарное уменьшение бюджетных затрат на государственный аппарат должно быть обеспечено за счет перевода на самоокупаемость многочисленных служб обеспечивающего характера;
- расширение и изменение практики контрактов. В частности, вместо штатного расписания основой кадровой работы станет смета расходов на выполнение соответствующих функций государственного органа. В свою очередь, это неизбежно будет вести к сокращению численности аппарата и повышению уровня оплаты труда государственных служащих при одновременной интенсификации их работы;
- повышение внимания к вопросам административной этики, оживление практической ценности понятия служебной репутации.

Важная составная часть административной реформы - антикоррупционная программа. Необходимо стремиться к таким системным преобразованиям, которые изменят установки, ценности, стереотипы поведения как чиновников, так и остальных граждан. Для этого следует:

- ввести в действие комплекс законов, в которых будут предусмотрены меры противодействия коррупции;
- осуществить изменения в методах государственного регулирования экономики и социальной сферы;
- укрепить подразделения правоохранительных органов, занятых борьбой с коррупцией;
- реализовать меры организационного характера в ведомствах с целью предупреждения и пресечения коррупционного поведения;
- мобилизовать усилия институтов гражданского общества по противодействию коррупции;
- развернуть систему гражданского просвещения, включающую обучение антикоррупционному поведению.

3.3. Усиление ответственности региональной и местной власти

Без теснейшего взаимодействия федеральных, региональных органов власти и органов местного самоуправления невозможна стратегия подъема. Усилия властей всех уровней сейчас, как никогда, нуждаются во взаимной поддержке.

Неверие в возможность эффективного управления правовыми, а не командными методами, въевшееся унитаристское мышление обуславливают страх многих представителей федеральной власти перед региональной самостоятельностью. В ней они склонны видеть угрозу единству страны и ее территориальной целостности.

На самом деле самостоятельность регионов - преимущество, особенно в такой стране, как наша - с ее огромным экономическим и национально-культурным разнообразием.

Необходимо научиться использовать это преимущество. Путь очевиден: самостоятельность регионов должна развиваться, но только при строгом разграничении функций, полномочий, финансовых ресурсов и ответственности между федеральным и региональным уровнями.

Процесс такого разграничения начался несколько лет назад.

Его механизмом стали договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов Российской Федерации. Договорная практика была естественным ответом на отсутствие законодательных актов, регулирующих и уточняющих наши федеративные отношения. При любом отношении к этой практике ясно, что она сыграла огромную роль в сохранении единства России, особенно в наиболее трудный период ее новейшей истории.

Сегодня нам необходимо сообща вырабатывать рычаги, которые позволят более эффективно упорядочить федеративные отношения. Не следует, однако, искать каких-то новшеств.

Принципиально должно измениться само отношение к этой жизненно важной проблеме.

Смысл текущей политики - создать на действующей конституционной основе сбалансированную систему взаимных прав и ответственности Федерации и каждой ее составной части. Эта система предполагает:

- обеспечение полного и безусловного осуществления функций, отнесенных к исключительному ведению Российской Федерации, только федеральными органами государственной власти;
- перенос акцента в сфере совместных предметов ведения на регулиющую, координирующую и контролирующую роль федерального центра;
- законодательную конкретизацию конституционного понятия единой системы исполнительной власти в Российской Федерации;
- политику дифференцированного (в зависимости от конкретных условий) делегирования исполнительно-распорядительных функций в сфере совместных предметов ведения органам власти

субъектов Федерации под их полную ответственность;

- реализацию вместе с властями субъектов Федерации в рамках предметов совместного ведения программ и проектов, направленных на выравнивание социальных и экономических условий;
- обеспечение правовой защиты законных интересов местного самоуправления.

Для выстраивания такой системы потребуется предпринять ряд шагов организационного, финансового и правового характера.

Соответствующие федеральные органы обязаны обеспечить работникам своих территориальных подразделений условия, гарантирующие их независимость от региональных и местных властей. В то же время обязанностью органов исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления должна оставаться организационная помощь федеральным органам при осуществлении ими своих функций на местах.

Для таких целей требуется твердо установленная процедура взаимодействия региональных и местных властей с территориальными подразделениями федеральных структур.

Задачу координации деятельности территориальных подразделений федеральных структур необходимо возложить на полномочных представителей Президента Российской Федерации в регионах. Они должны возглавлять федеральные коллегии - регулярные совещания руководителей территориальных "филиалов" федеральных органов исполнительной власти.

Понятно, что раз и навсегда разделить функции и полномочия между федеральным и региональным уровнями невозможно. Непродуктивно для всех без исключения органов исполнительной власти определять их принадлежность - либо федеральную, либо региональную.

Здесь надо "не перетягивать канат", а действовать правовыми средствами, в частности переходить к практике заключения соглашений между отдельными федеральными и региональными органами исполнительной власти. Такие соглашения могут касаться выполнения как конкретных проектов, так и постоянных задач. Но при этом опять-таки должны быть предусмотрены строгие взаимные обязательства, в том числе в области ресурсного обеспечения и ответственности.

По-прежнему одним из самых значительных барьеров на пути к нормальным федеративным отношениям остается низкий уровень соблюдения федерального законодательства представительными и исполнительными органами власти субъектов Федерации.

В прошедшем году, правда, на этом направлении работа стала более активной. Органы прокуратуры чаще обжалуют в судах нормативные региональные акты, противоречащие федеральному законодательству. Активизировалась информационно-аналитическая деятельность Минюста России в этой сфере.

Тем не менее число незаконных актов субъектов Федерации остается недопустимо большим.

Поэтому 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 конституционно-правовых санкций за умышленное неподчинение правовым актам федеральных органов власти или должностных лиц.

Федеральная власть должна наращивать усилия по защите интересов местного самоуправления. Это не означает, что в каждом руководителе субъекта Федерации надо видеть противника местного самоуправления, а в каждом муниципальном руководителе - страстного поборника этой системы. Необходимо помочь и тем, и другим освоить глубинный потенциал новых возможностей самоорганизации жителей.

Хорошие перспективы для этого открыл созданный в 1997 году Совет по местному самоуправлению в Российской Федерации. На нем рассматриваются наиболее острые проблемы практического становления институтов местного самоуправления. В ближайшее время будут, например, обсуждаться вопросы о проведении эксперимента по формированию полноценных муниципальных органов охраны общественного порядка, о гарантиях прав органов местного самоуправления при

делегировании им государственных полномочий, о реализации конституционного права местного самоуправления на судебную защиту. Решения Совета будут давать мощный импульс для практической реализации новых принципов и институтов.

Более внимательное отношение федерального и регионального уровней власти к муниципальным проблемам диктуется и необходимостью решать непосредственно экономические задачи. Ведь именно органы местного самоуправления непосредственно управляют жилищно-коммунальным хозяйством населенных пунктов. От эффективности их деятельности в огромной степени зависит оборот недвижимости. Эти органы способны наладить контроль за использованием не только муниципальной, но и государственной собственности по поручению органов государственной власти. От позиции местной власти во многом зависит и создание благоприятного климата для расширения малого и среднего предпринимательства.

Другими словами, в обеспечении общего подъема роль органов местного самоуправления не меньше, а в некоторых случаях даже больше, чем роль федерального и регионального властных уровней.

4. ПОДЪЕМ ДЛЯ ЛЮДЕЙ. ПОДЪЕМ СИЛАМИ ОБЩЕСТВА

4.1. К влиятельным институтам гражданского общества

Судьба российской демократии зависит теперь уже не столько от преобразований внутри системы власти, сколько от появления в России влиятельных институтов гражданского общества.

Наш собственный, хотя и недолгий, опыт подтверждает: на тех направлениях, где общественный напор ослабевал, нередко принимались решения, удобные государственному аппарату, но не гражданам. И наоборот, мощные общественные движения и кампании заставляли пересматривать уже принятые решения, отказываться от планов, носящих сугубо ведомственный характер.

Неизбежная тяжесть реформ, ошибки при их проведении привели к тому, что власть и общество, идя в одном направлении, часто не понимают друг друга. Между тем усилие, которое должна совершить страна, переходя к подъему, нельзя совершить порознь власти и обществу. Здесь, как нигде, необходимы взаимное доверие и открытость, скоординированность и подлинное сотрудничество.

Задача поддержки общественных институтов была сформулирована уже в первом Послании Президента Федеральному Собранию 1994 года. В практическом плане она поставлена и в Программе действий Президента на 1996 - 2000 годы.

Эта поддержка до последнего времени акцентировалась главным образом на формировании нормативной базы деятельности институтов гражданского общества. Сегодня такая база в целом создана. Помимо Конституции Российской Федерации ее составляют Гражданский кодекс, федеральные законы об общих принципах организации местного самоуправления, об общественных объединениях, о выборах и многие другие.

Однако одних законов для становления сильного гражданского общества недостаточно. Они начнут действовать только тогда, когда власть установит по-настоящему партнерские отношения с институтами гражданского общества.

За суетой текущих дел эта задача кое-кому кажется ненужным бременем. Это не так. Сегодня государство поддержит неокрепшие институты гражданского общества - завтра эти институты помогут государству лучше управлять, не доводить дело до конфликтов и кризисов, гораздо эффективнее обеспечат выполнение разумных государственных решений.

Основа гражданского общества и стабильности конституционного строя - масштабный и устойчивый средний класс.

Задачи подъема страны и формирования среднего класса теснейшим образом взаимосвязаны.

Именно он в состоянии стать опорой и двигателем подъема. В демократическом обществе его представители - противники любого радикализма, поскольку ориентированы на достаток, высокий уровень образования, разнообразный спектр культурных потребностей.

Исходя из этого необходимо создавать максимально благоприятные условия для расширения среднего класса. Это должно проявляться в бюджетной, налоговой политике, в развертывании инфраструктуры переквалификации трудоспособных граждан, в создании системы непрерывного образования и т.п.

Сравнительно новая для нас часть среднего класса - слой малого и среднего предпринимательства. Либерализация экономики и приватизация государственной собственности предопределили его появление в России. Сейчас только малых предприятий (как в сфере промышленности, так и в сферах услуг, торговли и проч.) насчитывается примерно 840 тысяч, не считая трех с половиной миллионов зарегистрированных индивидуальных предпринимателей.

Малый и средний бизнес становится все более заметным и значимым сектором нашей экономики. Однако пока он еще очень слабо влияет на политическую жизнь страны. Его голос едва слышен при определении приоритетов развития российского общества.

Наше государство привыкло иметь дело с индустриальными, а в последнее время и финансовыми гигантами. Инерция таких приоритетов сохраняется. Ее необходимо остановить.

Одним из основных направлений федеральной, региональной и местной политики должна стать поддержка малого и среднего предпринимательства. Именно здесь должен в кратчайшее время состояться прорыв. Без него невозможны ни социальная стабильность, ни эффективный контроль общества за государством, ни экономический рост.

Разумеется, для такого прорыва необходимы и снятие бюрократических препон, стоящих перед малыми и средними предпринимателями, и упорядочение контрольной деятельности (как известно, "низовая" коррупция особенно процветает на почве взаимодействия государственных и муниципальных служащих с малым и средним предпринимательством), и прочная защита честных предпринимателей от давления криминального мира.

Органы исполнительной власти, в том числе правоохранительные, обязаны предусмотреть и конкретизировать в своих планах работу по этим направлениям.

Многое зависит и от создания финансово-кредитной, инвестиционной инфраструктуры поддержки малых и средних предприятий. Эта инфраструктура должна включать региональные и муниципальные гарантийные фонды, специализированные региональные и межрегиональные фирмы лизинговых услуг, страховые компании, общества взаимного кредитования и т.п.

Федеральному Правительству, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации необходимо стимулировать выход малых и средних предприятий на рынки недвижимости, помочь им развернуть работу на базе основных фондов предприятий-банкротов, естественно, на основе конкурсов.

Становление среднего класса в России, сильная социальная политика, да и просто нормальное развитие общества немыслимы без одного из важнейших механизмов демократии - гражданского финансового контроля.

В полностью огосударствленной экономике сбор налогов был делом чисто техническим: государство автоматически вычитало их из заработной платы работников. В свободной экономике, наоборот: человек сам отдает часть заработанных средств в виде налогов. Поэтому он уже совершенно по-другому относится к тому, на какие нужды государство направляет его кровные деньги, расчетливо ли их тратит. Следовательно, он начинает осознавать себя содержателем государства, имеющим не только юридическое, но и моральное право требовать полного отчета о расходовании государственных средств.

Таким образом, налоговая реформа, кроме всего прочего, обязательно должна включать в себя комплекс мер, направленных на установление принципиально новых взаимоотношений гражданского общества и государства. Эту особенность необходимо учесть Правительству.

Связующим мостом между гражданским обществом и властью являются политические партии и движения. Их двойственная природа объясняется непосредственным участием этих организаций в

формировании органов власти и представительством в них.

Сейчас в России на федеральном уровне зарегистрировано свыше 90 общероссийских партий, около 50 общероссийских политических движений, множество других общественных организаций, имеющих политические цели.

Обилие таких организаций дезориентирует избирателя, затрудняет создание сильных федеральных партий, способных взять на себя в полной мере ответственность за формирование политического курса страны, его реализацию, за выдвижение ими политических лидеров.

Есть несколько препятствий на пути к формированию нормальной многопартийной системы. О двух существенных хочу упомянуть. Первое - отсутствие закона о партиях. Второе - неадекватность действующей избирательной системы современным социально-политическим условиям России. Во многом из-за этого происходит дробление партий.

Одновременно необходимо продолжать совершенствование избирательного законодательства по следующим направлениям:

- усиление общественного контроля за ходом выборов;
- изменение принципов финансирования избирательных кампаний;
- ужесточение наказания за нарушение законодательства о выборах.

Один из наиболее влиятельных институтов гражданского общества - независимые средства массовой информации. У нас реально действуют конституционные свободы мысли и слова, печати. Сформирована законодательная база свободной деятельности СМИ. В России издается более десяти тысяч независимых газет и журналов, по всей стране развивается негосударственное теле- и радиовещание.

Но свободные СМИ - это не только неотъемлемая часть гражданского общества, но и субъекты рынка. В этом качестве они столкнулись с серьезными финансовыми трудностями.

Государству необходимо найти довольно тонкие механизмы для того, чтобы, не вторгаясь в журналистскую деятельность, помочь СМИ оставаться независимым выразителем общественного мнения.

За последние годы выросло число правозащитных, научных, просветительских, экологических, потребительских, иных общественных объединений, расширился диапазон их деятельности и форм активности.

Однако власть слабо помогает им, а порой даже ставит преграды. Контакты органов власти, прежде всего регионального и местного уровней, нередко носят конъюнктурный характер, обусловленный, в частности, необходимостью общественной поддержки в избирательных кампаниях.

Общественные организации не требуют у государства денег, но им нужны организационное содействие, избавление от бюрократических вывертов, на преодоление которых приходится тратить время, необходимое для социально полезной деятельности.

Существует немало практических форм взаимодействия органов власти с общественными структурами, а также способов общественного контроля за деятельностью государственного аппарата. Ряд таких форм необходимо закрепить законодательно, другие можно установить правительственными и ведомственными актами.

Нынешний Год прав человека не должен быть отмечен только дежурными заверениями должностных лиц о приверженности соблюдению прав человека, торжественными собраниями и конференциями.

Необходимо открыть шлюзы для активности общественных объединений, специализирующихся на правозащитной деятельности. Администрации Президента уже дано поручение разработать механизмы взаимодействия с правозащитными организациями. Жду аналогичных действий и от органов исполнительной власти.

Мы должны активно использовать потенциал общественных организаций для практической защиты прав граждан. Например, следует обсудить вопрос о формах общественного контроля, с тем чтобы

не допускать случаев унижительного, а порой и жестокого обращения с подследственными. Особое внимание должно быть уделено законодательно оформленному институту общественной экспертизы. Каждое социально значимое решение органа государственной власти или органа местного самоуправления необходимо пропускать через механизмы общественного согласования. Полноценное взаимодействие власти с институтами гражданского общества невозможно без информационной открытости. Задачи здесь таковы:

- радикальное обновление функций, методов, критериев деятельности существующих информационных служб органов исполнительной власти;
 - сужение области ведомственных тайн;
 - уточнение с помощью общественных организаций гарантий предоставления общественно значимой официальной информации;
 - обучение государственных служащих практической работе в условиях информационной открытости;
 - установление каналов двусторонней связи государственных органов с общественными организациями, занимающимися аналогичными проблемами (экологическими, социальными и др.).
- В России впервые после долгих десятилетий духовного и политического закрепощения открылся неисчерпаемый ресурс свободной общественной инициативы. Ее жизненно необходимо включить в стратегию подъема.

4.2. Углубление реформы в социальной сфере

Концепции и программы реформирования в социальной сфере разработаны. Теперь они должны стать основой достижения реальных результатов.

Однако нельзя забывать, что любые изменения в социальной сфере непосредственно затрагивают жизнь десятков миллионов россиян. Правительство должно тесно взаимодействовать с Федеральным Собранием, общественностью. Наиболее крупные спорные вопросы будут выноситься на обсуждение Круглого стола.

Пора переходить от слов к делу в вопросе об обеспечении настоящей адресности социальной помощи. Для этого появилась хорошая законодательная база - с 1 января 1998 года вступил в действие Федеральный закон о прожиточном минимуме. Теперь есть четкий критерий того, что понимать под бедностью. Задача Правительства - дополнить этот Закон конкретными решениями по перестройке всей системы государственной социальной помощи так, чтобы бюджетные ресурсы были сосредоточены прежде всего на поддержке действительно нуждающихся.

Считаю недопустимым принятие Федеральным Собранием и Правительством решений по введению новых льгот. Давайте сначала обеспечим реальным финансированием то, что уже принято.

При реализации пенсионной реформы наша задача - сформировать такую систему, которая гарантирует безбедную старость и в то же время будет подпитывать экономику необходимыми ей инвестиционными ресурсами.

В 1998 году необходимо охватить всю страну сетью персонифицированного учета, определить роль накопительного элемента в пенсионной системе, внести в Государственную Думу необходимые проекты законов. Сильный импульс нужен для развития негосударственных пенсионных фондов.

Критическая масса нерешенных проблем накопилась в сфере образования и охраны детства. Прежде всего Правительству необходимо принять неотложные меры для ликвидации позорной для страны проблемы детской безнадзорности. В этой работе есть задачи практически для всех ведомств. Буду контролировать ситуацию лично, требуя регулярных докладов о ходе ее решения. Не должны оставаться в стороне региональные и местные власти. Решение этой проблемы - их прямая обязанность.

Ожидая, что до конца года будут введены государственные стандарты в системе общего школьного образования, налажен контроль качества всех видов образования.

В сфере науки основная задача - завершить переход от решений по выживанию науки к ее устойчивому развитию.

Потребуется реструктурировать всю систему финансирования научно-технологического комплекса. В самой общей форме ключевой принцип таков: власть берет на себя ответственность за состояние фундаментальной науки, частный капитал - за технологический облик российской экономики.

В этом году будет осуществлен комплекс мер, направленных на привлечение в науку молодежи, возвращение наших ученых из "финансовой эмиграции", повышение конкурентоспособности и объема реализации отечественной научной продукции на мировом рынке.

Остается неудовлетворительной ситуация с системой охраны здоровья россиян. Дело здесь не только в недостаточном финансировании. Часто нерационально расходуется даже то, что выделено, неэффективно используется огромный кадровый и материально-технический потенциал здравоохранения.

В 1998 году необходимо сформировать систему государственных гарантий бесплатной медицинской помощи, обеспеченных реальным финансированием, в том числе за счет расширения участия фондов обязательного медицинского страхования. К этому делу надо привлечь ведомственные учреждения здравоохранения.

Уже в нынешнем году необходимо принять закон о частной системе здравоохранения. Тем самым будет найдено приемлемое для общества соотношение между общедоступной государственной системой медицинского обслуживания и платной медициной.

Ключевой элемент жилищной политики - сочетание рыночных механизмов ее реализации и адресной государственной поддержки населения, в том числе предоставление гражданам бюджетных субсидий на строительство и приобретение жилья, а также развитие системы долгосрочного ипотечного кредитования на соответствующей законодательной основе.

Одновременно надо уменьшить остроту жилищной проблемы семей, которые не в состоянии улучшить свои жилищные условия за счет собственных средств. Органы местного самоуправления должны иметь возможность закрепить часть жилья в качестве социального (муниципального) жилищного фонда.

В 1998 году следует принять федеральные программы по обеспечению жильем военнослужащих, подкрепить их реальным финансированием. В этом году должны получить квартиры не менее 60 тысяч семей военнослужащих, увольняемых или уволенных со службы.

Акцент в жилищно-коммунальной реформе сделан правильный - не повышение тарифов, а развитие конкуренции и снижение затрат предприятий этой отрасли экономики, рациональное потребление ресурсов, адресная поддержка наименее защищенных слоев населения.

В текущем году Правительству необходимо ввести в действие конкретные механизмы ценового регулирования деятельности естественных локальных монополистов на рынке коммунальных услуг, предоставляемых населению. Это даст большой эффект. Надо быстрее развивать систему компенсаций на оплату жилищных и коммунальных услуг.

Многое зависит от работы на местах. Механизм предоставления федеральных трансфертов должен стимулировать регионы, города и поселки к проведению жилищно-коммунальных преобразований. Результат реформы ЖКХ будет во многом определяться тем, как к ней относится население. Именно здесь - в работе с людьми - заметны явные провалы. Власти всех уровней должны выработать комплекс мер, позволяющих не только разъяснить гражданам суть реформы, но и вовлечь их в ее проведение. Только взаимодействие населения и властей, взвешенность принимаемых решений позволят обеспечить доступные, комфортные и безопасные условия проживания наших людей. До сих пор Правительство не подготовило проект нового Трудового кодекса, хотя необходимость в этом документе острейшая. Нынешний КЗоТ давно не соответствует изменившимся потребностям регулирования трудовых отношений. От этого проигрывают и работодатели, и работники, и в конечном счете экономика.

Особо хочу подчеркнуть: новый Трудовой кодекс должен быть принят уже в этом году и стать результатом совместной работы (начиная с подготовительных этапов) Правительства, Федерального Собрания, профсоюзов и объединений работодателей. Только тогда будет обеспечен разумный баланс интересов всех участников трудовых отношений, сделан зримый шаг по пути достижения общественного согласия.

В 1998 году предстоит определиться и с тем, какой должна быть система социального страхования. Крайне важно законодательно закрепить участие в финансировании, организации и управлении социальным страхованием работодателей, работников и представителей государства. Это позволит улучшить работу существующих внебюджетных фондов - пенсионного, социального и обязательного медицинского страхования, занятости населения.

Государство обязано всемерно содействовать возрождению традиций благотворительности и меценатства. Тяжелая социально-экономическая ситуация, несовершенство законодательства пока препятствуют использованию механизма налоговых льгот для поощрения частной благотворительности в полной мере. Поэтому кроме экономических нужно искать иные формы поддержки благотворительности и меценатства, в частности, поднимать их общественный престиж. Это, однако, не снимает ответственности с государства по обеспечению развития культуры. Именно государство остается главным "меценатом". Речь идет, разумеется, о культуре в самом высоком смысле этого слова. Без нее немыслимо будущее России. Больше того, многие наши нынешние проблемы - результат периферийного внимания к культуре как духовной опоре нации.

В бюджете на 1998 год предусмотрено увеличение ассигнований на культуру. Важно рационально распорядиться этими, пока еще недостаточными, средствами. Необходима система четких приоритетов и протекционистских мер прежде всего в отношении особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации, распространения лучших отечественных произведений литературы и искусства. Следует также начать модернизацию российских библиотек, где работают настоящие подвижники.

Очень важно сделать реальные шаги на пути разгосударствления социальной сферы. Это расширит источники финансирования, а нехватка денег - как раз самое уязвимое звено социальной реформы. Здесь, однако, нельзя слепо копировать наработанные приватизационные схемы. Формулируя цели разгосударствления социальной сферы, надо помнить о ее высокой общественной значимости. Если приватизация в хозяйственной сфере проходит под знаком "ухода государства", то такого нельзя допустить в отношении социальной сферы.

4.3. Власть и общество: к взаимному доверию

Подъем в стране можно обеспечить только в том случае, если будет задействован весь комплекс необходимых для этого ресурсов. В том числе тех, которые связаны с обеспечением реформ и восприятием их обществом. Некоторым из них до сих пор практически не уделялось внимания. Переход к подъему требует создания в стране качественно иного уровня взаимного доверия общества и власти.

Доверие к власти становится категорией не только политической, но и экономической. Перспектива подъема диктует, чтобы действия государства были открыты, понятны и контролируемы обществом. Укрепление такого доверия требует, чтобы и власть, со своей стороны, в гораздо большей степени была осведомлена о состоянии общественного мнения, учитывала его при определении политики. Качественно новую меру контролируемости обществом должна обрести сфера предпринимательства, доверие к которой в значительной степени подорвано скандалами с разного рода финансовыми пирамидами, недобросовестными, а зачастую и вовсе криминальными фирмами и предприятиями.

По сути, речь идет о принципиально новом этапе развития гражданского общества в России. Страна во всех смыслах должна стать своей для ее граждан. Только создав отношения здорового

партнерства между обществом, властью и бизнесом, можно рассчитывать на массивные инвестиции в выздоравливающую экономику России.

Новая стратегия требует изменения политической и управленческой практики. Прежде всего это означает:

- сопровождение крупных государственных решений договоренностями о взаимной ответственности между основными властными институтами и политическими силами;
- обеспечение поддержки реформ всем государственным аппаратом, что требует новой технологии проработки управленческих решений. Государственная политика должна быть понятна тем, кто ее повседневно реализует;
- придание большей системности реформированию, согласованности всех его направлений.

Начало и темпы подъема во многом зависят от такого труднорегулируемого, но во многом решающего фактора, как общественные настроения, психологическая атмосфера. Общество в этом плане похоже на личность: для успешной работы решающими часто оказываются даже не внешние условия, а внутренний настрой - решимость или сомнения, энергия или уныние.

Наше общество уже переболело искусственным нагнетанием энтузиазма. Но это не значит, что социально-психологическая атмосфера в стране не может быть изменена. Для этого сейчас не требуется никакого пропагандистского украшения - достаточно честной и взвешенной информационной политики, спокойного и ответственного анализа процессов, происходящих в стране.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Нынешний год покажет, сможем ли мы закрепить позитивные изменения, которые станут основой подъема. Такая задача требует пересмотра ключевых ориентиров политики и методов ее реализации. Этому и посвящено настоящее Послание.

Пройденный путь сделал невозможным возврат к старому, определил, какой Россия уже не будет. Какой ей быть - зависит от того, как именно мы пройдем начальный период роста.

Мы построили систему демократических институтов, которая позволила осуществить глубокие преобразования без фундаментальных политических потрясений. Теперь политическая система обязана работать на подъем.

Мы создали рыночную экономику, которая позволила преодолеть кризис без катастроф, выйти из спада и стабилизировать ситуацию. Теперь нужна такая экономика, которая обеспечила бы России, с учетом всех ее особенностей, эффективное и устойчивое развитие.

Наша страна неоднократно переживала периоды подъема и спада, расцвета и упадка. История доказала: рывки, организуемые "сверху", но не поддержанные обществом, могут приносить успех, но не бывают долговременными, ведут к новому спаду и отставанию.

Подъем, которого нам предстоит добиться - это рост изнутри, раскрытие потенциала нации.

В этом веке много было сделано для того, чтобы вытравить в народе самостоятельность и инициативу, ответственность и активность. Мало где с такой жесткостью выбивали наиболее самодетельную часть населения, внедряли единомыслие, пассивность и иждивенчество.

Однако с первыми же глотками свободы наше общество обрело новую жизнь. Задача государственной политики - максимально высвободить внутреннюю энергию общества, направить ее в наиболее перспективное русло.

Необходимость стабилизации заставляла думать прежде всего о положении экономики в целом. Для обеспечения подъема принципиально важно, в каком положении в существующей экономической среде находится реальный человек.

Новые условия требуют кардинального поворота во взаимоотношениях власти и общества. Много уже сделано, но в целом этот поворот еще не завершен. Как Президент России вижу свою задачу в том, чтобы было создано государство, подчиненное интересам общественного саморазвития. Только

на этом пути Россия сможет в наступающем веке занять достойное место среди передовых стран мира.

Семь десятилетий власть жертвовала частной жизнью граждан, а самопожертвование считала главной гражданской доблестью. "Работать на страну" означало для людей поступаться своим благополучием. Но была цель, пусть даже мифическая.

Теперь люди получили возможность заняться обустройством своей собственной жизни, но объединяющие цели оказались размытыми.

Одно из важнейших наших достижений - конституционный запрет на "государственную идеологию", а потому власть больше не имеет права навязывать обществу какие-либо идеологические схемы. Но есть вопросы духовного развития, которые мы все вправе и должны ставить и совместно искать ответы на них.

Как соединить простые человеческие ценности с задачами общенационального развития?

Как доказать, что в повседневном труде есть своя героика, часто не меньшая, чем в жертвенном подвиге?

Как поддержать и укрепить чувство общего дома, ощущение того, что каждый из нас живет в России и что Россия жива каждым из нас?

Нам жизненно необходимо преодолеть уныние и хандру, при которых возможен даже рост экономики, но никак не подъем страны.

Россию всегда поднимали люди дела. Наши учебники пестрят именами полководцев и политиков. Но историю страны писали и другие люди, для которых главным была не борьба, а работа.

У нас и сегодня есть кого уважать и ценить - созидателей, людей дела, решающих проблемы и обустроивающих новую жизнь без оглядки на власть, не дожидаясь идеальных условий.

Сейчас Россия похожа на пружину, сжатую до отказа и готовую распрямиться с огромной силой.

Открываются возможности, которые не часто представлялись в нашей истории.

России удавалось собраться и в несравнимо более трудные времена. Будет непростительным малодушием, если мы не сделаем этого в нынешних относительно спокойных условиях, в отсутствие внешней угрозы, внутренних репрессий, идеологического диктата.

Только люди большого духовного подъема в состоянии обеспечить подъем страны.

Президент Российской Федерации Б.Ельцин

Москва, Кремль

17 февраля 1998 года