

Порядок во власти - порядок в стране (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)

Послание · № 6/н · от 06.03.1997 · Президент Российской Федерации · Действует без изменений

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ПОСЛАНИЕ
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОМУ СОБРАНИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Порядок во власти - порядок в стране
(О положении в стране и основных направлениях политики
Российской Федерации)

Введение

В 1997 год Россия вошла с тяжелым грузом проблем. Более половины граждан страны страдают от задержек выплаты зарплат и пенсий; удавка неплатежей парализует экономику; государственный аппарат разъедает коррупция; власть слабо обеспечивает выполнение законов и указов. И это только небольшая часть нерешенных задач.

До президентских выборов большинство не хотело движения вспять, после выборов - негодует, не видя перемен к лучшему. Нельзя спокойно относиться к тому, что большая часть жителей России недовольна сегодняшним днем и боится завтрашнего.

Исчерпаны все ресурсы людского терпения. У нас нет времени для топтания на месте и политических маневров. Тяжелая экономическая ситуация, бедственное положение в социальной сфере требуют совместных энергичных действий.

В Послании говорится о самом главном - о наведении порядка во власти. Без этого невозможны движение вперед, решение самых насущных проблем. Свой долг как Президента Российской Федерации вижу в том, чтобы не только определить этим Посланием основные направления нашей работы, но и обеспечить выполнение поставленных задач.

Как бы ни было тяжело сейчас, я верю в Россию и наш народ. Не сомневаюсь - мы справимся с сегодняшними проблемами. У России есть для этого все возможности.

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. Приоритет - правовой порядок

Учитывая масштаб и сложность стоящих перед страной проблем, жизненно важно сосредоточиться на приоритетных задачах. Усилия должны быть направлены и на решение сегодняшних проблем, и на достижение стратегических целей.

Мы создали основные институты рыночной экономики, укротили рост цен, стабилизировали национальную валюту, замедлили спад производства. Началось приспособление к условиям рынка и низкой инфляции. Стало яснее, где мы забежали вперед, а в чем отстали, когда можно перенимать мировой опыт, а в каких случаях - искать свои пути.

Но надо признать: длительная политическая схватка затормозила нормальный ход экономических реформ. Более того, усугубились многие дефекты недостроенного экономического механизма, обострились социальные проблемы. Кризис неплатежей приобрел черты хронического.

Продолжается снижение инвестиционной активности и, следовательно, откладывается начало экономического роста. Регулярно воспроизводятся бюджетный кризис и кризис пенсионной системы.

В первую очередь за это ответственно государство. Оно берет на себя обязательства, которые не в состоянии реализовать полностью, и не обеспечивает выполнения необходимых регулирующих функций. В этом вина и законодательной, и исполнительной ветвей власти.

В 1992 году у России был единственный путь спасения экономики от краха: довериться энергии экономической свободы. Однако из-за слабости власти, недостатка умения и ошибок побочные явления не замедлили сказаться. Рыночные отношения захватили сферы, для них противопоказанные. Когда "свободная купля-продажа" распространяется на принятие законов, действия чиновников, решения судов, это не только безнравственно, но смертельно опасно для общества и государства.

Эффективное рыночное хозяйство - это не только свобода частной инициативы, но и строгий правовой порядок, единые, стабильные и неукоснительно соблюдаемые всеми правила экономической деятельности. Задача государства - установить эти правила и обеспечить их выполнение.

Критическая масса преобразований заставляет пересмотреть методы государственного участия в экономике. А накопленный опыт подсказывает, как это следует делать.

Огромные изменения произошли в государственном устройстве страны. Всего три года назад Россия впервые в своей многовековой истории обрела Конституцию, принятую открытым и свободным волеизъявлением народа. Она стала одним из важнейших факторов политической стабильности, реализовав принцип сильной президентской власти, соответствующий и потребностям общества, и условиям нынешней переходной ситуации. Конституция ограничила возможность власти подмять общество и стала реальным инструментом, с помощью которого граждане отстаивают свои права. Прежде чем менять Конституцию, нужно научиться ее уважать, научиться жить по ней, используя весь ее потенциал.

В прошлом году впервые в истории России на демократических выборах переизбран действующий глава государства. Выборы законодательной и президентской власти прошли в срок и в соответствии с избирательным законодательством. Важным событием в жизни страны стали выборы органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Еще раз подтверждено: нам удалось привести в действие демократический механизм смены и преемственности власти.

Необходимо объективно проанализировать опыт всех прошедших выборов и внести изменения в избирательное законодательство. Главная задача - усилить гарантии избирательных прав граждан. Полагаю, что более важную роль здесь должна играть система избирательных комиссий.

Мы вправе по достоинству оценить тот путь политического, государственного и гражданского взросления, который прошло наше общество за считанные годы. Скорости почти невероятные, исторически беспрецедентные.

Выборы, прошедшие в субъектах Российской Федерации, завершили важнейший этап в строительстве российского федерализма. Рост самостоятельности региональных властей означает одновременно и рост их ответственности перед гражданами и страной. Поэтому политическим руководителям регионов предстоит держать серьезный экзамен. Наша совместная задача - сохранить достигнутое и двигаться дальше, строя полноценную федерацию.

Тяжелой раной для страны стала Чечня. В 1996 году боевые действия в Чеченской Республике были остановлены, но "тугой чеченский узел" остался.

В течение пяти последних лет в решении чеченских проблем допускались ошибки, в том числе - высшим политическим руководством страны, были просчеты, непоследовательные, противоречивые действия. Большие человеческие жертвы глубоко травмировали российское общество. Велик ущерб, нанесенный экономике всей страны.

Сейчас после выборов в Чеченской Республике формируются законные органы власти. Какую политику они будут проводить - покажет будущее. Однако нет такой проблемы во

взаимоотношениях федеральных органов власти и руководителей Чеченской Республики, которая не имеет политического решения.

Вопрос о статусе Чечни отложен до 2001 года. Нужно, чтобы затянулись раны, чтобы эмоции уступили место здравому смыслу. Но это не означает, что все это время мы будем просто ждать. Процесс урегулирования ситуации не прекращался и прекращен не будет.

Чеченский кризис выявил наши общие проблемы: слабость новых государственных институтов, разобщенность власти и общества перед лицом реальных угроз. Сейчас очень важно, какие уроки мы извлечем из недавней трагедии. От этого во многом зависит будущее России.

Один урок ясен уже сейчас: России нужен порядок. Однако необходимо ответить на два непростых вопроса: какой порядок и как его наводить?

То обстоятельство, что проблема установления порядка чрезвычайно актуальна сегодня в России, объясняется комплексом политических и экономических причин. Наиболее существенные среди них таковы:

- унаследованные институты и традиции власти были принципиально не приспособлены для решения новых задач. Не было в достаточном количестве и обученных кадров, умеющих решать эти задачи;
- отсутствовала правовая база новых политических и экономических отношений, которые, кроме того, вступали в противоречие с практикой, формировавшейся в течение десятилетий;
- строительство новой государственности осуществлялось в условиях жесткого политического противостояния. В поисках компромисса в проведении реформ приходилось принимать не самые эффективные решения, что растягивало преобразования и усиливало связанные с ними тяготы. Сегодня ситуация изменилась и есть реальные возможности успешного довершения начатых реформ.

Сформированы и укреплены базовые принципы новой российской государственности, влияющие на все стороны нашей жизни. Формируется новый корпус управленцев.

Создается практически новая правовая база. При всех издержках законотворчества, при всех политических баталиях Федеральное Собрание сыграло важную роль в обустройстве правового пространства страны.

Происходят серьезные сдвиги в общественном сознании. Люди постепенно осваивают новые, правовые возможности, открываемые свободой частной деятельности и инициативы. Идет активное освоение гражданами возможностей Конституции и законов для защиты своих прав. Крайне важно поддержать эту активность, снять старые и новые препоны на пути ее свободного и естественного развития, сделать все, чтобы она получила общественное признание.

Сегодня большинство политиков, трезво оценивая настроения избирателей, не связывают решение каждого конкретного вопроса со сменой общественно-политической и социально-экономической системы. Радикализм теряет опору в российском обществе. Как правило, спорят не о том, куда идти, а о том, как идти; не о том, нужна ли была новая Конституция, а о том, как и когда ее совершенствовать; не о том, быть ли рыночной экономике в России, а о том, какой ей быть.

Появился реальный шанс перейти от непримиримой политической борьбы к нормальной политической жизни, от конфронтации к сотрудничеству. В этом вижу основу для консолидации всех конструктивных политических сил, всего общества. В этом - важнейшее условие преодоления кризиса.

Самый эффективный способ навести порядок на стройплощадке - завершить строительство. Но мы уже два года топчемся на месте, не решаясь приступить к насущно необходимому оздоровлению финансовой и налоговой систем, к социальным реформам. До сих пор не налажены новые земельные отношения. Нетерпимо промедление в становлении судебной системы, в военной реформе, в государственном строительстве в целом. Нерешенность этих, казалось бы общих, вопросов прямо влияет на такие конкретные проблемы, как задержка выплаты зарплат и пенсий, кризис

неплатежей, высокая преступность.

Поэтому наш первый и главный ресурс наведения порядка в стране - энергичное завершение экономической, социальной и правовой реформ.

Об этом говорилось неоднократно, составлялись программы, издавались распоряжения, но пробуксовка продолжается. Вывод ясен: главное препятствие становлению нового экономического строя, новой политической системы низкая эффективность власти, отсутствие надлежащего порядка в деятельности государственного аппарата. Иначе говоря, даже когда мы строим, мы делаем это медленно, хаотично, недисциплинированно, с чрезмерными затратами.

В течение нескольких лет мы не могли добиться подавления инфляции, которая маскировала многие трудности. С укрощением роста цен эти трудности целиком обрушились на нас, живущих сегодня. Причем распределились они явно несправедливо: бедным и слабым стало еще тяжелее. В этих условиях отсутствие порядка стало не только отчетливо видимым, но и в буквальном смысле слова нетерпимым.

Абсолютное большинство возникших проблем в России порождено, с одной стороны, пренебрежительным отношением к правовым нормам, а с другой - неумелыми действиями власти или ее пассивностью.

В этих условиях порядок в стране начнется только с наведения порядка в самом государственном организме. Не повысив качество управления, не решить другие проблемы, главная из которых - улучшение жизни россиян.

Только сильная власть, принимающая разумные решения и способная обеспечить их эффективное исполнение, в состоянии выполнить свои обязанности: дать гарантии для активности сильных и достойно поддержать слабых, обеспечить развитие культуры, образования и науки, реформировать Вооруженные Силы, стать естественным и надежным центром интеграции для партнеров по СНГ, отстаивать российские национальные интересы.

Итак, сегодня именно управленческую сферу я объявляю "зоной особого внимания", приоритетом номер один среди всех направлений текущей политики.

У этого приоритета есть простое короткое имя - Правовой Порядок.

Это и есть ответ на вопрос: какой порядок нам нужен. Из сказанного выше вытекает ответ и на другой вопрос: как этого порядка достичь. Главный способ навести порядок - начать с власти, коренным образом усовершенствовать систему управления страной, начиная с ее верхних эшелонов.

2. Порядок в работе власти

Граждане России обоснованно отказываются понимать, почему реформы затянулись, почему социальные издержки их проведения столь велики. Если власть принимает разумные решения, но они не реализуются, если решения нереальны или продиктованы сиюминутными интересами, идущими вразрез с интересами долгосрочными, наконец если общество не понимает, чем обусловлены государственные решения, - все это означает неэффективность власти. Проще говоря, это плохое качество управления, из-за которого постоянно возникает социальная напряженность, усиливаются кризисные явления в экономике, а в отношениях государства и общества начинает доминировать взаимное недоверие.

Главная причина неэффективности власти - несоответствие между новой конституционной организацией государства, новыми задачами, которые должна решать власть, и во многом сохранившимися старыми подходами, структурами, методами управления.

Чтобы повысить эффективность власти, нам придется навести порядок в нормотворчестве, в работе исполнительной власти, усилить контрольную функцию государства. При этом наши усилия будут распределяться между неотложными и стратегическими задачами: принятием мер по максимальной реализации имеющихся властных ресурсов и реформированием системы исполнительной власти.

2.1. Порядок в нормотворчестве

Правовая основа государственного порядка - федеральные законы. О повышении качества законодательства, необходимости соблюдения законотворческих приоритетов говорилось в каждом Послании Президента Федеральному Собранию. Но законотворческой деятельности по-прежнему не хватает качества и темпа.

Россия нуждается сегодня прежде всего в базовых, системообразующих законах. Однако, несмотря на то, что Федеральное Собрание принимает немало законов, многие из них не относятся к числу остро необходимых, зачастую отражают отраслевые или корпоративные интересы.

По-прежнему законы изобилуют отсылочными нормами, что создает обширное поле для подзаконного нормотворчества. Законы фактически перестают быть актами прямого действия. Значительное место занимает внесение не всегда неотложных изменений и дополнений в действующее законодательство.

Трехлетние попытки сделать планомерным процесс законотворчества до сих пор не увенчались успехом. Объединенная комиссия по координации законодательной деятельности констатирует, что Примерная программа законопроектной работы Государственной Думы так и не стала тем документом, который реально упорядочивает законотворческую деятельность. На конец 1996 года Примерная программа была выполнена лишь на треть в отношении федеральных конституционных законов и других законов, предусмотренных Конституцией. Принято только около 40 процентов намеченного числа кодифицированных актов и законов, необходимость которых вытекает из Гражданского кодекса.

Особенно разрушительна для страны практика принятия законов, не учитывающих реальную финансово-экономическую ситуацию, вступающих в противоречие с федеральным бюджетом, с другими принятыми законами. Любой закон, предусматривающий выделение государственных средств, должен быть обеспечен ресурсами. Без этого обязательного условия мы множим обманутые ожидания. Одним социально привлекательным названием закона людей не накормишь и не оденешь.

Как бы ни различались политические интересы депутатов Государственной Думы, все они представители власти. Следовательно, сам их статус не позволяет принимать законы, отмахиваясь от отрицательных заключений Правительства. Как глава государства не могу и не буду допускать, чтобы не обеспеченные материальными ресурсами законы выходили в свет, разрушая финансовую систему - одну из основ любого государства. Но было бы гораздо эффективнее, если бы депутаты сами ограничили себя либо регламентными нормами, либо, что лучше, законодательно.

Немало претензий имеется и к законопроектной деятельности Правительства. Из почти 750 законопроектов, внесенных в Государственную Думу в 1996 году, только 188 были внесены Правительством. Причем из них 53 были законопроектами о ратификации международных договоров и соглашений.

В то же время процветает закулисное лоббирование тех или иных законопроектов ведомствами. Некоторые из подобных законопроектов противоречат направлениям политики, определяемым Президентом, а также позиции Правительства.

В большой степени несистемность законодательной деятельности обусловлена неясными представлениями о необходимых структуре и содержании российского правового пространства. Отсюда - стихийность появления многих законопроектов. Фактически ни общество, ни государственный аппарат не имеют четкого представления о том, какие сферы общественных отношений в первую очередь следует законодательно регулировать и в каком объеме. Это также задача прежде всего правительственных ведомств.

Вывод ясен - необходимо, наконец, навести порядок в законотворческой деятельности.

1. Должен быть принят закон "О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов", проект которого внесен Президентом. Государственная Дума может реализовать на практике свои призывы к наведению порядка, начав со своей профессиональной

сферы законодательной деятельности.

Если этот призыв снова не будет услышан, придется Президенту в первом полугодии текущего года принимать соответствующее решение об условиях принятия законов для подписания. Возможность такого решения обусловлена конституционным полномочием главы государства по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.

2. Правительство Российской Федерации обязано в ближайшее время коренным образом улучшить свою законопроектную работу, а министерства и ведомства сконцентрировать внимание на разработке крупных законопроектов по своей проблематике. Нужны принципиально новые решения, а не латание дыр.

Качество и своевременность представления в Правительство законопроектов по соответствующему профилю должны стать одним из главных критериев оценки работы того или иного министерства, ведомства.

3. Представители Президента и Правительства в палатах Федерального Собрания обязаны незамедлительно докладывать о фактах ведомственного лоббирования законопроектов.

В то же время взаимоотношения депутатского корпуса с негосударственными организациями, выступающими инициаторами и защитниками тех или иных законопроектов, давно пора ввести в правовое русло.

4. Необходимо разработать проект закона, который бы не допускал принятия законодательных актов, не обеспеченных финансовыми средствами, и в то же время предусматривал обязанность Правительства более аргументированно обосновывать свою позицию.

5. Считаю полезным предложение, внесенное Объединенной комиссией по координации законодательной деятельности, о совместном формировании всеми ветвями власти небольшого перечня действительно первоочередных законопроектов. Он должен соответствовать приоритетам во внутренней и внешней политике, определяемым Президентом.

Целесообразно закрепить в Регламенте Государственной Думы роль Объединенной комиссии в предварительном согласовании программ и планов законотворческой деятельности, концептуальных положений законопроектов на ранних стадиях их разработки.

6. Значительный эффект в повышении качества законов даст обсуждение законопроектов общественностью. Надо поднять "завесу молчания" прежде всего над базовыми законопроектами. Целесообразно, чтобы эту работу координировала Объединенная комиссия.

Порядок в законотворчестве должен быть подкреплен жесткой дисциплиной ведомственного нормотворчества. К сожалению, еще сильна инерция прошлого - издание излишних нормативных ведомственных актов. Эта инерция подпитывается тем, что большинство государственных служащих по-прежнему руководствуются не законами, а инструкциями.

Многие ведомственные акты либо повторяют нормы законов, указов Президента и постановлений Правительства, либо противоречат им, извращают их суть. Например, не искоренена практика, когда ведомственными актами вводятся дополнительные обязанности граждан. Появляется основа для ведомственного произвола. К тому же, как правило, люди узнают о существовании такой инструкции только в кабинете чиновника. Все инструктивные документы должны быть доступны, и отвечать за это должны сами ведомства.

В то же время действительно необходимые инструктивные документы зачастую выходят в свет через несколько месяцев после принятия федерального нормативного акта, предусматривающего их издание.

Все федеральные органы исполнительной власти обязаны в кратчайший срок провести ревизию массива своих нормативных актов, а Правительство должно к июлю 1997 года представить первый отчет о ходе выполнения этого задания.

В результате такой работы должны быть отменены акты, которые не являются необходимыми и противоречат федеральным законам, указам Президента, постановлениям Правительства.

Одновременно ведомства должны переходить к тематической кодификации своих актов, в том числе принятых совместно с другими государственными органами. Необходимо прийти к такому положению, когда акты, не вошедшие в тот или иной ведомственный или межведомственный "кодекс", например по налогам, по таможенным правилам, считаются недействующими. Правительство обязано привлекать к ответственности руководителей, по вине которых задерживается принятие необходимых инструктивных документов во исполнение законов. Ведомства не могут не знать о соответствующих законопроектах, их содержании, ориентировочных сроках принятия и вступления в силу. Они обязаны готовить проекты документов еще до вступления в силу соответствующего закона. От Министерства юстиции при регистрации ведомственных нормативных актов требуется не только взыскательность, но и юридическая помощь ведомствам для исправления огрехов в представляемых ими актах.

2.2. Порядок в исполнительной власти

В деятельности органов исполнительной власти до сих пор не преодолен коренной порок прежней системы. Многие государственные органы, должностные лица не работают "в автоматическом режиме" реализации своих функций и полномочий. Они постоянно ждут указаний, поручений, окрика. Исполнительная власть зачастую действует как диспетчер или "пожарная команда". А между тем ее главные задачи - выработка стратегической линии, заблаговременное принятие и проведение в жизнь принципиальных решений.

Совершенно новые функции государства, обусловленные принципиально изменившейся политической и экономической реальностью, введением правовых, а не командных методов управления, формированием гражданского общества, осуществляются несколько подновленной, но, в общем, старой системой исполнительной власти. В результате новые идеи вязнут и глохнут в аппаратных недрах, острые ситуации то и дело застают государственный аппарат врасплох. Функции и полномочия многих органов исполнительной власти аморфны и нередко дублируются. Это становится основанием для оправдания бездеятельности и неисполнительности. Ведомства сначала яростно борются за новые полномочия, а когда дело доходит до конкретной работы, перекладывают решение трудных вопросов друг на друга, ссылаются на несовершенство законодательства и нехватку ресурсов.

Создание, ликвидация, перестройка того или иного органа зачастую зависят от субъективных критериев, чьей-то пробивной силы, необходимости трудоустройства высокопоставленного чиновника и т. п. В частности, попытка провести летом 1996 года серьезную перестройку системы федеральных органов исполнительной власти заглохла после первых же робких шагов.

Таким образом, необходимость реформирования исполнительной власти стала очевидной.

Основными направлениями должны быть следующие:

- радикальное усиление регулирующей и контрольной функций органов исполнительной власти вместо сохраняющегося директивного управления;
- повышение роли перспективного и текущего прогнозирования для принятия стратегических решений, принятие упреждающих мер. Это позволит предотвращать негативные явления и процессы либо смягчать их последствия;
- выработка оптимальной структуры органов исполнительной власти, основанной на реальных потребностях общества; строгое разделение функций и полномочий этих органов как "по горизонтали", так и "по вертикали";
- определение форм и методов эффективного взаимодействия исполнительной власти с иными ветвями государственной власти;
- установление эффективной обратной связи с институтами гражданского общества, создание благоприятных условий для контроля общества за деятельностью государственного аппарата.

Обновление системы исполнительной власти не дает результата без наведения порядка в государственной службе и пересмотра принципов кадровой политики. Они в своем нынешнем виде не стимулируют эффективную деятельность государственных служащих, не дают им ясных перспектив должностного роста, не решают вопросы контроля и применения мер ответственности за некачественную, недобросовестную работу, за неисполнение решений.

Настоящим бичом остается необоснованное раздувание штатов. С 1991 года общая численность государственного аппарата возросла в полтора раза. Особенно это проявляется на региональном уровне. Причем в ряде мест допускается дискриминация кадров по национальному признаку. В то же время считаю несправедливой и даже опасной прежде всего для самого общества широко распространенную "презумпцию недобросовестности" работников государственного аппарата. Традиция огульно ругать власть, чиновников еще очень сильна. Эту традицию удастся переломить, с одной стороны, подняв престиж государственной службы, а с другой - резко повысив ее эффективность.

Действующее законодательство предусматривает ряд ограничений для работников государственной службы: особые требования при замещении должности, соблюдение служебной тайны, невозможность совмещения должности с коммерческой деятельностью и т. п. Однако, закрепив ограничения, мы не создали стимулов для добросовестной работы. До сих пор нечетко выражены и не систематизированы социальные гарантии государственных служащих; оплата их труда не соответствует уровню ответственности; в совокупном объеме средств, выделяемых на содержание государственного аппарата, основная часть идет не на прямые денежные выплаты служащим, а на ненужные излишества.

Все эти факторы накладывают отпечаток на качественный состав служащих, препятствуя привлечению к государственной работе высокопрофессиональных и добросовестных людей, прежде всего молодых.

В сфере государственной службы уже с нынешнего года предстоит решать следующие задачи:

- пересмотр принципов финансирования государственного аппарата. Необходимо увеличить прямые денежные выплаты за счет сокращения доли косвенных расходов (строительство и содержание зданий, транспортное, бытовое, иное обслуживание), не увеличивая нынешние бюджетные расходы. Это позволит ограничить рост численности государственного аппарата;
- выработка единых для федерального и регионального уровней принципов должностного роста государственных служащих, в том числе механизмов эффективного использования кадрового резерва и ротации кадров в единой системе государственной службы;
- создание нормативной основы и современной инфраструктуры подготовки, повышения квалификации и оценки труда государственных служащих;
- установление четких оснований, а также процедуры привлечения к дисциплинарной и материальной ответственности государственных служащих; введение института дисциплинарного разбирательства;
- введение действенных антикоррупционных механизмов (в частности, регулярной отчетности о доходах и расходах работающих в системе государственной службы) и жесткий контроль за их применением.

Целесообразно кодифицировать все акты, регулирующие вопросы государственной службы, и в перспективе принять Кодекс государственной службы.

Необходимо провести аттестацию государственных научных и учебных учреждений, занимающихся подготовкой и повышением квалификации государственных служащих, ведущих научные разработки в этой сфере.

Все эти задачи должно решать в первую очередь Правительство в тесном взаимодействии с Администрацией Президента Российской Федерации.

2.3. Усиление контрольной функции государства

Одной из главных причин, порождающих возникновение острейших социальных проблем в стране, стал крайне неэффективный контроль за качеством управления, за исполнительской дисциплиной, соблюдением законов, других нормативных актов, а также судебных решений.

У нас существует множество ведомственных и вневедомственных контролирующих структур; кроме того, контрольные и надзорные функции имеют правоохранительные органы. Но если сопоставить их численность с результатами работы, в частности с динамикой нарушений, с количеством привлеченных к административной и дисциплинарной ответственности должностных лиц, итог окажется неутешительным. Более того, нередко работники контрольных и надзорных органов используют свои полномочия не для выполнения своих функций, а для поборов. Особенно страдает от этого малый бизнес.

Вместо упорядочения контрольной функции растет число контролирующих служб и ведомств, наделяемых правом взыскивать штрафы. Хотя многолетний опыт доказал бесперспективность и даже вред такого подхода, именно он проявляется во многих поправках к действующему Кодексу об административных правонарушениях и в проекте нового варианта Кодекса. Не выполнена поставленная Президентом задача по разработке проектов современных Административного и Административно-процессуального кодексов. Считаю, что доработка основополагающих документов в сфере контроля за деятельностью государственного аппарата должна протекать в тесном взаимодействии Государственной Думы, Правительства и Администрации Президента.

Необходимо объединить усилия по разработке в нынешнем году проекта федерального закона, который бы обеспечил создание стройной структуры специализированных контрольных инстанций, четкое разграничение между ними функций и полномочий, ликвидацию дублирующих друг друга контролирующих служб.

Для обеспечения правового порядка наиболее действенным инструментом является судебный контроль.

Судебная власть - стержневой институт, обеспечивающий правовой порядок. Однако во многом из-за ее слабости не срабатывают новые принципы управления, не обеспечивается общая эффективность государственной власти. Вот почему судебная власть начиная с 1998 года будет финансироваться в приоритетном порядке. Причем речь идет главным образом о материальном обеспечении самой судебной деятельности, исполнении судебных решений, защите судей.

Не выделяя достаточно средств на судебную власть, мы теряем гораздо больше, в том числе и в финансовом отношении. Ассигнования на суды - это не только расходы. Эффективная судебная система усиливает другие ветви власти, способствует гражданскому миру и общественному согласию, делает организованной и сильной экономику, не говоря уже о коренном перевороте в правовом сознании людей.

Огромным достижением прошедшего года считаю принятие Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации", подписанного мною накануне 1997 года. У него была трудная судьба, пришлось даже обратиться с просьбой к членам Совета Федерации одобрить этот необходимый стране закон. Благодарю депутатов и членов верхней палаты за его принятие. Теперь дело за исполнительной властью: нужно сделать, чтобы поскорее заработали все без исключения нормы этого фундаментального правового акта. Отчет о ходе реализации Закона о судебной системе Правительство обязано представить в мае 1997 года.

В условиях рыночной экономики особую роль играет система арбитражных судов. Этот вид правосудия позволяет установить жесткую дисциплину договорных отношений, пресечь экономический произвол чиновников, цивилизованно осуществлять процесс банкротства. Однако арбитражные суды не финансируются в должной мере. Примерно половина их решений не исполняется. Не всегда привлекаются к ответственности те, кто не подчиняется судебным решениям.

Остро ощущается отсутствие законов "О судебных приставах" и "Об исполнительном производстве".

Законы, гарантирующие исполнение решений суда, способны значительно поднять уровень договорной дисциплины, ликвидировать условия для "криминальной юстиции".

Радикально изменить ситуацию в сфере контроля за законностью, существенно снизив нагрузку на иные судебные инстанции и сократив сроки судопроизводства, сможет система мировых судей. Но введение этого института опять-таки тормозит отсутствие средств.

Весомый вклад в осуществление контрольной функции государства могут внести представительные органы. До сих пор этот потенциал не был реализован в полной мере из-за смешения действительно государственных и узкополитических задач. Парламентский контроль за исполнительной властью может стать эффективным, если не будет подменять собой полномочия органов исполнительной власти и не станет прикрытием для реализации интересов той или иной партии. В ближайшее время стоит обсудить, как упорядочить и сделать более эффективным этот вид контрольной функции, по каким направлениям он должен развиваться.

Система государственных форм контроля должна быть подкреплена негосударственными. Необходимо создать условия для реального гражданского контроля за деятельностью органов государственной власти. Речь идет прежде всего о предоставлении возможности гражданам, общественным объединениям воздействовать на деятельность органов власти, не вмешиваясь, разумеется, в их оперативные функции.

Большие возможности для реализации общественного контроля заложены в Указе Президента Российской Федерации от 6 июня 1996 года "О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы". Согласно ему руководители разных уровней обязаны в трехдневный срок рассматривать сообщения в средствах массовой информации о нарушениях, допущенных должностными лицами, и в течение двух недель направлять информацию об итогах рассмотрения. Однако этот Указ до сих пор не заработал, не в последнюю очередь и потому, что общественность здесь не проявляет настойчивости.

Активнее должны взаимодействовать с общественными объединениями и средствами массовой информации органы прокуратуры. Одновременно ожидаю от них реализации в полной мере потенциала, заложенного в новом Уголовном кодексе, относящем к преступлению отказ должностных лиц предоставлять гражданам информацию, касающуюся их прав и свобод.

* * *

Решение перечисленных задач по созданию современной эффективной системы государственного управления требует продуманного подхода. Поэтому в нынешнем году под непосредственным руководством Президента будет разработана и принята Программа государственного строительства. До октября ее проект пройдет широкое обсуждение с привлечением независимых экспертов - ученых и практиков. Задел для этого документа есть в виде концепции правовой реформы в Российской Федерации, разработка которой была определена Указом Президента Российской Федерации от 6 июля 1995 года. Основную часть Программы составит новая концепция системы исполнительной власти в Российской Федерации.

Это не означает, что весь год будет потрачен только на подготовку к полно масштабному реформированию системы управления, которое предполагается завершить в течение трех лет. Устранение наиболее серьезных недостатков, в первую очередь в исполнительской дисциплине, в сфере контроля, в кадровой политике, начинается уже в этом году.

3. Порядок в государственных финансах

Важнейший критерий эффективности власти - способность полностью собирать и рационально, строго по назначению расходовать средства, предоставляемые налогоплательщиком на социально значимые цели. Иначе не избавиться от острых проблем: длительных задержек выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы, пенсий, социальных пособий всех видов, от

парализующих экономику взаимных неплатежей, продолжающегося падения производства и многого другого.

Нереалистичные обещания, низкая эффективность существующей системы исполнения бюджета, безадресная социальная помощь, ведущая к распылению и без того скудных средств, отсутствие надежных механизмов контроля за использованием государственных средств - все это ложится тяжким грузом на налогоплательщика, препятствует экономическому росту, подрывает социальную стабильность.

Ответственность государства перед гражданами требует:

обещать выполнимое, обещанное выполнять. Уже начатая работа по подготовке бюджета на 1998 год базируется именно на этом принципе.

Другое требование: ощутимая социальная помощь нуждающимся в ней. Для этого понадобится уже в текущем году начать коренную реформу в социальной сфере.

3.1. Жесткий контроль за расходованием средств налогоплательщика

Ключевым звеном является наведение порядка в бюджетном процессе.

Такой порядок начинается с принятия бюджета, основанного на точной оценке возможностей экономики и государства, то есть реального и выполнимого. Мы уже начинаем двигаться в этом направлении, но пока слишком медленно и непоследовательно. Далеко не всегда в бюджете отражаются приоритеты экономической и социальной политики, задаваемые Посланиями Президента Федеральному Собранию.

Поэтому начиная с текущего года разработка бюджета будет находиться под президентским контролем. Основные параметры бюджета будут задаваться Бюджетным посланием Президента, развивающим идеи Послания Федеральному Собранию.

Другая проблема - ущербность сложившейся системы исполнения бюджета, практика нецелевого использования бюджетных средств. Главное здесь - скорейшее принятие Бюджетного кодекса, который определит принципы и процедуры бюджетного процесса.

Исполнение бюджета должно осуществляться исключительно через казначейскую систему. Все доходы и расходы бюджета должны проходить через единый счет федерального казначейства. Правительству Российской Федерации необходимо до конца 1997 года завершить развертывание территориальной системы федерального казначейства и в 1998 году осуществить полный переход на казначейскую систему исполнения федерального бюджета.

Необходимо перейти на международные стандарты бюджетной отчетности, в частности, учитывать в бюджете все затраты на обслуживание внутренних заимствований.

Стоит задача консолидации в бюджет большинства внебюджетных фондов, естественно, с сохранением целевой направленности. Это касается не только федерального, но и регионального уровней. При этом процедура расходования средств внебюджетных фондов и форма контроля должны быть не менее жесткими, чем для бюджетных средств.

Необходимо перейти к практике цивилизованного регламентированного секвестирования бюджетных расходов в случае недобора доходов.

Прозрачность бюджетных статей и процедур, правильность и законность расходования средств должны обеспечиваться системой контроля и аудита исполнения бюджета. Правительство, отвечая за своевременное и полное исполнение бюджета, должно регулярно отчитываться перед палатами Федерального Собрания о ходе его исполнения, теснее работать со Счетной палатой. Важно, чтобы не только у депутатов, но и у всех граждан не возникало вопросов о том, куда и в каких объемах расходуются бюджетные средства.

Для обеспечения своевременного и целевого использования средств необходимо ввести квартальные отчеты руководителей министерств, ведомств, учреждений, финансируемых непосредственно из федерального бюджета. Бюджетные организации должны финансироваться с

учетом всех их доходов.

Необходимо прекратить практику бюджетного финансирования путем выдачи гарантий и поручительств органов исполнительной власти по коммерческим кредитам бюджетным организациям. Хотя такая практика зачастую является вынужденной, она приводит к перераспределению значительных государственных средств в негосударственный финансовый сектор.

Правительству совместно с Центральным банком необходимо срочно разработать и утвердить такой порядок использования счетов федеральных органов исполнительной власти, который воспрепятствует нецелевому расходованию бюджетных средств. Временно свободные финансовые ресурсы должны размещаться Минфином только на счетах Центрального банка или, когда это невозможно, на платной основе в абсолютно надежных коммерческих банках.

Все бюджетные ссуды должны предоставляться исключительно под надежное обеспечение или гарантии.

Для ужесточения контроля за эффективностью расходования бюджетных средств, в том числе для закрытия лазеек тем, кто злоупотребляет своим служебным положением, Правительство должно исключить любую возможность распределения государственных заказов и государственных инвестиций помимо процедуры открытого конкурса с публикацией цен, условий конкурса и требований к представляемым на конкурс документам. В тех случаях, когда открытость конкурса сопряжена с разглашением государственной тайны, должен проводиться закрытый конкурс. Необходимо в месячный срок завершить разработку и внести в Государственную Думу проект нового закона о государственных закупках, обеспечивающего честную конкуренцию при размещении государственных заказов на поставку продукции и оказание услуг. До принятия этого закона конкурсный порядок размещения государственных заказов будет установлен указом Президента. Поручаю Правительству в трехмесячный срок разработать и утвердить нормативные акты, регулирующие порядок проведения конкурсов, экспертизы, оформления государственных заказов и контроля за их исполнением.

Важнейшим условием наведения порядка в бюджетной сфере является рационализация финансирования бюджетного дефицита, управления государственным долгом, разработка годовых планов заимствований и погашения долгов.

Значительный дефицит федерального бюджета, связанный, помимо прочего, с низкой финансовой дисциплиной и нерациональным использованием бюджетных средств, вызвал необходимость крупномасштабных государственных заимствований на внутреннем финансовом рынке. Высокий спрос государства на кредитные ресурсы привел к вытеснению частных заимствований с финансовых рынков и крайне сузил возможности коммерческого кредитования производства. Правительство должно в трехмесячный срок разработать программу сокращения бюджетного дефицита таким образом, чтобы начиная с 1999 года доходы федерального бюджета полностью обеспечивали текущие расходы, за исключением выплаты процентов по государственному долгу. Сокращение бюджетного дефицита и масштабов внутренних заимствований существенно уменьшит отток финансовых ресурсов из реального сектора экономики, позволит снизить процентные ставки, обеспечит дешевый кредит и, таким образом, создаст предпосылки для производственного инвестирования и экономического роста.

Следует также перейти к среднесрочному планированию государственных инвестиций, сконцентрировав их на направлениях, которые обеспечивают перспективные условия функционирования экономики (производственная, социальная и правовая инфраструктура, подготовка кадров). Правительство уже в этом году должно разработать инвестиционную программу до 2000 года, увязав все государственные и иные источники финансирования, и сделать ее основой для подготовки бюджетов развития на 1998 год и последующие годы. Проект такой программы должен быть представлен Президенту к сентябрю 1997 года.

Нам необходимо перспективное бюджетное планирование, которое позволит уже сейчас спрогнозировать возможности бюджета по финансированию основных государственных программ, проведению реформы в социальной, военной и других областях, даст возможность определить в условиях сокращения дефицита бюджета реальный объем финансовых ресурсов государства.

3.2. Упорядочение и адресность социальных расходов

Высокая инфляция, характерная для первых лет рыночных реформ, несоответствие системы социальной поддержки радикально изменившимся условиям породили такие острейшие проблемы современного российского общества, как резкая дифференциация доходов, массовое распространение бедности.

Даже на фоне далеко не высоких показателей среднего уровня жизни положение тех, кто живет главным образом на пенсию, заработную плату, выплачиваемую из бюджетных средств, крайне тяжело. Тем более нетерпима ситуация, когда большинство пенсионеров, учителей, врачей, военнослужащих не могут в течение нескольких месяцев получить свой, и так небольшой, законный доход. Выходит, что за все возникающие трудности расплачиваются в первую очередь наименее защищенные и наиболее бедные.

Существующая практика распределения социальной помощи приводит лишь к распылению средств. В настоящее время в России действуют более тысячи нормативных актов, предусматривающих те или иные социальные льготы для двухсот категорий населения. А численность лиц, которые могут претендовать на различные выплаты, льготы и компенсации, достигает без малого ста миллионов человек.

Поэтому при значительных бюджетных средствах, идущих на социальные нужды, реальная помощь, которая доходит до конкретного человека, зачастую просто символична. Если в развитых странах среди действительно нуждающихся распределяется 50 - 60 процентов социальной помощи, то у нас эта доля не превышает 20 процентов.

Типичным примером неэффективности социальной помощи является выплата единого пособия на ребенка в возрасте до 16 лет всем семьям, независимо от уровня их дохода. В результате для обеспеченных родителей эта сумма (70 процентов минимального размера оплаты труда) не имеет никакого значения, а в бедных семьях такого пособия явно недостаточно для того, чтобы обеспечить ребенка даже самым элементарным.

Необходимы изменения и в принципах предоставления пособия по безработице. Множатся случаи, когда эта выплата не стимулирует поиск работы и профессиональную переподготовку. Значительная часть получающих пособие в службе занятости работает в тех секторах нашей экономики, где распространено уклонение от налогообложения и отсутствует государственный контроль.

Это только два повода для наведения порядка в сфере социальной помощи. На самом деле их намного больше.

В условиях крайней ограниченности бюджетных средств единственный способ сделать социальную помощь действенной - это оказывать ее именно тем, кто в ней по-настоящему нуждается.

Правительство в течение первого полугодия должно провести инвентаризацию нормативных актов федеральных органов власти, которыми предусмотрены льготы, дотации, дополнительные социальные выплаты, и представить конкретные предложения по повышению их адресности.

Федеральному Собранию необходимо будет принять соответствующие поправки к действующим законам.

Многие льготы, предоставляемые по профессиональному признаку, должны быть отменены с обязательной компенсацией соответствующим повышением зарплаты. Ряд льгот, предоставляемых пенсионерам, следует заменить денежными компенсациями. Эти меры сделают систему социальной помощи более понятной для ее получателей, позволят сконцентрировать работу органов социальной защиты на действительно значимых мероприятиях.

Наиболее сложным вопросом является реформирование государственной пенсионной системы, прямо затрагивающее насущные интересы 37 миллионов российских пенсионеров. В 1996 году задержки выплат пенсий достигли недопустимых масштабов. С этим безобразием будет покончено: уже к середине текущего года все долги пенсионерам должны быть погашены. Однако это никоим образом не подменяет необходимость начала пенсионной реформы.

Через десять лет демографическая ситуация в России начнет меняться в сторону возрастания доли пенсионеров. К этому времени мы должны подойти с гибкой и эффективно развивающейся пенсионной системой. Время на ее создание еще есть, и его надо использовать.

Сегодня люди справедливо недовольны и низким уровнем пенсий, и тем, что их размер практически не связан с трудовым вкладом. Однако, чтобы выплачивать даже их, приходится взимать с предприятий пенсионные взносы, равные 28 процентам фонда оплаты труда. Это серьезно утяжеляет налоговое бремя, побуждает часть предприятий идти на сокращение размера заработной платы.

В настоящее время пенсии выплачиваются за счет снижения зарплаты работающих. Нам необходимо постепенно дополнить действующую пенсионную систему механизмом выплаты пенсий за счет прошлых накоплений самого человека. Может быть, в перспективе следует даже перенести центр тяжести именно на вторую, накопительную составляющую пенсии.

Это в корне изменит положение пенсионера. Сейчас люди, всю свою жизнь честно и тяжело работавшие, зависят в основном от умения государства выжать деньги из плательщиков пенсионных взносов и от того, как оно посчитает нужным распределить эти средства среди пенсионеров. Если же пенсия будет поступать с индивидуального счета пенсионера, средства на который он вносил в течение всей своей трудовой жизни, то он уже не будет зависеть от ошибок и произвола чиновников. Это будут его деньги в прямом смысле этого слова, его трудовая пенсия.

Накопительная пенсионная система полезна не только для самих пенсионеров, но и для общества в целом. Она увеличивает общий инвестиционный потенциал экономики, так как пенсионные накопления через систему контролируемых государством пенсионных фондов будут вкладываться в наиболее перспективные экономические проекты. Кроме того, перенос акцента на накопительную пенсионную систему со временем позволит снизить размер обязательных пенсионных отчислений предприятий.

Этот переход займет не менее двадцати лет. Но начинать надо сейчас. Нельзя жить только нынешним днем. Пора всерьез задуматься о том, что будет с нашими детьми и внуками.

Особо хочу подчеркнуть: пенсионная реформа не будет осуществляться за счет сегодняшних пенсионеров. Нельзя допустить, чтобы во имя интересов будущих пенсионеров ущемлялись интересы тех, для кого уже сегодня пенсия - основной источник средств существования.

Правительство до 1 ноября 1997 года должно подготовить программу пенсионной реформы, необходимые расчеты и обоснования и не позднее 1 декабря 1997 года внести в Федеральное Собрание проекты законов, составляющих нормативную базу предстоящих изменений.

Одновременно должна быть активизирована работа по внедрению индивидуального учета в системе государственного пенсионного страхования, который к 2000 году должен охватить все население страны и обеспечить возможность определения размера пенсии в зависимости от трудового вклада каждого конкретного человека.

Необходимо провести рационализацию условий и норм пенсионного обеспечения, упорядочить пенсионные льготы. Следует перейти на дифференцированное исчисление тарифов страховых пенсионных взносов в зависимости от наличия на предприятиях рабочих мест с тяжелыми условиями труда. Это побудит работодателей к модернизации производства.

Назрела необходимость реформы жилищно-коммунального хозяйства, с которым связаны повседневные интересы всех граждан России.

Сегодня совокупный объем дотаций жилищно-коммунальному хозяйству составляет около 4

процентов валового внутреннего продукта. Это гигантские средства - порядка 8 триллионов рублей в месяц. Но распределяются они неэффективно и несправедливо. Более весомую государственную дотацию получают те, у кого больше жилплощадь. А это, как правило, люди, имеющие больший доход.

Уже начинает действовать система адресных жилищных субсидий малообеспеченным семьям. Но ею пока пользуется всего 1 процент семей.

Правительству необходимо в трехмесячный срок разработать программу проведения реформы жилищно-коммунального хозяйства, имея в виду в основном завершить ее к 2000 году, и не позднее 1 октября 1997 года внести в Государственную Думу проект закона о необходимых изменениях и дополнениях в действующее законодательство для проведения этой реформы.

Главная цель реформы - перейти к строго адресному предоставлению субсидий на жилищно-коммунальные услуги, за счет этого повысить реальную помощь нуждающимся и одновременно существенно снизить нагрузку на бюджет, на налогоплательщика.

Дотации сегодня получают предприятия жилищно-коммунального хозяйства фактически для того, чтобы предоставлять свои услуги по заниженным ценам всем без исключения потребителям.

Необходимо перейти к прямой помощи малообеспеченным семьям, позволяющей им за счет субсидий оплачивать рыночную стоимость жилищно-коммунальных услуг. Причем размер субсидий этим семьям может покрывать большую часть квартплаты. Главное условие - переход к полной оплате населением расходов на содержание жилья и коммунальные услуги следует осуществлять одновременно с развитием системы адресных жилищных субсидий малообеспеченным семьям.

В сфере коммунальных услуг и эксплуатации жилья господствует настоящий монополизм: кроме традиционных ЖЭКом предоставлять такие услуги практически некому. За неоправданно завышенные издержки жилищно-коммунального хозяйства приходится расплачиваться государству, то есть всем налогоплательщикам, включая и тех, для помощи которым предназначены дотации.

Развитие конкуренции между организациями (в том числе частными), обслуживающими жилищный фонд, при жестком контроле государства за справедливостью условий конкуренции и формированием цен, должно существенно снизить издержки на его содержание.

В этой связи Правительство должно до 1 июля 1997 года разработать и довести до субъектов Российской Федерации рекомендуемые основные параметры перехода на новую систему организации жилищно-коммунального хозяйства, а также меры по укреплению материальной базы служб адресных жилищных субсидий.

* * *

Наведение порядка в государственных финансах приведет в течение короткого времени к важнейшим для страны результатам.

Резко возрастет эффективность расходования средств, отданных государству налогоплательщиком. Граждане России будут лучше знать, как распределяются эти средства, насколько их использование соответствует тем целям, ради достижения которых они готовы честно платить налоги.

Укрепление дисциплины исполнения государством своих бюджетных обязательств уничтожит один из самых мощных факторов финансовой безответственности в экономике, от которого страдают в первую очередь наиболее уязвимые слои населения России. Существенно улучшится надежность социальной помощи нуждающимся. Будет ликвидирована почва для коррупции, деньги налогоплательщика перестанут быть легко доступным источником преступного обогащения. Все это создаст условия для восстановления доверия граждан к государству и его политике.

4. Порядок в регулировании экономики

Вместо того чтобы выступать гарантом стабильности и порядка в экономических отношениях, государство своей практической деятельностью нередко усугубляет существующую

неупорядоченность.

Всем должно быть ясно, что регулирование экономики в государственных интересах и вмешательство в нее в интересах отдельных ведомств, отдельных чиновников - не одно и то же. Вопиющий дефицит первого и удушающие экономику масштабы второго - симптомы опасной болезни. Это - низкая эффективность государственного управления, прежде всего управления самими государственными ведомствами, и контроля за ними.

Экономическая справедливость - это не бесконечные льготы и исключения, которые произвольно и небескорыстно устанавливаются чиновником, а равные условия хозяйствования, ясность и стабильность правил экономического поведения, особенно в области налоговых и бюджетных отношений.

Государственная власть, используя механизм правового принуждения, должна быть гарантом законности сделок и выполнения взаимных обязательств хозяйствующих субъектов. Необходимо жестко пресекать любые попытки отдельных ведомств и чиновников осуществлять "государственное регулирование" в собственных корыстных интересах и одновременно столь же жестко пресекать любые попытки наиболее "сильных" представителей частного бизнеса получить для себя исключительные привилегии.

4.1. Реформа предприятий

В настоящее время одним из основных препятствий для нормализации положения в экономике является медленный процесс преобразований на уровне предприятий. Многие российские предприятия, функционирующие в рыночной среде, сохраняют внутреннюю структуру и стиль поведения, характерные для прежней системы.

Установленные разграничения прав и ответственности между собственниками (акционерами) и управляющими (директорами) не соблюдаются. Во многих случаях директора фактически отстраняют акционеров, в том числе крупных, от принятия важнейших решений, относящихся к непосредственной компетенции собственника. Низкое качество управления, устаревшие системы учета, слабая дисциплина договорных отношений - вот характерные черты современных российских предприятий.

Это парализует воздействие рыночных стимулов на процесс "естественного отбора" эффективного собственника, управленческих кадров, стратегий развития, делает предприятия невосприимчивыми к инновациям, непривлекательными для инвестиций.

Государственная власть до сих пор не выполняет своей главной задачи по регулированию рыночной экономики - не формирует режим максимального благоприятствования предпринимательскому поведению, соответствующему интересам потребителя. Недопустимо положение, при котором консервация отсталости на своем предприятии для руководителя выгоднее, чем повышение эффективности производства.

Государство не может и не должно прямо вмешиваться во внутренние дела частных предприятий, но обязано создавать стимулы для их реформирования.

Приоритетными задачами Правительства, обеспечивающими проведение реформы предприятий в 1997 году, должны стать:

- защита прав акционеров, четкое разграничение прав и ответственности собственников и управляющих, совершенствование механизмов корпоративного управления;
- укрепление контрактного права, то есть правовая защита договорных отношений;
- создание эффективного механизма управления предприятиями, полностью или частично находящимися в государственной собственности;
- повышение качества подготовки нового поколения менеджеров.

Принципиально важен вопрос о собственности на земельные участки, занимаемые предприятиями. Мы не можем рассчитывать на серьезные долгосрочные инвестиции, если не будут обеспечены

права собственности и рыночный оборот земельных участков. Очень важно обеспечить предоставление участков в собственность под новое строительство, максимально облегчить процедуры необходимых согласований.

Поручаю Правительству до 1 августа текущего года разработать и внести в Государственную Думу законопроекты о правах собственности и рыночном обороте несельскохозяйственных земель. В эти же сроки будет подготовлен аналогичный указ Президента, которым надо руководствоваться до принятия соответствующих законов.

До сих пор не урегулирована проблема сельскохозяйственных земель. Считаю, что Правительство недопустимо затянуло реализацию положений прошлогоднего Указа о конституционных правах граждан на землю.

Необходимым условием активизации инвестиционного процесса и улучшения качества управления предприятиями становится реформа системы бухгалтерского учета. Действующая система устарела, она не обеспечивает необходимой информацией ни управляющих, ни собственников, ни инвесторов. Разговоры о переходе на международные стандарты бухгалтерского учета ведутся уже пять лет, но до сих пор результатов нет. Правительство обязано до 1 сентября текущего года разработать программу и необходимые нормативные документы для перехода с 1998 года на новые принципы бухгалтерского учета.

Активизировать процесс реформирования предприятий одна из основных задач Правительства на текущий год. Концепция реформы предприятий должна быть подготовлена Правительством в двухмесячный срок.

Реформирование предприятий и их переориентация на повышение эффективности неизбежно выдвинут в число первоочередных проблему обеспечения занятости. Разработку действенных мер, направленных на ее решение, необходимо начинать уже сегодня. За этой работой будет осуществляться постоянный президентский контроль.

Структурная перестройка экономики, включая реорганизацию убыточных предприятий, будет сопровождаться значительным увеличением подвижности рабочей силы на рынке труда. Для того чтобы это не обернулось массовой безработицей, должна быть подготовлена развернутая инфраструктура рынка труда, система переподготовки кадров, трудоустройства, помощи безработным. Сегодня государственная поддержка убыточных предприятий зачастую является крайне неэффективной формой помощи людям, фактически ставшим безработными.

Особую опасность представляет неразвитость инфраструктуры, обслуживающей рынок труда, при проведении структурной перестройки на так называемых градообразующих предприятиях.

Одним из важнейших условий безболезненного функционирования рынка труда является полноценный рынок жилья. Любой россиянин, поставленный перед необходимостью смены рабочего места, должен иметь возможность продать свое жилье и купить его там, где он нашел новую работу. Механизмы купли-продажи жилья, кредитования и залога должны быть надежно защищены от преступности, доступны и понятны каждому гражданину. Реформа жилищно-коммунального хозяйства - крайне важный шаг в нормализации рынка жилья, а значит, и рынка труда.

Огромное значение имеет развитие социального партнерства, которое под эгидой государства позволяет находить компромиссные решения, учитывающие интересы как предпринимателей, так и трудящихся. В предстоящем налаживании такого партнерства трудно переоценить роль профсоюзов.

Выполнение этой задачи означает, прежде всего, защиту интересов трудящихся перед работодателями, руководителями предприятий. Однако в последние годы профсоюзы чаще занимали другую, "классовую", позицию: во многих случаях, когда по вине директора предприятия рабочим не выплачивалась зарплата, профсоюзы требовали денег от государства, то есть фактически становились на сторону работодателя. От позиции профсоюзов во многом зависит и скорость реформирования предприятий, и его безболезненность.

Одновременно с подготовкой концепции реформы предприятий Правительство должно разработать увязанные с ней мероприятия по обеспечению занятости, по развитию социального партнерства. В этой связи вызывает тревогу задержка доработки проекта нового Трудового кодекса. В первом полугодии Правительство обязано внести этот законопроект в Государственную Думу.

4.2. Реформа налогообложения

Ключевым элементом в создании благоприятной среды для предпринимательства и инвестиций является налоговая реформа.

Действующее налоговое законодательство предусматривает огромное количество льгот по большинству существующих видов налогов. Кроме того, сохраняется множество индивидуальных льгот. Это способствует уклонению от налогообложения, в то время как честные плательщики подвергаются дискриминации.

Частые изменения в налоговом законодательстве затрудняют планирование хозяйственной деятельности, ставят малые и средние предприятия на грань банкротства, создают серьезные трудности крупным предприятиям. Неполнота и противоречивость нашей налоговой системы расширяют возможности для произвола власти, и налогоплательщик от этого никак не защищен. Несправедливость существующей налоговой системы фактически стимулирует уклонение от уплаты налогов. В результате сокращаются доходы бюджета, затрудняется выполнение государством своих обязательств перед гражданами, уменьшаются возможности экономического роста. Создается ситуация, при которой капиталы идут не туда, где российская промышленность способна развиваться в соответствии с динамикой потребительского спроса, а туда, где можно явно или тайно не платить налоги.

При подготовке нормативных актов, относящихся к налоговой системе, необходимо предусмотреть следующие направления ее реформирования:

- кардинальное упрощение налоговой системы, сокращение общего числа налогов и установление исчерпывающего перечня налогов, применение которых допустимо на территории Российской Федерации;
- выравнивание условий налогообложения за счет резкого сокращения числа налоговых льгот;
- расширение базы налогообложения за счет распространения реального налогового бремени на сферы, в которых больше всего практикуется уклонение от налогов;
- выравнивание фактического уровня налогообложения заработной платы и других видов доходов (с учетом отчислений во внебюджетные фонды);
- установление предельных ставок для региональных и местных налогов;
- снижение ставок штрафов и пеней;
- кодификация правил, регламентирующих взаимоотношения налогоплательщика и налоговых органов с целью устранения противоречий гражданского и налогового законодательства, обеспечения защиты прав налогоплательщиков.

Для реализации этих принципов поручаю Правительству в марте текущего года внести в Государственную Думу проект Налогового кодекса. Настоятельно рекомендую депутатам принять его в этом году, чтобы как можно скорее дать российским предприятиям долгосрочные налоговые ориентиры.

После принятия Налогового кодекса любые изменения в систему налогообложения будут вноситься не чаще одного раза в год, причем одновременно с принятием закона о федеральном бюджете на соответствующий год.

Осуществление налоговой реформы по перечисленным направлениям приведет к более справедливому распределению налоговой нагрузки, существенно ослабит стимулы к уклонению от уплаты налогов, позволит стабилизировать, а затем и начать снижение номинальных ставок налогов. Важнейшим результатом проведения налоговой реформы станет рост доходов бюджета, что

существенно облегчит решение задачи сокращения бюджетного дефицита.

4.3. Регулирование естественных монополий

Одна из важнейших проблем государственного регулирования экономики сегодня - контроль за естественными монополиями, прежде всего в таких отраслях, как электроэнергетика, газовая промышленность, железнодорожный транспорт.

Необоснованный рост цен и тарифов в этих отраслях в последние годы позволял естественным монополиям увеличивать издержки, не заботясь о повышении эффективности. Здесь поддерживается излишняя занятость при заработной плате, намного превышающей среднюю. Не урегулированы платежно-расчетные отношения с потребителями продукции и услуг естественных монополий. В результате эта сфера стала одним из основных источников неплатежей в народном хозяйстве, а высокие цены и тарифы на услуги естественных монополий существенно ограничивают потенциал развития и конкурентоспособности российской промышленности.

Сложной проблемой остается субсидирование одних потребителей услуг естественных монополий за счет других. В наиболее тяжелом положении оказываются промышленные предприятия, на которые фактически возлагается дополнительное бремя. При этом небюджетные дотации отдельным группам населения, образующиеся в результате такого перекрестного субсидирования, серьезно подрывают справедливость всей системы социальной помощи, поскольку предоставление дотаций через льготные тарифы, как правило, не зависит от реальной обеспеченности конкретных людей. Закон о естественных монополиях был принят в 1995 году. Президентскими указами было предусмотрено создание федеральных органов регулирования естественных монополий, но они до сих пор не укомплектованы кадрами и фактически не приступили к работе. Свою недоработку Правительство обязано устранить в 1997 году. Все органы регулирования естественных монополий должны приступить к работе не позднее середины текущего года.

Поручаю Правительству в трехмесячный срок подготовить и утвердить принципы регулирования цен и контроля издержек естественных монополий, а также разработать необходимые нормативные документы. Должен быть обеспечен переход от применяемых в настоящее время упрощенных схем контроля к регулированию, стимулирующему снижению издержек. Под жесткий контроль следует поставить инвестиционные фонды отраслей естественных монополий. Необходимо предусмотреть меры по переводу инвестиционного процесса в этих отраслях на рыночные принципы.

В течение месяца Правительством должна быть утверждена программа поэтапной ликвидации перекрестного субсидирования. Задачей 1997 года является приближение цен и тарифов для получающих льготы потребителей к уровню покрытия издержек, а в 1998 году - переход на единые принципы ценообразования для всех групп потребителей. При необходимости сохранения субсидирования по социальным причинам его следует обеспечивать за счет бюджетных средств и в адресной форме.

В течение первого полугодия 1997 года Правительство должно подготовить и утвердить программу мер по структурной перестройке, приватизации и усилению контроля в отраслях естественных монополий для обеспечения эффективного долгосрочного развития этого сектора экономики и поддержания баланса интересов монопольных отраслей и отраслей обрабатывающей промышленности.

Необходимо коренным образом пересмотреть практику работы представителей государства в органах управления предприятий - естественных монополий. Цель - значительно повысить персональную ответственность этих представителей за реализацию государственных задач.

4.4. Совершенствование системы расчетов

В последнее время в области расчетов усилились негативные тенденции. Объем просроченной задолженности измеряется сотнями триллионов рублей, а значительная доля расчетов

осуществляется в форме бартера или с помощью денежных суррогатов (векселей, налоговых освобождений и др.). В этих условиях не приходится рассчитывать на эффективное функционирование рыночных механизмов.

Неплатежи, бартер, денежные суррогаты - следствие плохого финансового управления, а нередко - результат сознательной политики руководителей предприятий, осуществляемой при попустительстве, а то и при прямой поддержке органов исполнительной власти разных уровней. Предприятия часто используют прирост денежных средств для непосредственного увеличения доходов (зарплат, премий, дивидендов), а не для устранения неплатежей и возврата к денежным расчетам.

Особая опасность заключается в распространении бартерных операций. На некоторых предприятиях их доля достигает 60 - 70 процентов. В таких условиях не только расширяются масштабы уклонения от налогов, но и цены теряют характер надежных рыночных ориентиров, а базовые показатели деятельности предприятий перестают отражать реальное положение дел.

Оздоровление системы расчетов возможно только при двух условиях, выполнения которых я буду настоятельно требовать:

- федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации должны в кратчайший срок отказаться от эмиссии денежных суррогатов;
- федеральные органы исполнительной власти должны занять жесткую позицию по отношению к тем неплательщикам налогов в бюджет и платежей во внебюджетные фонды, которые активно используют бартер и денежные суррогаты в расчетах с партнерами, тем самым искусственно создавая ситуацию неплатежеспособности перед бюджетом.

4.5. Защита экономики от преступности

Неразвитость форм правового регулирования реформируемой экономики, размытость границ деятельности государства в экономической сфере, неподготовленность государственных, в частности правоохранительных и судебных, органов к деятельности в принципиально новой экономической обстановке создали благоприятные условия для резкого роста криминального бизнеса, теневой экономики и коррупции.

Надо откровенно признать: сегодня в России степень риска быть привлеченным к ответственности несопоставима с получаемой от преступной деятельности прибылью. Проблема экономических преступлений и коррупции из чисто полицейской, какой она является в большинстве стран, перешла у нас в разряд политических.

Преступный мир, по существу, бросил вызов государству, вступив с ним в открытую конкуренцию. Появилось немало хорошо организованных преступных групп со своими мозговыми центрами, исполнителями, "судами", "силовыми подразделениями". Эти преступные структуры расширяют свое влияние, фактически осуществляют "регулирование" некоторых хозяйственных отношений, даже "защиту" собственников, но уже по своим, криминальным, правилам.

Экономическая преступность создала опасно высокий уровень общекриминального фона. Борьба преступных сообществ сопровождается террористическими актами, перестрелками, заказными убийствами.

Преступность в сфере экономики идет рука об руку с коррупцией - злоупотреблением властью в личных интересах. Коррупцированная часть государственного аппарата "питает" и защищает как криминальный бизнес, так и незаконные действия бизнеса легального. Причем коррупция не сводится только к взяточничеству. Нередко используются разнообразные завуалированные формы подкупа чиновников и депутатов.

Мы объявили войну экономической преступности и коррупции, но по-настоящему так и не начали ее. Невыносимые условия для криминального бизнеса государство так и не создало.

Я не случайно говорю о государстве в целом. Уровень экономической преступности зависит в первую

очередь от возможностей незаконного обогащения за счет средств государственного бюджета. Совершенствование системы исполнения бюджета, сокращение объема полномочий чиновников в распределении государственных ресурсов, отмена большинства льгот и налоговая реформа не входят в компетенцию правоохранительных органов, однако именно успешное решение этих задач создаст необходимые предпосылки для повышения эффективности их работы. Здесь особенно важно объединение усилий всех институтов государственной власти, всех политических сил.

Огромная роль принадлежит палатам Федерального Собрания. Необходимо как можно быстрее принять законы, подрывающие базу экономической преступности и коррупции, в частности законы о борьбе с коррупцией, об ответственности за легализацию преступных доходов. Однако новые правовые нормы не должны открывать простор для произвола, грубых нарушений прав человека и гражданина.

Общество ждет от правоохранительных органов не статистических данных, а реальных действий. Ставка на отчетность нередко ведет к подмене борьбы с наиболее опасными преступлениями борьбой с мелкими правонарушениями. Известно также немало случаев, когда правоохранительные органы в погоне за "благополучной" статистикой не фиксируют преступления, необоснованно отказывают в возбуждении уголовных дел.

Особую роль в борьбе с экономической преступностью должны играть Государственная налоговая служба и Федеральная служба налоговой полиции. Мировой опыт показывает, что основной эффект в выявлении и привлечении к уголовной ответственности крупных криминальных дельцов дает строжайший контроль за соблюдением налогового законодательства. Но с этой задачей данные ведомства справляются пока неудовлетворительно, например, не сопоставляются декларации о доходах собственников роскошных особняков со стоимостью их недвижимости. Что это - некомпетентность или коррупция?

Конечное звено в механизме ответственности за преступления - уголовная юстиция. Судебная власть должна в полной мере осознать, что ее роль не менее ключевая, чем у правоохранительных органов.

Экстренные меры по декриминализации экономической жизни и ликвидации условий, питающих коррупцию, должны быть предприняты по всем направлениям.

1. Необходимо обеспечить равенство условий хозяйствования, подконтрольность всех каналов расходования государственных средств. О важнейших мерах, направленных на решение этих задач, подробно говорилось выше.

Любые действия должностных лиц, использующих закрытые, неподконтрольные, внеконкурсные процедуры распределения государственных ресурсов, должны рассматриваться как прямое содействие коррупции.

Необходимо существенно снизить в хозяйственной сфере объем разрешительного принципа, заменяя его уведомительным, а также установить строгую ответственность должностных лиц федеральных, региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления за превышение установленных сроков согласования решений по хозяйственным вопросам.

Следует предусмотреть и другие меры: внесение платы за согласование исключительно в бюджет, а не в ведомственные внебюджетные фонды; жесткое ограничение ее размеров; составление исчерпывающих списков лицензируемых видов деятельности. Соответствующие меры должно выработать Правительство.

2. От Генеральной прокуратуры, МВД, ФСБ, других правоохранительных органов требую в полной мере реализовать потенциал нового уголовного законодательства. Кроме того, надо освободить оперативных и следственных работников от обилия отчетных документов. Они должны выполнять прежде всего свои прямые обязанности.

Для эффективной борьбы с экономической преступностью и коррупцией необходимо выявлять вдохновителей и организаторов преступлений, так называемых "крестных отцов", а не только

рядовых исполнителей.

3. Правоохранительные органы должны наладить регулярное и широкое информирование не вообще об операциях и числе задержанных, а о выявленных преступлениях, о делах, по которым закончено предварительное следствие. При этом важны характер предъявляемых обвинений и то, кому они предъявлены.

4. Государственной Думе следует приложить все усилия, чтобы как можно скорее принять новый Уголовно-процессуальный кодекс. Генеральной прокуратуре необходимо скоординировать подготовку правоохранительных органов к введению его в действие.

5. Нужно активизировать работу по подготовке и принятию других законов, подрывающих корни экономической преступности и коррупции. Необходим, в частности, закон о контроле за соответствием реальных и декларируемых доходов физических лиц, предусматривающий ужесточение мер ответственности в случае обмана государства, в том числе конфискацию имущества. В первом полугодии текущего года Правительство должно внести проект такого закона в Государственную Думу. Вместе с тем надо в полную силу использовать действующее законодательство, в частности, для контроля за соответствием имущества, особенно недвижимого, декларируемым доходам.

6. Наступление на экономическую преступность и коррупцию должно сопровождаться одновременным ударом по предательству, очищением самих правоохранительных органов. Требуется резкая активизация деятельности подразделений собственной безопасности в этих органах. Спецслужбы должны сосредоточиться на выявлении и пресечении фактов коррупции в правоохранительных органах и судах.

Для общества далеко не безразлично, кто осуществляет правосудие. На белых одеждах Фемиды не должно быть пятен. Квалификационные коллегии судей обязаны тщательнее и строже контролировать чистоту судейского корпуса. В этой работе нужна полная гласность.

7. Предлагаю Верховному Суду и Высшему Арбитражному Суду специально рассмотреть вопрос о том, какую роль могут сыграть суды в декриминализации экономической жизни.

Честных судей, оперативных и следственных работников правоохранительных органов, не сомневаюсь, - большинство. Но не секрет, что у многих из них сохранился негативный опыт прошлого, когда существовали "неприкасаемые" фигуры. Этот синдром должен быть преодолен. Если следы преступления ведут в "высокие" кабинеты, надо и в этих случаях действовать строго по закону. Иное поведение должно расцениваться как нарушение служебного долга, трусость и непрофессионализм.

* * *

Наведение порядка в государственном регулировании экономики приведет к утверждению справедливых, единых для всех правил экономической деятельности, к созданию твердых гарантий государства для каждого предпринимателя.

Это будет означать режим максимального благоприятствования для любого законного бизнеса, стремящегося к производству товаров и услуг, пользующихся спросом потребителя. Такой режим будет стимулировать расширение производства, повышение его эффективности и качества, снижение цен, создание новых рабочих мест.

Вместе с улучшением работы органов государственной власти и повышением финансовой дисциплины упорядочение государственного регулирования экономики создаст необходимые предпосылки для экономического подъема России, станет основой для реализации подготовленной Правительством среднесрочной программы на 1997 - 2000 годы "Структурная перестройка и экономический рост".

По мере экономического подъема будут расширяться возможности для увеличения социальной помощи нуждающимся, для полноценной государственной поддержки культуры, образования,

фундаментальной науки, здравоохранения.

5. Три уровня власти - три уровня ответственности

Установление правового порядка в России предполагает обеспечение беспрепятственного прохождения управленческих "импульсов" и надежную обратную связь по всей вертикали - от федерального центра до органов местного самоуправления. Незавершенность строительства российского федерализма делает налаживание такой системы особенно сложным.

Нечеткость нормативно-правового разграничения предметов совместного ведения федерального центра и субъектов Российской Федерации, неопределенность финансовой и ресурсной базы соответствующих полномочий "размывают" границы ответственности за экономические и политические последствия принимаемых на разных уровнях решений.

В результате разрушается единство правового пространства страны, падает эффективность работы как федеральных органов власти, так и органов власти субъектов Федерации, тормозятся назревшие социально-экономические реформы, ухудшаются условия жизни большинства людей.

5.1. Защита общероссийского правового пространства

Единое правовое пространство не означает полного единообразия на всей территории страны. Это и нереально, и вредно, и неконституционно. Есть масса вопросов, которые субъекты Федерации, местные сообщества должны решать так, как им подсказывают исторические, культурные, этнические, природные и другие особенности. Однако не может быть единого государства без универсальных, общих для всех, принципов жизни. Пока мы единое правовое пространство не обустроили.

Наиболее яркие признаки этого - принятие органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления актов, противоречащих федеральному законодательству и нарушающих Конституцию Российской Федерации, несоблюдение или неисполнение федеральных законов, указов Президента, судебных решений.

Начиная с середины 1995 года в Министерство юстиции поступило более 14 тысяч нормативных правовых актов, принятых в субъектах Федерации. Большинство из них не соответствует Конституции и федеральному законодательству. Практикуется издание субъектами Федерации правовых актов по предметам исключительного ведения Российской Федерации. Часто искажается смысл федеральных законов.

Федеральное законодательство, к сожалению, пока не предоставило в руки федеральных контрольных и надзорных структур более мощные рычаги реагирования. Эту задачу необходимо решить как можно скорее. Но и действующее законодательство органы прокуратуры и юстиции используют явно недостаточно. Набор методов их воздействия сводится в основном к протестам, которые зачастую игнорируются. В то же время прокуроры и органы юстиции вправе обращаться от имени Российской Федерации в суд с исками о нарушении законодательства государственными органами субъектов Федерации и органами Местного самоуправления. Но это право используется очень редко.

Министерство юстиции в лучшем случае ограничивается констатацией нарушений. А ведь у этого Министерства есть территориальные органы, которые могли предостеречь от нарушений еще на стадии подготовки того или иного решения.

Механизм защиты единого правового пространства России должен заработать в нынешнем году. Уже дано поручение обусловливать подписание договоров о разграничении предметов ведения и полномочий проведением экспертизы соответствия нормативных актов субъекта Федерации Конституции России и федеральному законодательству. Это условие должно соблюдаться неукоснительно.

Правительству в ближайшее время необходимо выявить и систематизировать основные правовые

дефекты конституций и уставов субъектов Федерации и подготовить запросы в Конституционный Суд.

Генеральная прокуратура и Министерство юстиции должны дать указания своим территориальным подразделениям об обязательности судебного оспаривания незаконных нормативных актов, принимаемых органами власти и должностными лицами субъектов Федерации и органами местного самоуправления, если иные способы реагирования не достигают цели.

Еще в июне 1996 года Указом Президента Российской Федерации "О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы" Генеральной прокуратуре и Главному контрольному управлению Президента поручалось вносить представления о наказании руководителей федеральных органов исполнительной власти и глав исполнительной власти субъектов Федерации, нарушающих федеральное законодательство и указы Президента, а также судебные решения.

Считаю также, что вопросы о практике принятия органами власти субъектов Федерации актов, противоречащих Конституции России и федеральному законодательству, а также о несоблюдении должностными лицами федеральных законов, указов Президента, судебных решений должны стать предметом рассмотрения Совета Федерации. Верхняя палата парламента - не просто собрание представителей регионов. Это одна из главных частей механизма федеральной власти. Двойной статус членов Совета Федерации требует от них равного подхода и к актам структур федеральной власти, и к своим собственным решениям.

Обеспечение единства правового пространства России во многом зависит и от Государственной Думы. Очевидно, что в значительной степени острота проблемы вызвана отсутствием базового закона, который бы обеспечивал единство основных принципов власти и эффективную защиту от покушений на федеральное законодательство. До сих пор варианты такого закона не соответствовали этим требованиям.

Одна из важнейших проблем обеспечения единого правового пространства - сильная зависимость территориальных структур федеральных органов от региональных органов власти. Каждое федеральное ведомство обязано создать для своих территориальных органов и их должностных лиц условия, обеспечивающие независимость от местного влияния при осуществлении федеральных полномочий. Но это не должно вести к ослаблению взаимодействия.

На главах субъектов Федерации лежит политическая ответственность перед избравшим их населением за качество управления, за выполнение своих предвыборных обещаний. А перед страной они несут государственно-правовую ответственность за выполнение федеральных законов, указов Президента, актов Правительства, судебных решений. Это вытекает из Конституции России. Выборный статус руководителей субъектов Федерации не может и не будет означать ослабления единой системы государственной власти.

На Президенте Российской Федерации, которому российский народ вручил мандат доверия, лежит конституционная обязанность защищать интересы всего государства, гарантировать правовой порядок на территории всей страны. Такая защита предусматривает различные формы и методы, в том числе применение мер ответственности к должностным лицам за нарушение Конституции Российской Федерации.

Однако гораздо лучше для страны и всех уровней власти не создавать условий, способствующих возникновению коллизий. Для этого необходимы не только безусловное подчинение региональных органов и должностных лиц актам федеральной власти, но и взвешенность, реалистичность самих федеральных решений.

До сих пор большинство федеральных функций в регионах осуществляли органы государственной власти субъектов Федерации. Теперь федеральным властям предстоит выполнять многие из них самостоятельно. Это означает необходимость усиления координационных функций полномочных представителей Президента в регионах. Им будут даны соответствующие полномочия, что позволит

эффективно защищать общегосударственные интересы на всей территории страны, обеспечивать единое правовое пространство, проведение единой политики в сферах, отнесенных к ведению Российской Федерации.

Трудный поиск баланса между самостоятельностью и ответственностью характерен и для взаимоотношений органов власти субъектов Федерации с органами местного самоуправления. Всемерное содействие муниципальному уровню власти, прежде всего завершение формирования экономической базы местного самоуправления, его правовая защита, является не только конституционной обязанностью государства, но и важнейшей политической задачей.

Согласно Конституции органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, но они осуществляют реальную власть в пределах своих муниципальных образований.

Для государственной системы органы местного самоуправления важны именно как органы власти, как канал управления страной. Органы местного самоуправления лучше других осведомлены о реальной жизни людей, об их повседневных потребностях. В частности, именно эти органы должны стать основным источником информации при введении в действие системы адресной социальной поддержки. Отношение к местному самоуправлению как к чему-то второсортному означает полное непонимание его общегосударственного значения.

Российская Конституция не только не мешает, но, наоборот, способствует построению такой системы власти, при которой на каждом ее уровне точно знают, чем заниматься, за что и перед кем отвечать. Местное самоуправление не исключение. Необходимо тратить усилия не на замену органов местного самоуправления органами государственной власти, против чего высказался и Конституционный Суд, а на строгое правовое и финансовое обеспечение их деятельности, на применение мер ответственности в тех случаях, когда эти органы нарушают законодательство.

Однако в некоторых субъектах Федерации деятельность органов местного самоуправления затрудняется, а то и просто парализуется из-за отсутствия необходимой правовой базы, прямого противодействия со стороны региональных властей.

Большая доля вины за такое положение лежит на федеральной власти, которая сконцентрировала свои усилия на взаимодействии с органами власти субъектов Федерации, по привычке считая уровень местной власти недостойным внимания. Мы ограничились изданием базового Закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", не разъяснив значения и сути конституционных принципов местного самоуправления, законодательно не обеспечив его финансовые и другие гарантии.

Считаю серьезной ошибкой, что проблемами местного самоуправления мы занимаемся от случая к случаю, не создали мощного координационного центра, который бы контролировал процесс реформирования местной власти, вносил продуманные предложения, даже выступал ходатаем по делам местного самоуправления.

В ближайшее время жду от Правительства комплекса предложений по системе организационных, правовых и финансовых мер для скорейшего завершения реформы местного самоуправления.

5.2. Экономические условия федерализма

Незавершенность формирования федеративных отношений наиболее ярко проявляется в нечетком разграничении предметов ведения Российской Федерации, субъектов Федерации и предметов их совместного ведения, в неопределенности финансового и ресурсного обеспечения соответствующих полномочий.

Частично остроту проблемы снимают договоры, заключаемые федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации, а также соглашения между Правительством Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Федерации. Но в целом проблема остается нерешенной.

Экономический федерализм органы власти некоторых субъектов Федерации воспринимают как возможность действовать вопреки общему направлению реформ, в том числе сохранять командные методы управления экономикой.

Сегодня федеральная власть, например, регулирует цены всего на полтора десятка видов товаров и услуг (в основном на продукцию отраслей-монополистов), а региональные власти - на 40 - 50, кое-где - почти на 200 видов товаров и услуг.

Федеральное Правительство практически в одиночку борется с дефицитом государственного бюджета, налаживает финансовую дисциплину, идя зачастую на весьма непопулярные, но необходимые меры. А в это время региональные власти раздают субсидии, осуществляют эмиссию денежных суррогатов.

Не будет преувеличением сказать, что львиная доля неоправданного государственного вмешательства в экономическую жизнь общества сосредоточена именно на региональном уровне. Тем самым тормозится развитие предпринимательства, создаются условия для поборов, иных видов коррупции. Чтобы открыть свое дело или реализовать даже скромный инвестиционный проект, приходится пройти через тридцать-сорок бюрократических инстанций, потерять многие месяцы. Совокупная плата за согласования (включая взятки) входит весьма увесистой строкой в стоимость проекта.

Субъекты Федерации активно прибегают к заимствованиям, в том числе у зарубежных государств и на мировых финансовых рынках. Зачастую такие заимствования производятся без соответствующего обеспечения и подрывают кредитоспособность не только самого субъекта Федерации, но и России в целом. Правительство России не должно отвечать за финансовые обязательства регионов, не согласованные с ним. Необходимо выработать и законодательно закрепить систему санкций за такие действия региональных властей. В этой связи большое значение будет иметь скорейшее принятие закона о разграничении функций и полномочий органов власти Российской Федерации и ее субъектов во внешнеэкономической деятельности.

Было бы несправедливо, однако, винить только регионы. Федеральные власти порой легковесно подходят к своим решениям, давая задания и не указывая источники финансирования для их выполнения. Это тоже фактор разрушения экономического федерализма, поскольку основная тяжесть выполнения решений нередко ложится на региональные и местные власти.

Особая проблема - система федеральных трансфертов. Введенная в 1994 году, она была прогрессивной мерой, призванной выравнивать стартовые возможности регионов. Причем государство, придавая этой проблеме ключевое значение, выделяет на ее решение значительные суммы.

Однако со временем обнажились существенные недостатки этой системы: бесконтрольность расходования федеральных дотаций, увеличение числа дотационных региональных бюджетов, их слишком большая (нередко на 80 - 90 процентов) зависимость от федеральных трансфертов. Систему трансфертов придется совершенствовать. Прежде всего надо создать условия, при которых регионам будет выгодно обходиться без них, а там, где слишком сильно зависят от денег "сверху", следует вводить режим особо жесткого федерального контроля за расходованием этих средств. Соответствующие предложения от Правительства должны быть представлены уже в этом полугодии.

Правительство должно в сжатые сроки по-новому построить систему бюджетного федерализма, учитывающую реально существующие полномочия регионов и местных сообществ, недопустимость неравноправия, проявляющегося, в частности, в предоставлении отдельным регионам и территориям льготных режимов экономической деятельности.

Бюджетный федерализм, безусловно, должен включать местный уровень власти. Пока не будет четкого разграничения источников доходной части бюджетов всех уровней, разделения бюджетных полномочий, пока федеральное законодательство не определит принципы формирования и использования муниципальных финансовых ресурсов, взаимоотношений органов местного

самоуправления с хозяйствующими субъектами и финансово-кредитными институтами, пока местная власть будет зависеть от распределения кусков общего "бюджетного пирога", местное самоуправление не сможет реализовать свой огромный потенциал.

Правительство Российской Федерации обязано относиться к органам местного самоуправления как к самостоятельному, полноценному и серьезному партнеру в экономическом и социальном реформировании страны.

6. К активной внешней политике и эффективной военной реформе

Перед лицом внешних вызовов и угроз нам крайне необходима взвешенная, продуманная на перспективу внешняя и оборонная политика, объединяющая общественные и политические силы, властные институты. Выработку и осуществление такой политики считаю одной из своих важнейших задач.

6.1. Достоинство и последовательность внешней политики

В истекшем году российская дипломатия стремилась к реализации основных задач внешней политики, поставленных в предыдущих Посланиях: к созданию благоприятных внешних условий для продолжения российских реформ и установлению и поддержанию подлинно равноправных отношений с ведущими державами мира, отвечающих статусу и потенциалу Российской Федерации. Наша цель - отстаивать национальные интересы России, не сползая к конфронтации, а укрепляя основы стабильности и сотрудничества в международных отношениях.

Российская внешняя политика нацелена на построение такой системы международных отношений, которая исходит из того, что наш мир - многополюсный, что в нем не должно быть доминирования какого-то одного центра силы. Свое видение нового мирового порядка наша страна излагала неоднократно, в том числе на Генеральной ассамблее ООН. Суть проста: мир XXI века должен меньше опираться на военную силу и гораздо больше - на силу права. Именно поэтому мы предлагаем заключить Договор о ядерной стабильности и безопасности с участием всех ядерных держав и провести III Конференцию мира.

Важнейшим направлением политики нашего государства в 1997 году станет российско-белорусская интеграция - восстановление духовной, культурной, человеческой, экономической и политической общности народов России и Белоруссии. В решении ответственной задачи объединения братских народов не может быть места для политиканства, а в работе участвующих в интеграционном процессе государственных органов - неспешного ведомственного подхода.

Наш объединительный процесс опирается на весомые заделы, которые связаны не только с многовековой историей совместного существования двух народов в рамках единого государства, но и с взаимодействием в последние годы. Сближение наших стран шло последовательно на протяжении последних лет, что нашло выражение в создании весной 1996 года Сообщества Белоруссии и России. Наши народы неоднократно выражали последовательную волю быть вместе, ибо это принесет неоспоримые преимущества. Нынешний год будет годом новых крупных решений для России и Белоруссии.

Отношения двух наших стран - важный фактор интеграции Содружества Независимых Государств. Убежден, что в нынешнем году на новый уровень интеграции выйдет и "четверка" - Россия, Белоруссия, Казахстан и Киргизия.

Еще одна важная задача нашей политики в СНГ установление стабильных, подлинно добрососедских отношений с Украиной - пока, к сожалению, остается нереализованной. Готовы терпеливо работать над решением всех проблем, в первую очередь проблемы базирования Черноморского флота России. Надеюсь, что и наши украинские партнеры проявят конструктивный, заинтересованный подход. Россия прилагала немало усилий для урегулирования конфликтных ситуаций на пространствах СНГ. Удалось добиться подписания в Москве соглашения о путях прекращения войны и установления

мира в Таджикистане. Россия активно содействовала достижению этой договоренности. Мы будем и впредь всемерно содействовать урегулированию конфликтов на территории СНГ, утверждению мира и национального согласия.

Важнейшей задачей внешней политики России была и будет защита прав наших соотечественников, живущих за рубежом. Особое беспокойство вызывает положение русскоязычного населения в Эстонии, Латвии и ряде других государств. Их руководители должны ясно понимать: мы за добрые отношения с соседями, но никогда не предадим забвению законные права соотечественников. Позиция России в этом вопросе - не прикрытие каких-то имперских устремлений. Наши действия продиктованы принципиальным неприятием любых форм дискриминации и двойных стандартов в отношении прав человека, общими моральными и правовыми обязательствами членов Совета Европы и ОБСЕ.

На европейском направлении в 1997 году главной проблемой внешней политики и безопасности России будет оставаться предполагаемое расширение НАТО на Восток. Подтверждаю уже не раз заявленное нами резко отрицательное отношение к этим планам. Они противоречат интересам безопасности России, чреваты новым расколом Европы. Снизится значение существующих общеевропейских политических организаций. Времена для Европы наступают критические. Напомню: без России, и тем более вопреки ей, еще никто в Европе не смог и не сможет создать эффективную систему безопасности.

Выход из нынешней сложной ситуации есть. Начался серьезный разговор с НАТО по всему комплексу наших отношений. Россия - за твердые гарантии взаимной безопасности, в том числе в ядерной сфере, за создание надежного механизма консультаций и принятия решений. Всем этим договоренностям нужно придать четкую правовую форму. Назрела и необходимость адаптации Договора об обычных вооруженных силах в Европе к новым политическим реальностям. Обо всех этих проблемах шел и будет идти обстоятельный разговор с главами европейских государств, с президентом США. Приложу все усилия, чтобы в ходе предстоящих встреч добиться серьезных договоренностей по равноправному долговременному сотрудничеству.

В прошедшем году Россия приняла активное участие в урегулировании региональных конфликтов, в первую очередь ближневосточного. Будем вместе с США, Францией и другими государствами наращивать усилия в пользу мира, в чем заинтересованы все стороны - и Израиль, и арабские страны.

Как участники контактной группы мы ведем курс на укрепление мира и справедливого урегулирования в Боснии и Герцеговине. Россия в 1996 году внесла свой вклад в операцию Международных сил по выполнению Парижского соглашения по Боснии, а теперь участвует и в операции Международных сил по поддержанию стабильности. Наша страна связана прочными историческими узами с народами Балкан. Мы искренне заинтересованы в достижении всеми государствами этого региона мира, демократических преобразований, экономического процветания и готовы к самому широкому сотрудничеству во имя этих целей.

В 1996 году вышли на новые рубежи отношения России с ее великим соседом - Китаем. Развитие всесторонних российско-китайских связей становится примером доброго, доверительного партнерства великих держав на пороге XXI века. Новый импульс такому партнерству должна придать предстоящая в скором времени российско-китайская встреча на высшем уровне. Последовательно развивались всесторонние масштабные связи России с дружественной Индией, странами АСЕАН. Возобновлено активное сотрудничество с традиционными партнерами - Вьетнамом, Монголией. Эта линия будет продолжена.

Будем стремиться активизировать наш диалог с Японией. Подтверждая действенность Токийской декларации, мы готовы к развитию сотрудничества с Японией по всем направлениям, в том числе и в предложенном нами совместном хозяйственном освоении южнокурильских островов.

Российская внешняя политика обретает достоинство и последовательность.

Достоинство внешней политики России основано на нашей великой многовековой истории. Это достоинство необходимо проявлять при защите российских граждан в каждом уголке земного шара и при последовательном отстаивании наших национальных интересов.

Последовательной внешней политике не к лицу "шарахания". Достойная внешняя политика учитывает чужие интересы, а не подстраивается под них. Защищая достоинство России, мы никогда не будем посягать на достоинство других стран, никогда не встанем на путь изоляции и ксенофобии.

6.2. Путь к современной армии

Приоритетное значение в предотвращении войн и вооруженных конфликтов Россия, как и прежде, отдает политико-дипломатическим, международно-правовым и экономическим средствам, коллективным действиям мирового сообщества в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии. Но для защиты интересов России мы должны быть готовы и к применению других средств - Вооруженных Сил, всей оборонной мощи государства.

Между тем происходит снижение уровня боевой и мобилизационной готовности войск. По общему уровню технической оснащенности Вооруженные Силы Российской Федерации отстают от наиболее мощных армий мира на пять-десять, а по отдельным направлениям - на пятнадцать лет. Практически свернута модернизация вооружения и военной техники. Тяжелое положение складывается с организацией прохождения военной службы и подготовки кадров.

Уровень денежного довольствия военнослужащих не соответствует сложности, напряженности, значимости и особому характеру воинского труда, что подрывает престижность воинской службы и экономические основы комплектования военными кадрами.

Большую озабоченность вызывает то, что не выполняется в полном объеме Закон "О статусе военнослужащих", определяющий права и льготы, которыми пользуются военнослужащие в соответствии с условиями контракта о прохождении военной службы. Не обеспечивается и своевременность выплаты военнослужащим денежного содержания.

Сегодня Вооруженные Силы, другие войска находятся в тяжелом положении. И это положение продолжает ухудшаться. Вот почему в проведении военной реформы, в преобразовании военной организации государства в целом дорог каждый день. Любые задержки наносят ущерб обороноспособности России.

Военную реформу следует проводить по нескольким направлениям.

1. Всю военную организацию государства необходимо привести в соответствие с потенциальными угрозами и вызовами безопасности России, экономическими возможностями страны.

В этих целях будет оптимизирована структура видов и родов Вооруженных Сил, уменьшено число министерств и ведомств, которым разрешено иметь в своем составе вооруженные формирования, сокращена численность Вооруженных Сил и других войск. Уже в этом году штатная численность Вооруженных Сил сокращается на 200 тысяч военнослужащих. В ближайшее время будет принято решение и о сокращении численности других войск. Это поможет создать хорошо укомплектованные объединения и части.

2. Усиление социальной защищенности, социальное обеспечение, переподготовку по гражданским специальностям офицеров и прапорщиков, увольняемых из Вооруженных Сил и других войск в связи с их сокращением, должна обеспечить Правительственная комиссия по социальным вопросам военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей на основе существующих и специально разработанных общегосударственных программ.

3. Россия имеет самые протяженные границы в мире. Мы не можем, да в этом и нет необходимости, иметь по всему периметру одинаково сильные группировки войск. Поэтому по региональному принципу в составе военных округов должны быть созданы высокомобильные силы, способные вести автономные действия и в кратчайшие сроки локализовать и нейтрализовать угрозы на любом направлении.

В течение этого года планируется уточнить задачи Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований, обеспечить сопряжение планов их строительства и подготовки, повысить эффективность управления, интегрировать системы технического, тылового и иных видов обеспечения, капитального строительства, подготовки кадров, военного образования и военной науки.

Основная цель - добиться комплексного применения Вооруженных Сил и других войск, устранить параллелизм, ликвидировать дублирующие звенья или перенацелить их на решение других задач. Убежден, это даст значительную экономию финансовых, материальных и иных средств.

4. Комплектование Вооруженных Сил, других войск будет переводиться на контрактную основу по мере создания необходимой инфраструктуры для службы и жизни контрактников и членов их семей.

5. В военно-технической политике основные усилия будут сосредоточены на обеспечении качественного технического оснащения, роста боевой эффективности Вооруженных Сил и других войск, на оптимизации номенклатуры, стандартизации, унификации и широкой модернизации вооружений и военной техники в соответствии с утвержденной Президентом Государственной программой вооружения до 2005 года. Правительство также должно приложить максимум усилий для сохранения и развития научно-производственных мощностей промышленности по созданию и выпуску современных вооружений и военной техники. Необходимо наращивать и расширять отвечающее интересам России военно-техническое сотрудничество с зарубежными странами. При организации научных исследований первостепенное внимание будет уделено готовности Вооруженных Сил эффективно функционировать в условиях быстрого развития информационных технологий и новых видов вооружений.

Реформирование Вооруженных Сил и других войск будет происходить при неуклонном соблюдении принципа сохранения Россией способности осуществлять эффективное сдерживание, в том числе ядерное, от агрессии против нее и союзных государств.

Конечная цель военной реформы - создание достаточной обороны, качественно новых, значительно меньших по численности Вооруженных Сил и других войск, оснащенных современной боевой техникой и обладающих высокой профессиональной выучкой.

Укрепление обороноспособности страны требует активной морально-политической поддержки общества и должно быть обеспечено необходимой нормативной базой. В этом году необходимо будет принять федеральные законы "О военном положении" и "О чрезвычайном положении", проекты которых будут внесены в Государственную Думу. Надеюсь на конструктивное сотрудничество с депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации.

Заключение

Власть, не ограниченная правом, опасна. Право, не обеспеченное властью, бессильно. Первое много раз подтверждалось нашей историей. Второе становится очевидным сегодня.

Общество подошло к рубежу, когда самое главное и самое конструктивное - последовательные меры по созиданию порядка. Нельзя допустить, чтобы неизбежные издержки переходных процессов стали необратимыми. Даже если не произойдет серьезных срывов, остается опасность медленного вползания в такой режим, в котором нынешний беспорядок станет устойчивой формой "порядка". Наш выбор - это порядок, основанный на праве. Порядок, подавляющий человека, его свободу и инициативу, его достоинство, не может стать основой современного общества. Это не только аморально и политически опасно, но и обрекает страну на безнадежное отставание.

Всеми ответственными политиками должно быть осознано и принято главное: порядок в стране начинается с порядка во власти. Именно так я намерен использовать мандат доверия, полученный от российских граждан на последних выборах.

Послание, посвященное наведению порядка во власти, должно предполагать жесткую дисциплину реализации самого Послания.

На Президента страны Конституцией возложена ответственность за определение основных направлений внутренней и внешней политики России. Эти направления формулируются в первую очередь в ежегодных Посланиях Президента Федеральному Собранию. Поэтому они являются документами, обязательными для исполнительной власти и задающими ориентиры для деятельности иных ветвей власти.

За реализацию выдвинутых задач должностные лица всех органов и уровней исполнительной власти будут нести персональную ответственность.

Не удовлетворен степенью и качеством реализации предыдущих Посланий. Поэтому начиная с 1997 года вводятся в практику меры, призванные обеспечить выполнение задач, поставленных в Послании.

1. Будет издан указ, регламентирующий осуществление предусмотренных в Послании основных мер.
2. Правительство Российской Федерации обязано регулярно (один раз в три месяца) представлять Президенту Российской Федерации отчеты о выполнении Послания на текущий год. В этих отчетах должны содержаться конкретные данные о том, что удалось и что не удалось сделать по направлениям, обозначенным в Послании.
3. Подготовка проекта федерального бюджета на очередной год будет проходить под контролем Президента. Задача - обеспечить соответствие проекта бюджета социально-политическим приоритетам, определяемым главой государства.
4. Администрации Президента Российской Федерации поручается анализировать действия региональных властей по выполнению задач, поставленных в Послании.
5. Намерен сам информировать граждан России о ходе выполнения Послания.

Такой подход должен стать правилом для всех органов власти. Граждане России имеют право знать все о планах власти и о том, как эти планы осуществляются. Общественный контроль - самый надежный. Поэтому открытость нашей политики - средство повышения ее эффективности.

Верю в то, что мы сможем решить поставленные в этом Послании задачи. Они вполне реальны. Если так и будет, то в следующем году взаимные неплатежи, задержки выплаты зарплат и пенсий перестанут быть национальной проблемой, рост экономики составит не менее 2 процентов валового внутреннего продукта в год. Мы сможем существенно сократить масштабы социального расслоения. Многие трудности последних лет были связаны с необходимостью обеспечить условия для предстоящего подъема России на новом витке ее развития. Сейчас главное - не растратить заделы последних лет, не позволить себе расслабиться, не лишиться достойной перспективы самих себя и будущие поколения.

Установить порядок, в основе которого лежали бы не диктатура и подавление, а общность целей, разум и согласие, энергия примирения и созидания, - поистине историческая задача для России.

Президент Российской Федерации Б.Ельцин

Москва, Кремль

6 марта 1997 года