

О действенности государственной власти в России

Послание · № 6/н · от 16.02.1995 · Президент Российской Федерации · Действует без изменений

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ПОСЛАНИЕ
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОМУ СОБРАНИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О действенности государственной власти в России

Введение

Год назад Президент Российской Федерации впервые обратился к Федеральному Собранию с Посланием об основных направлениях внутренней и внешней политики. В нем были сформулированы стратегические цели развития России, поставлены задачи на 1994 год.

Какой стала Россия год спустя? Что изменилось в нашей жизни? Что удалось и чего не удалось сделать? На эти вопросы трудно дать однозначные ответы. Прошедший год можно со всеми основаниями назвать годом контрастов. Он вместил в себя подписание Договора об общественном согласии и одновременно общественное напряжение весной и в конце года, заключение договоров с республиками о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий и вооруженный мятеж в Чечне, резкое снижение инфляции летом и "черный вторник" в октябре. Приняв первую в своей истории демократическую Конституцию, Россия не начала жизнь "с чистого листа". С нами - весь груз прошлого.

Россия переходит из одной исторической эпохи в другую со скоростью, соизмеримой с жизнью одного поколения. Высокие темпы преобразований нередко приводят к издержкам.

Старая технология власти, основанная на идеологическом и политическом принуждении, с трудом сменяется современными методами и подходами. По-прежнему преобладает директивное управление, а не управление посредством закона. С огромным сопротивлением идет кадровое обновление государственного аппарата компетентными, современно мыслящими людьми. Власть и ее представители еще не научились быть открытыми и понятными. Отсюда - отставание государственных институтов и их представителей от потока новых проблем и задач. Это непосредственно отражается на качестве функционирования механизмов власти, приводит к неточным решениям.

В истекшем году Россия продолжала жить в разреженном правовом пространстве.

Число законов, в которых нуждается страна, многократно превышает количество принятых.

Законодательный процесс нередко подминается политической борьбой.

Не сложились новые правовые обычаи, низка правовая культура. Важно сознавать, что уважение к праву в обществе укоренится только тогда, когда право будет уважаться властью.

Судебная система еще не стала равноправной ветвью власти, по-настоящему независимой и авторитетной. Год не работал Конституционный Суд. Почти не реализуется принцип прямого действия Конституции.

Заканчивается десятилетие, разделившее жизнь нынешнего поколения на две эпохи. Преобразуя политическую систему, экономику, общественное сознание, мы до сих пор не смогли избавиться от бремени прежних предрассудков, идеологических догм, стандартов политического действия.

Продолжаются поиски образцов для подражания или попытки сконструировать и безотлагательно воплотить в жизнь собственную идеальную модель общественного развития.

Старые мифы не преодолеть в одночасье. Большинство граждан Россииросло и воспитывалось в другом мире, кардинально отличном от того, в который мы входим.

Наше гражданское общество только формируется и еще не стало действенным контролером

государственных институтов. Как и новая власть, оно подвержено болезням роста.

Мы еще не воспринимаем государство как одно из наиболее значительных достижений мировой истории, социальной культуры. Без него невозможно цивилизованное человеческое общежитие.

Государство - не только институты власти и занятые в них чиновники. Оно является прежде всего политической организацией всех граждан страны, их совместным достоянием и общим делом.

Потому крайне опасна оппозиция государственности как таковой.

В начале века в России идея свободы и справедливости была противопоставлена идее государственности. И это противостояние было доведено до такой степени, что оказалась поверженной существовавшая государственность, и на ее развалинах возникло государство политического террора. Опасность такой ошибки повторяется и сегодня. Столь же неистово и безоглядно сталкивают идею о государственности с принципами соблюдения прав человека и гражданина, другими демократическими ценностями.

Некоторые политические силы не прекращают попыток "свалить" Правительство, спровоцировать "разгон" Государственной Думы, вновь и вновь требуют проведения досрочных президентских и парламентских выборов. Традиционные "поиски врагов", социальная и политическая нетерпимость, неразборчивость в средствах оборачиваются вольным или невольным подрывом самих основ жизнеспособности страны, ее безопасности и целостности.

В этих условиях ответственность за судьбу страны в равной степени лежит на государственных институтах и обществе.

Конструктивна та позиция, которая выражает гражданственность, то есть активное сознательное участие в делах государства, пользование всеми правами и свободами, гарантируемыми Конституцией, и одновременно добросовестное выполнение своих конституционных обязанностей.

Опыт прошлого года показал, что определенные первым Посланием основные цели развития общества и государства были приняты различными политическими силами. Это не случайно, ибо центральная тема Послания - укрепление Российского государства - базировалась на фундаментальных правовых, демократических и федеративных принципах Конституции, на ее основных задачах - защите прав и свобод человека и гражданина, создании условий для обеспечения достойной жизни и свободного развития граждан России, укреплении положения России во внешнем мире и ее безопасности.

Теперь ясно: можно определить общие позиции, формулировать наиболее важные, общественно значимые цели. Но какие бы цели ни ставило общество перед властью, их реализация зависит от действенности государственных институтов, от их способности находить своевременные и правильные ответы на самые острые вопросы общественного развития в рамках права.

Для этого необходимы:

- коренное преобразование государственной практики, кадровой политики, неукоснительное соблюдение представителями государства законов и этических норм;
- резкое повышение качества нормотворческой деятельности;
- развитие правоприменительной практики, обеспечивающей прямое действие Конституции, и в первую очередь в сфере защиты прав и свобод граждан России.

Закончился 1994 год. Трудно и, наверное, не нужно пытаться определить, кто, какая ветвь или орган государственной власти внесли наибольший положительный вклад или, наоборот, более других повинны в том, что многое из намеченного сделать не удалось.

Гораздо важнее другое: дать объективную оценку опыта 1994 года, найти общее понимание проблем 1995-го и путей их решения, собрать политическую волю и действовать согласованно.

В соответствии с полномочиями, определенными пунктом "е" статьи 84 Конституции Российской Федерации, обращаюсь к депутатам палат Федерального Собрания, ко всем гражданам России с ежегодным посланием о положении в стране и об основных направлениях внутренней и внешней политики.

1.1. Экономический потенциал и будущее России

Россия будет иметь надежные гарантии суверенитета, независимости и целостности не раньше, чем преодолеет экономический кризис.

Финансовая стабилизация, рост сбережений, их трансформация в инвестиции, оживление производства и положительные изменения его структуры, повышение качества жизни граждан - таков путь экономического выздоровления и выхода на стадию устойчивого подъема. В 1994 году пройдена определенная часть этого пути. Она оказалась меньше той, что была обозначена в Послании прошлого года.

Послание 1994 года было первым вытекающим из новой Конституции документом стратегического характера. Решение ряда обозначенных в нем задач, таких масштабных, например, как структурная перестройка или создание рынка ценных бумаг, - дело не одного года. Насколько близко экономика подошла к целям, определенным Посланием 1994 года, - таким должен быть важнейший критерий оценки его выполнения.

Истекший год принес результаты, которые нельзя оценить однозначно. По одним направлениям продвижение было ощутимым, по другим - малозаметным, не избежали и отката.

Но в целом 1994 год не был потерян для экономической реформы. Хотя начало прошлого года было отмечено большим падением производства, затем наметились признаки стабилизации. Причем не только в добывающих, но и в некоторых обрабатывающих секторах промышленности.

Годовая инфляция была в три раза меньше, чем в 1993 году, и почти в семь раз меньше, чем в 1992 году. Сказались достаточно жесткий контроль за размером дефицита федерального бюджета, отказ от предоставления льготных кредитов и введение реально положительной процентной ставки Центрального банка.

В результате существенно возросли сбережения, а значит, появились финансовые предпосылки для повышения инвестиционной активности.

В сжатые сроки проведена широкомасштабная приватизация. К концу 1994 года свыше 110 тысяч государственных и муниципальных предприятий сменили форму собственности. Негосударственный сектор, создав 62 процента валового внутреннего продукта, стал доминирующим в российской экономике.

Приватизация дала мощный импульс развитию рынка ценных бумаг. В 1994 году объем одних только государственных казначейских обязательств вырос почти в 90 раз, составив около 28 триллионов рублей. Высок потенциал рынка акций приватизированных предприятий.

Бурно прогрессировала рыночная инфраструктура (банки, торговые, финансовые, страховые компании), которая прежде была развита крайне слабо. Во многом поэтому доля услуг в валовом внутреннем продукте повысилась с 30 процентов в 1989 году до 51 процента в 1994 году.

Экономика стала более открытой. Существенно изменилась мотивация хозяйственной деятельности.

В 1994 году были продвижения и в направлении других целей, обозначенных в Послании:

- принята первая часть Гражданского кодекса - правовой основы рыночной экономики;
- развернулась работа по выявлению и реорганизации неплатежеспособных предприятий;
- началась ликвидация системы необоснованных индивидуальных льгот по уплате налогов и таможенных пошлин.

Но надо честно признать: многое из того, что предусматривалось Посланием, не удалось выполнить не только из-за долгосрочного характера стоящих перед нами проблем.

Остались неиспользованными немалые резервы законотворчества. До сих пор нет современного земельного, налогового, жилищного, трудового законодательства, законов о банках, акционерных обществах, рынке ценных бумаг.

Для того чтобы закрыть зияющие разрывы в законодательной ткани обеспечить нормативную базу

решения наиболее острых социально-экономических проблем, была принята серия президентских указов. Однако экономика должна регулироваться не указами, а законами. Срок действия большинства указов будет заканчиваться со вступлением в силу соответствующих законов. Немало просчетов допущено и Правительством. Не удалось воспользоваться сравнительно благоприятной экономической ситуацией, сложившейся к лету прошлого года, и начать массовую трансформацию сбережений в инвестиции. В результате в крайне сложном положении оказался ряд отраслей промышленности, особенно ее наукоемкая часть.

Хотя положительная тенденция к снижению инфляции сохранялась довольно долго, на весь год сил не хватило. Допущено резкое падение курса рубля, в конце года вновь увеличился темп роста цен. Из-за острой нехватки бюджетных ресурсов так и не состоялась заявленная Правительством селективная структурная политика. Остались нереализованными идеи преобразования экономики через избирательное финансирование проектов "точек роста".

По-прежнему отсутствуют современные рынки земли и недвижимости. Только недавно приступили к регулированию рынка ценных бумаг. Фактически не удалось упростить процедуры, регламентирующие создание новых предприятий.

В итоге созидательная энергия рынка в значительной степени осталась невостребованной. Несмотря на некоторые положительные перемены, так и не налажена эффективная система управления принадлежащими государству предприятиями.

За медленный ход аграрной реформы приходится расплачиваться тяжелым кризисом в сельском хозяйстве. Явно затянулись разработка и принятие Земельного кодекса.

Как и раньше, налоговая система не стимулирует инвестиции и производство. Продолжается нетерпимое массовое сокрытие доходов от налогообложения. Низка финансовая дисциплина, что стало, наряду с инфляцией, одной из основных причин сохраняющегося кризиса неплатежей. Нарушались правила внешней торговли, в первую очередь при вывозе энергоносителей и цветных металлов, оставался высоким недобор валютных поступлений от экспорта товаров и услуг. Серьезную опасность для российской экономики и общества продолжает представлять рост организованной преступности и коррупции, криминализация предпринимательства.

Среди основных причин неудач 1994 года:

- асинхронность рыночных процессов и действий государства: в одних случаях власти не поспевали за динамикой рынка, в других случаях, когда надо было подстегнуть рыночные преобразования, они проявляли неоправданную медлительность;
- низкая эффективность всех ветвей власти, из-за чего не удалось выполнить ряд принятых решений и использовать многочисленные резервы реформы;
- тяжелая ошибка с доходной частью бюджета, вынудившая Правительство вести экономическую политику в условиях острого дефицита финансовых ресурсов.

В 1995 году надо вплотную приблизиться к финансовой стабильности, сохранить и сделать устойчивыми сбережения, добиться повышения инвестиционной активности, превратить структурный кризис в управляемый процесс. Предстоит обеспечить предсказуемость экономической ситуации, дать предприятиям возможность планировать инвестиции, словом, нормализовать экономический климат. Только тогда накопленный финансовый капитал начнет работать на нужды производства.

Задача 1995 года - формирование стартовых условий и потенциала будущего экономического роста. От выживания к развитию - таким должен быть вектор реформы. В этом году надо построить мост между инфляционным прошлым и инвестиционным будущим.

Не сделав этого, непростительно потеряем время. Тогда не уйти от длительной депрессии, превращения страны в сырьевую периферию мировой экономики, не сохранить научно-технологическую базу экономического развития.

В 1995 году перед нами стоят проблемы, по сложности и масштабам не уступающие тем, которые

пришлось решать в начале 1992 года. Серьезная задача состоит в том, чтобы с минимальными потерями пережить переход к финансовой стабильности. Одно дело - высокоинфляционная экономика, сформировавшая у всех (производителей, потребителей, государства) определенные стереотипы поведения. Совсем другое - низкоинфляционная экономика, которая потребует принципиально иной психологии и тактики.

Если за годы реформы в области финансовой и денежной политики уже накоплен изрядный опыт, то формировать потенциал роста в условиях рыночной экономики приходится фактически заново.

Главное стартовое условие - финансовая стабилизация и укрепление рубля.

С осени 1993 года до конца лета 1994 года происходило последовательное снижение уровня инфляции. С сентября 1994 года цены снова пошли вверх.

Важнейшая задача Правительства и Центрального банка в 1995 году - сделать решающий шаг к завершению финансовой стабилизации, подавить инфляцию, удержать реальные положительные ставки процента, укрепить рубль.

За годы реформы были сделаны две серьезные попытки остановить инфляцию - в первой половине 1992 года и в конце 1993 - начале 1994 года. По разным причинам дело не удалось довести до конца. Третья попытка должна стать успешной.

Существенно снизить инфляцию, сделать ее предсказуемой - таков целевой ориентир 1995 года.

Выдержим это условие - сможем реально приступить к созданию потенциала экономического роста.

Лишь в этом случае станут эффективными производственные инвестиции. Начнут устойчиво работать предприятия с длительным производственным циклом, а именно они во многом определяют научно-технологические перспективы России. Стабилизируются оборотные средства предприятий, а значит, будет решена тяжелейшая проблема, изматывающая российскую промышленность в течение всех реформы. Появятся благоприятные условия для технологической реконструкции отечественной промышленности. Произойдет реальное оздоровление финансового рынка, который переориентируется с краткосрочных спекулятивных операций на мобилизацию вложений в долгосрочные инвестиционные проекты.

Победить инфляцию, достичь финансовой стабилизации - посильная задача. Ясно и другое: сдерживание инфляции ценой отложенных бюджетных платежей дает временный, а в целом - иллюзорный результат.

Действительный успех принесут только скорейшее принятие Федеральным Собранием реалистичного бюджета, неинфляционное покрытие его дефицита, обеспечение максимально полного поступления средств в доходную часть, согласованные действия Правительства и Центрального банка. Нужен жесткий контроль над целевым использованием бюджетных ресурсов. Главная роль здесь принадлежит Федеральному казначейству.

В отличие от прошлого года в 1995 году должно быть обеспечено безусловное выполнение государством взятых на себя финансовых обязательств. В то же время ни один институт государственной власти - будь то Федеральное Собрание, Правительство или Президент - не вправе принимать решения, подрывающие бюджет и усиливающие инфляцию. Если укреплять дисциплину, то на всех уровнях власти, если экономить, то всем без исключения.

Тогда можно будет рассчитывать на снижение и стабилизацию инфляционных ожиданий. Пора привыкать: нет больше "легких" денег, занесенных в карманы и на счета шальным ветром инфляции; есть и всегда будут только "тяжелые" деньги, добытые трудом.

Мало, однако, достичь финансовой стабилизации. Надо еще суметь воспользоваться ее плодами с конечной целью не только стабилизировать производство, но и повысить его эффективность.

Эффективное производство - важнейшее слагаемое потенциала экономического роста.

Пока же малоэффективная российская экономика переживает кризис неконкурентоспособности.

Значительная часть отечественной промышленности подлежит радикальной модернизации.

Настоятельно необходимы снижение издержек, повышение качества, улучшение управления.

Путь от финансовой стабилизации к росту эффективности производства лежит через активизацию инвестиционной деятельности.

Все еще слабые рыночные мотивы к инвестированию надо усилить энергичными действиями государства, в том числе в сфере законодательства.

Нужно создать благоприятный инвестиционный климат для всех - и отечественных, и зарубежных инвесторов.

Правительству необходимо переключиться на стимулирование частных инвестиций, а государственные вложения направлять на реализацию инвестиционных проектов совместно с частными инвесторами. Предоставление государственных гарантий под выпускаемые ими ценные бумаги позволит повысить выгодность производственных инвестиций и снизить связанные с ними риски.

Предусматривается проведение действенной политики ускоренной амортизации, включение механизмов, препятствующих использованию средств амортизационного фонда не по целевому назначению.

В 1995 году органы государственной власти будут способствовать:

- созданию выгодных условий для притока инвестиционных ресурсов на приватизированные предприятия;
- максимальному использованию на инвестиции средств мелких вкладчиков, населения;
- работе институциональных инвесторов - надежных инвестиционных фондов и банков, пенсионных фондов, лизинговых и страховых компаний;
- привлечению финансовых ресурсов на предприятия путем вторичной эмиссии акций;
- деятельности коммерческих банков по предоставлению долгосрочных инвестиционных кредитов.

Положительную роль сыграет переход от распределительной к инвестиционной стадии приватизации.

Приватизация увела нас от неэффективной государственной экономики, но пока не привела к эффективной частной экономике. В результате смены формы собственности хозяйство начало избавляться от некоторых прежних недостатков, например от ресурсного расточительства, но еще не получило ощутимых преимуществ.

Эти преимущества станут очевидными, когда существенно возрастет число собственников, которые хотят и могут эффективно организовать работу приватизированных предприятий. Без них рыночная экономика нормально функционировать не будет.

Максимально способствовать подъему инвестиционной активности, одновременно обеспечивая ощутимое пополнение бюджетов всех уровней, - такова задача политики приватизации в 1995 году.

Российская экономика нуждается в эффективном управлении государственным имуществом.

Особенно это касается пакетов акций, находящихся в федеральной собственности.

Правительству следует выработать механизм покупки части эмитируемых предприятиями ценных бумаг. Она заменит налоговые и внешнеэкономические льготы, нарушающие целостность и прозрачность налоговой и тарифной систем, государства. Впоследствии, после реализации инвестиционных проектов, приобретенные государством ценные бумаги подлежат продаже на рынке, что позволит пополнить доходную часть бюджета.

Федеральному Собранию следовало бы оперативно принять поправки к закону об иностранных инвестициях.

Подход к иностранным инвестициям будет определяться тем, насколько они способствуют формированию потенциала роста российской экономики. В этом - долговременный национальный интерес. Им и следует руководствоваться при разработке "правил игры" для зарубежных инвесторов, включая участвующих в приватизации.

Нам нужны только серьезные, надежные партнеры, работающие на перспективу и не наносящие ущерба национальным интересам страны.

В этом году должен быть разработан и принят Налоговый кодекс. Его задача - обеспечивая в полной мере доходную часть бюджетов всех уровней, стимулировать инвестиции и производство. Намечается постепенная отмена индивидуальных льгот по платежам в федеральный бюджет. Послабления надо давать только по закону, в едином порядке и открыто, чтобы было ясно - кому, на каких основаниях, на какой срок и на каких условиях.

Помогая стабилизации производства, инвестиционная активность отнюдь не гарантирует долговременных положительных изменений в его структуре. А без них потенциал экономического роста создать не удастся. Высокотехнологичные отрасли еще не скоро станут привлекательными для частных инвесторов. Полагаться здесь только на рыночные силы было бы опрометчиво. Требуется государственная поддержка.

В 1995 году пора начать стратегический структурный маневр. Его конечная цель - относительное сокращение сырьевой сферы экономики за счет увеличения в структуре валового внутреннего продукта доли обрабатывающей промышленности, особенно ее наукоемкой части, сферы услуг, интеллектуальной деятельности. Тогда можно будет не только выйти на стадию экономического роста, но и придать ему современное качество.

Помогут делу долгосрочные федеральные программы. Но не размазанные, как сейчас, по всей экономике, а плотно сбитые вокруг главной задачи - формирования потенциала экономического роста. Программ должно быть намного меньше, а их качество - гораздо выше.

В 1995 году Правительству и Федеральному Собранию следовало бы начать движение по трем основным направлениям.

1. Технологическая модернизация российской экономики. Цель - восполнить качественные потери основного капитала, образовавшиеся в период нынешнего кризиса, создать предпосылки для стабильного роста российской экономики в конце 90-х годов.
2. Укрепление национальной промышленной инфраструктуры. Аккумуляция ресурсов, включая бюджетные, с последующим направлением на финансирование федеральных дорог, портов, аэродромов, транспорта, систем телекоммуникаций придаст экономическому росту должную устойчивость и поможет решению проблемы занятости.
3. Развитие экспорта, особенно наукоемкой продукции. Это поможет раздвинуть рамки внутреннего спроса, сделает экономический рост неинфляционным, даст импульс инвестициям и производству не только на предприятиях, ориентированных на экспорт, но и на тех, что стоят за ними в технологических цепях. Надо ориентироваться на секторы экономики, обладающие уникальными высокими технологиями и имеющие потенциальные конкурентные преимущества на мировом рынке. Их у нас немало.

В 1995 году подготовимся к включению механизма государственных заказов, хорошо зарекомендовавшего себя во многих развитых странах. Со временем он станет действенным рычагом структурной политики. Формируемые федеральными ведомствами, региональными администрациями и органами местного самоуправления государственные заказы позволят активно влиять на инвестиционный спрос. Действуя в рамках бюджета и используя механизм контрактации, государство будет расширять узкие места в экономике, поддерживать научно-технологические и инновационные программы и проекты, инфраструктуру народного хозяйства, природоохранные и природовосстановительные мероприятия, здравоохранение, образование.

Важный механизм структурной политики - стимулирование межотраслевого перелива капиталов. Это предполагает создание надежной правовой базы и организационных основ рынка ценных бумаг негосударственных предприятий, банков, финансовых компаний, особенно его вторичного сектора. Намечаемый структурный поворот невозможен без государственной поддержки производства на федеральном уровне и в регионах.

Надо признать - органы власти в центре и на местах неудовлетворительно решают эту задачу. Сравнительно небольшой объем государственного финансирования распределяется среди

избыточного числа предприятий, что приводит к всеобщему недофинансированию. Продолжение государственной поддержки неэффективных производств погубит экономику. Федеральные и региональные бюджеты не вынесут столь больших нагрузок. В 1995 году будут приняты решительные меры, позволяющие покончить с такой ситуацией.

Вся система государственной поддержки нуждается в коренных изменениях. Ее стратегическими ориентирами должны быть перспективные проекты и программы, обеспечивающие освоение реального платежеспособного спроса, а также жизнеспособные наукоемкие и высокотехнологичные производства и коллективы, работающие на критически важных направлениях.

Непременные условия предоставления государственной поддержки в любой форме - жесткий контроль за ее целевым использованием и ответственность получателя за взятые обязательства. Естественным объектом государственной поддержки должен стать российский научно-технологический потенциал.

Наши ученые получают высокочастотные результаты, ими создается немало образцов новой конкурентоспособной на мировом рынке продукции, остающихся, как и в прежние годы, зачастую невостребованными нашей промышленностью.

Правительству и Федеральному Собранию предстоит разработать нормативную базу, стимулирующую инновационную деятельность, привлечение инвестиций в сферу науки и техники. С помощью бюджетного финансирования надо поддержать исследования, обеспечивающие создание новых технологических укладов, передовые отечественные научные школы, ведущие научно-технические центры и информационную инфраструктуру НИОКР.

Будут предприняты целенаправленные действия по сохранению наукоемких производств. Прежде всего это - полноценное финансирование оборонного заказа, реализация решений о создании казенных предприятий и сосредоточение оборонного производства на меньшем числе предприятий. Не менее важно научиться рационально использовать бюджетные средства, избавляя оборонный комплекс от старых структурных диспропорций.

Окажутся полезными лизинговые и иные механизмы поддержки высокотехнологичной промышленности. Другие ресурсы развития - хорошо спланированная приватизация с последующим привлечением средств фондового рынка и экспорт, обеспеченный государственной поддержкой. Сохранению наукоемкой промышленности поможет интеграция финансового и промышленного капиталов. Это естественный процесс, и тормозить создание финансово-промышленных групп не только вредно, но и бессмысленно. Проблема ФПГ, однако, не из простых.

В 1995 году политику государства будем строить так, чтобы не создавать преград на пути формирования эффективных финансово-промышленных взаимосвязей. В то же время нельзя допустить превращения ФПГ в фактор монополизации экономики, способ получения льгот и "дешевых" государственных денег под неэффективные проекты.

Не обойтись без государственной поддержки и в сельском хозяйстве. В такой стране, как Россия, она будет существовать еще долго.

Прямая государственная поддержка будет ориентирована на инфраструктуру аграрного сектора и программы, определяющие потенциал его развития (селекция, генофонд высокоурожайных культур и т.п.).

В переходный период аграрный сектор нуждается в разумной защите не только от иностранных конкурентов, но и от отечественных промышленных монополистов.

Но государственная поддержка должна давать отдачу - в виде устойчивой работы аграрного сектора на базе рыночных механизмов и достойной жизни сельского населения. Пока мы не имеем ни того, ни другого. И не только крестьянин тому виной.

1995 год должен стать годом реальной аграрной реформы. Собственное хозяйство на собственной земле - таков ее долговременный ориентир.

Остро необходимо современное земельное законодательство. Только на его основе возможны

легализация рынка земли и его эффективное государственное регулирование. Стать собственниками, владеть землей вправе лишь те, кто использует ее по назначению.

Реальностям России отвечает многоукладная аграрная экономика, в которой есть место и фермерским хозяйствам, и преобразованным колхозам и совхозам, и личному подворью.

Среди других задач 1995 года:

- формирование системы земельных банков и других элементов рыночной инфраструктуры;
- преодоление локального монополизма в сфере переработки и агросервиса;
- создание эффективного механизма залога земли;
- "выбраковка" хронически убыточных хозяйств с последующей санацией и сменой формы собственности.

В сложном положении оказалась социальная сфера села. Из 150 тысяч российских сел комплексно обустроено только около 10 тысяч. Предусматривается не только создать благоприятные экономические условия для повышения доходов сельских товаропроизводителей, но и гарантировать социальную защищенность сельского населения при смене форм собственности.

Позитивные структурные сдвиги в экономике России едва ли станут реальностью, если не удастся добиться серьезного укрепления финансовой дисциплины. Продолжаются взаимные неплатежи.

Факторами их роста стали нежелание или неумение руководителей ряда предприятий работать в жестких условиях рыночного хозяйства, дефицит ответственности за финансовый результат.

Неплатежи - способ выживания, выгодный прежде всего неконкурентоспособным предприятиям, способ давления на государство с целью вынудить его оказывать таким предприятиям поддержку. В ряде случаев неплатежи превратились в механизм, обслуживающий корыстные интересы хозяйственных руководителей.

Правительственная комиссия по проблеме неплатежей пока работает неудовлетворительно.

Преодоление кризиса неплатежей сопряжено с проведением структурной перестройки отдельных предприятий и всей экономики, осуществлением процедуры банкротства неэффективных и неплатежеспособных предприятий.

В 1995 году будет продолжен курс на интеграцию российской экономики в мировое хозяйство.

Отгораживание от него бесперспективно, противоречит интересам страны и серьезно затруднит формирование потенциала экономического роста.

Как и в других странах, полноценно участвующих в мировой торговле, часть внутрироссийского рынка будет заполнена иностранными товарами. Иначе быть не может. Другое дело, что процесс распределения рынка между отечественными и зарубежными производителями должен реализоваться. Нужны долгосрочная государственная стратегия регулирования внутреннего рынка, активные переговоры с ведущими торговыми партнерами России о взаимном открытии рынков.

Сегодня главное - обеспечить должную защиту внутреннего рынка с помощью тарифных и нетарифных, главным образом экономических, методов. Этот тактический маневр не противоречит долговременной линии на постепенное снижение ставок ввозных таможенных пошлин по мере повышения конкурентоспособности внутреннего производства.

В защите нуждаются прежде всего те секторы экономики, которые находятся в состоянии хронического кризиса и будут выбираться из него в течение длительного времени. Речь идет, например, о сельском хозяйстве. Нельзя закрывать глаза и на субсидирование правительствами некоторых стран экспорта в Россию, дискриминацию отечественной продукции на зарубежных рынках. На действия, ущемляющие интересы нашей страны, будем давать адекватный ответ.

Вводимый в отдельных случаях протекционистский режим должен быть временным, стимулировать не консервацию отсталости, а повышение конкурентоспособности отечественной продукции.

Российским производителям, пока не выдерживающим конкуренции с импортерами, придется твердо усвоить: государство предоставляет им время для технологической модернизации, но не собирается вечно их защищать в ущерб потребителям.

Мощным резервом защиты внутреннего рынка станет гибкое регулирование валютного курса, его синхронизация с динамикой инфляции и денежной массы.

До сих пор остается неурегулированной проблема вывоза капитала из России. Жесткий таможенный, банковский и валютный контроль установить пока не удалось. Однако было бы упрощением сводить дело только к административным мероприятиям. Проблема гораздо масштабнее.

Сегодня необходимо сделать все возможное, чтобы привлечь капиталы в Россию, наладить инвестиционный процесс.

Но надо думать о будущем. Российский финансово-промышленный капитал стоит на пороге качественных перемен в экономическом поведении. Уже сейчас его ресурсы столь велики, что нуждаются в новых сферах приложения - не только в России, но и за рубежом. Это естественный процесс, который в свое время наблюдался во всех развитых странах мира, и его не остановить. Надо сделать так, чтобы находящийся за рубежом отечественный капитал начал работать на экономику России. К проработке соответствующих правовых норм и схем регулирования следует приступить уже в этом году.

В 1995 году будут созданы механизмы, способствующие инвестированию зарубежной прибыли отечественных компаний в экономику России и репатриации российских капиталов из-за границы. Одновременно серьезно ужесточим санкции против тех, кто вывозит капитал нелегально. Порядок регулирования вывоза отечественного капитала отработаем так, чтобы он прокладывал дорогу российскому товарному экспорту. Надо найти эффективное решение проблемы размещения ценных бумаг крупнейших российских компаний на финансовых рынках ведущих стран мира.

1.2. Федерализм и местное самоуправление

Российская история распорядилась таким образом, что суверенитет государства простирается на огромную территорию и охватывает многочисленные народы.

В силу обширности территории и огромного разнообразия жизненных условий - исторических, национальных, экономических, природных - у России есть два способа сохранить себя как единое государство.

Один из них - унитаризм, жестко централизованное управление. Именно на такой основе до недавнего времени и существовала Россия. Этот способ опирается главным образом на командный принцип. Действенность власти зависит здесь от мощи неправовых, принудительных средств. Наше общество приняло иной путь сохранения единства государства - федерализм, децентрализация управления. Такой способ, естественно, основывается на праве, в том числе строгом регулировании компетенции федеральной и региональных властей. Это способ не просто сохранения целостности России, но и эффективной защиты общества и граждан, гармоничного развития духовных, культурных, экономических связей между всеми частями Российского государства.

Большинство российских граждан сегодня понимает, что проблема суверенитета России накрепко связана с федерализацией страны, что федерализм - самый верный путь не к подрыву целостности, а к сплочению государства. Именно федерализм дает выход стремлению территориальных общностей к самостоятельности и свободному развитию.

Первые шаги становления подлинного федерализма, в частности перераспределение властных функций из Центра в регионы, воспринимались многими как признак ослабления государства, ущемления его суверенитета и даже как угроза территориальной целостности. Надо признать, что были некоторые основания для подобных опасений. Ведь поначалу находились политики, которые строили свою карьеру именно на сепаратистских лозунгах, на борьбе с федеральной властью. Но федерализм в России набирал силу, и уже в прошлом году стало ясно, что преодолена явная угроза сепаратизма. В этом немалая заслуга и федеральной, и территориальных властей. Они не позволили ситуации стать по-настоящему опасной для целостности России. За редчайшими

исключениями, вопрос об отделении каких-либо территорий от России не вставал. На это нам хватило государственной мудрости и ответственности.

Договоры между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти Татарстана, Башкортостана и Кабардино-Балкарии позволили повысить уровень взаимопонимания с этими субъектами Федерации, стабилизировать в них политическую обстановку.

Настало время выработать и законодательно закрепить критерии, на основе которых федеральные органы власти могут уточнять конституционные отношения с субъектами Федерации. При этом незыблемым должен оставаться конституционный принцип устройства нашей Федерации.

У субъектов Федерации есть огромное поле для полной самореализации в рамках российской Конституции. Она гарантировала им самые широкие полномочия в решении своих внутренних проблем. За ними закрепляются все права государственной власти, кроме тех, которые перечислены в качестве федеральных прерогатив. Для отражения особенностей жизни своих территорий они вправе создавать собственные основные законы - уставы и конституции.

Тем не менее предоставление субъектам Федерации широкой самостоятельности, разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти и органами власти отдельных субъектов Федерации не решают полностью проблему сохранения единства и целостности Российского государства. Нужно совершенствовать региональную политику. Это - важнейшее направление федеральной политики на основе целостной системы документов, отражающей и стратегические интересы национальной безопасности России как единого федеративного государства, и нужды развития самих регионов, а главное - потребность всех субъектов Федерации в согласованном сотрудничестве друг с другом на благо каждой территории и страны в целом.

Практика показывает, что интересы отдельной территории далеко не всегда совпадают с интересами государства в целом и нередко противоречат интересам соседних территорий.

Но, несмотря на эти сложности и противоречия, в прошлом году удалось заметно продвинуться в разработке региональной политики. И в президентских структурах, и в Правительстве, и в Федеральном Собрании эта проблема проработана концептуально. Дело теперь за тем, чтобы переложить концепции на язык конкретных мероприятий и программ. Эта работа должна быть завершена к осени нынешнего года, с тем чтобы соответствующие меры предусмотреть в бюджете на следующий год.

Минувший год стал годом рождения российского бюджетного федерализма. Были выработаны единые нормативы распределения поступлений от основных федеральных налогов между федеральным и региональными бюджетами, определена формула расходования средств Фонда финансовой поддержки субъектов Федерации. В результате возросли бюджетная самостоятельность и ответственность субъектов Федерации и удалось в значительной степени снять напряженность в межбюджетных отношениях.

В 1995 году предстоит отладить новый механизм бюджетных взаимоотношений, охватить им все субъекты Федерации. Нужно повысить степень обоснованности предоставления территориям средств федеральной поддержки.

Важным механизмом обеспечения единства страны является местное самоуправление. Именно развитое местное самоуправление может быть одной из наиболее надежных гарантий обеспечения целостности государства. Оно - тот цементирующий раствор, который скрепляет государственную целостность России.

Муниципальная власть наиболее приближена к гражданам и занята прежде всего решением их повседневных, самых неотложных проблем. Она прямо заинтересована в сильной в правовом отношении федеральной власти, способной обеспечивать более высокие социальные стандарты жизни граждан и пресекать своеволие региональных властей.

О становлении и развитии местного самоуправления говорилось немало, гораздо меньше сделано на

практике. Это положение необходимо исправлять.

Недостаточно принять закон об общих принципах организации местного самоуправления. Жизненно важно подключить к реализации этого закона систему мер, обеспечивающих развитие местного самоуправления как жизнеспособного уровня власти и в то же время как наиболее перспективной формы самоорганизации людей.

К сожалению, проект федеральной программы государственной поддержки местного самоуправления больше года кочует по инстанциям для согласования. В 1995 году Правительство должно утвердить эту федеральную программу.

Права и интересы местного самоуправления необходимо учесть в процессе реформирования бюджетных, налоговых, земельных отношений.

Назрела объективная необходимость организовать постановку муниципальной статистики в Российской Федерации. Без ее создания нельзя рассчитывать на реальную государственную политику по преобразованию местной власти на демократических началах.

1.3. Право на применение государственной силы и чеченский кризис

Причиной гибели многих демократий была неспособность народа осознать и организовать силу для защиты своего права и воплотить коллективную волю в действительную государственную власть. Источником суверенной власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Только он вправе либо непосредственно осуществлять государственную власть, например, принимая решения на референдуме, либо поручать реализацию своей воли органам государственной власти и местного самоуправления.

В пределах государства нет власти выше, чем власть государственная: ее правовой авторитет выше авторитета всякой другой власти, ее веления имеют высшую юридическую силу.

Таким образом, для обеспечения суверенитета у институтов государственной власти есть право не только опираться на свой морально-правовой авторитет, но и подтверждать этот авторитет в определенных обстоятельствах государственным принуждением. Это - необходимый элемент демократического правового порядка.

Когда государственные органы используют принуждение как одно из средств осуществления функций государства, они должны руководствоваться волей народа, а она выражена в первую очередь в Конституции.

Наряду с суверенитетом и независимостью государственная целостность представляет собой одну из главных конституционных ценностей. Не имея желания или способности сохранять свою целостность, государство теряет и свой суверенитет. Его единая ткань распадается, а вслед за этим распадается и общество. Возникает хаос, ведущий к тотальному насилию.

Государственная целостность включает в себя несколько основных элементов. С покушением на любой из них государственная власть не вправе мириться.

1. Единство гражданского организма государства. Каждый гражданин является частью единого целого - народа посредством довольно жесткой связи, которая обозначается понятием гражданства. Единство гражданского организма, неразделимо связанного с государством, свидетельствует и о единстве самого этого государства.

Выделение части народа из общего гражданского организма духовно и материально обедняет и эту часть, и народ в целом. Если это возможно, то только правовым путем, при наличии особых условий.

2. Единство комплекса имущества. Многими поколениями народа накапливалось общее достояние. Оно составлялось из имущественных и личных жертв, принесенных и приносимых всем народом. Нарушить целостность государства - значит подорвать материальную основу существования народа.

3. Единство власти. В любом государстве суверенная власть едина. Это вовсе не противоречит принципу разделения властей, польку в соответствии с ним разграничиваются лишь функции и полномочия государственных институтов. Такая конструкция власти предназначена не для

разрушения государственной машины, а только для того, чтобы эта машина действовала эффективно, чтобы не возникло угрозы губительной монополизации власти.

4. Целостность территории. Это понятие имеет гораздо более широкое содержание, чем обычно приписывается ему. Вряд ли территориальной целостности уделялось бы столько внимания, если бы речь шла лишь о пространстве и ресурсах.

Потеря части народа на отторгаемой территории есть такой же ущерб для государства, как потеря, например, руки для человека. По той же причине и действия, направленные на отторжение части государственной территории, должны считаться преступлениями против государства в целом. Чеченский кризис стал испытанием действенности институтов федеральной власти России, их способности защитить целостность страны. События в Чеченской Республике конца 1994 - начала 1995 года вызвали жаростные политические дискуссии в обществе, средствах массовой информации и в самих властных структурах.

Такой накал страстей понятен. Он вызван прежде всего трагедией гибели многих россиян. К тому же чеченский кризис затронул фундаментальные проблемы, которые возникали и будут возникать перед современной цивилизацией: приоритеты в системе охраняемых государством ценностей; соотношение целей и средств; объем и пределы применения силы для защиты права.

Право в его цивилизованном понимании отвергает насилие как нелегитимный способ применения государственной силы. Но оно не отрицает применения силы вообще. Как бы нам ни хотелось иного, без государственного принуждения ни одна власть не сможет обеспечить силу права.

Государственное принуждение было применено в Чечне, когда федеральная власть исчерпала все иные средства воздействия. На части суверенной территории Российской Федерации дерзко попирались элементарные права человека, был брошен вызов государственной целостности, игнорировались российские законы и другие правовые акты, в пределах государства появилась антиконституционная, хорошо вооруженная армия, не скрывающая своих намерений вступить в боевые действия с Вооруженными Силами России. В унижительное положение была поставлена не власть, а само Российское государство.

Именно этот абсолютно неправовой, антиконституционный режим, возникший на части российской территории и развернувший террористическую деятельность в отношении российских граждан, дал моральное и правовое основания применить государственную силу для восстановления суверенитета Российской Федерации на всей ее территории, пресечь откровенный бандитизм и терроризм, открытый захват заложников в лице основной массы населения Чеченской Республики.

Речь, таким образом, шла и идет не о подавлении свободы, а о подавлении особой формы вооруженного мятежа против законной власти. Он начался еще в сентябре 1991 года, после насильственного свержения республиканского Верховного Совета. Законный орган власти был смещен Временным Высшим Советом Республики, чья легитимность с самого начала вызывала сомнения уже хотя бы потому, что он не был образован на основе свободного волеизъявления чечено-ингушского народа.

Несмотря на это Высший Совет был признан единственным законным органом государственной власти Чечено-Ингушетии до избрания нового состава Верховного Совета Чечено-Ингушской Республики.

Ситуация начала выходить из-под контроля в результате проведения несанкционированных федеральной властью выборов в этой Республике, прошедших под давлением незаконных вооруженных формирований.

Незаконный режим в Чечне стал укрепляться с ноября 1991 года в немалой степени благодаря нерешительности федеральной власти. В связи с массовыми беспорядками, вызванными октябрьскими "выборами", был издан Указ Президента Российской Федерации от 7 ноября 1991 года о введении чрезвычайного положения на всей территории тогда еще Чечено-Ингушской Республики. Однако этот Указ почти сразу же пришлось отменять в силу негативного к нему отношения со

стороны тогдашней законодательной власти Российской Федерации, чьи собственные миротворческие инициативы в ноябре - декабре 1991 года носили эпизодический характер и не имели никакого результата.

На протяжении 1992 - 1994 годов исполнительная федеральная власть продолжала вести работу как по урегулированию кризиса, так и по обеспечению населения Чеченской Республики гарантированной федеральным государством социальной помощью.

Однако власти Грозного все более открыто бросали вызов нашему государству.

Назначенный на 5 июня 1993 года республиканский референдум (на основе действующего в Российской Федерации законодательства, в том числе в развитие Закона РСФСР от 26 апреля 1991 года "О реабилитации репрессированных народов"), который должен был установить волю населения Чеченской Республики в отношении ее статуса в Российской Федерации, был сорван режимом Дудаева. Митинг оппозиции был разогнан с применением военной силы. Оказались убитыми и ранеными граждане Российской Федерации, проживающие на территории Чечни. Таким образом, силой оружия был выбран один из основополагающих конституционных принципов - принцип народовластия; нарушен ряд статей Конституции, гарантирующих права и свободы человека и гражданина.

В первом Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию на 1994 год было подчеркнуто, что основой для урегулирования отношений между федеральной властью и Чеченской Республикой могут стать "проведение в Чечне свободных демократических выборов и переговоры по разграничению полномочий с федеральной властью".

Новая российская законодательная власть подключилась к решению чеченской проблемы: в марте Государственная Дума приняла постановление о политическом урегулировании отношений федеральных органов государственной власти с органами власти Чеченской Республики.

В поддержку предложений депутатов последовало распоряжение Президента Российской Федерации от 15 апреля 1994 года, в котором Правительству поручалось провести консультации с представителями властных структур, а также всех политических движений Чеченской Республики и на основе этого подготовить проект Договора о разграничении предметов ведения между федеральными органами власти и органами власти Чеченской Республики, о взаимном делегировании полномочий. Такие консультации проводились с различными общественными силами в Чечне. Однако руководством Грозного все они были сорваны.

12 августа Правительством Российской Федерации вновь была образована делегация, включавшая представителей обеих палат Федерального Собрания, для скоординированной работы по урегулированию отношений с "органами государственной власти" Чеченской Республики. Однако и ее постигла неудача из-за нежелания Грозного идти на переговоры.

Итак, в течение трех с лишним лет на территории Чеченской Республики действовал антиконституционный режим, установленный вооруженным путем и удерживаемый силой оружия; функционировали незаконные органы власти и незаконные вооруженные формирования. Более того, осенью 1994 года в Чеченской Республике, то есть на территории Российской Федерации, начались вооруженные столкновения дудаевских формирований и оппозиции с применением тяжелого вооружения и военной техники.

Видимо, чеченскими мятежниками все мирные инициативы были истолкованы как свидетельство слабости федеральной власти. Она пока действительно не настолько мощна, чтобы любое ее правовое решение исполнялось всеми, к кому оно обращено, незамедлительно. Такой вес институтам государственной власти еще необходимо набрать, чтобы не применять силу для восстановления российского суверенитета на своей территории. Однако сегодня государству приходится прибегать к использованию своего права силовыми методами защищать целостность страны.

При этом Российское государство следует таким общим принципам права, признаваемым всеми демократическими правовыми системами мира и создающим фундамент ОБСЕ, как:

- обязанность использования всех правовых процедур воздействия на оппозицию, включая уголовное преследование по факту мятежной деятельности против властей государства, особенно если такая деятельность носит насильственный характер;
- исчерпание политических возможностей поиска согласия с оппозицией в отношении мирного решения конфликта;
- соразмерность санкций с ущербом, причиняемым оппозиционной деятельностью, и обращение к физическому принуждению лишь как к последнему средству подавления насилия мятежников. Соразмерность объема вооруженных санкций, использованных федеральной властью в Чечне, масштабам и формам вооруженного сопротивления еще предстоит выяснить Государственной комиссии.

Предварительно, для оценки соотношения примененных санкций и ущерба, нанесенного мятежом, отметим следующее.

За три года на территории Чечни было совершено более двух тысяч умышленных убийств, по которым должно было вестись, но не велось следствие (причем федеральные правоохранительные органы не допускались на территорию Чечни).

Ущерб от разграбления железнодорожных составов, прекращения в связи с этим движения по чеченской территории, от террористических акций с захватом заложников и угоном самолетов, от фальшивомонетничества, хищений с использованием банковских документов (ущерб - около 4 триллионов рублей, только за шесть месяцев 1994 года - 900 миллиардов рублей), других опасных преступлений (в том числе нелегального сбыта наркотиков), которые покрывал и провоцировал дудаевский режим, - этот ущерб исчисляется суммами, сравнимыми с затратами на восстановление нормальной жизни в Чеченской Республике.

Преступный дудаевский режим нарушил базовые нормы Конституции Российской Федерации, включая почти все статьи главы 1 "Основы конституционного строя", многие статьи главы 2 "Права и свободы человека и гражданина".

Конституция Российской Федерации устанавливает в статье 3: "Никто не может присваивать власть в Российской Федерации". В Федерации, а значит и в ее субъектах. В соответствии со статьей 13 Российской Конституции на территории России запрещена и находится вне закона деятельность, направленная на "насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни".

Как же необходимо подходить к решению проблемы, возникшей в результате вооруженного захвата власти группой лиц, срывающих все попытки политического урегулирования, демонстративно накапливающих военную мощь, использующих оружие? В такой ситуации - с позиции силы.

Как подходить к проблеме узурпации власти на части территории Российской Федерации лицами, располагающими современным тяжелым вооружением и военной техникой, включая авиацию, артиллерию и танки? В такой ситуации - с помощью Вооруженных Сил.

Все это находит понимание международного сообщества, исходящего из приоритетности принципов территориальной целостности и нерушимости границ, а также ограничительного толкования принципа самоопределения применительно к таким государствам, которые не только следуют международным стандартам, но и, как Россия на протяжении четырех лет, намного превышают их с риском для своей целостности.

В чеченском кризисе, как в капле воды, отразились все проблемы российской государственности. Это и косная, устаревшая система планирования политических и военных операций такого масштаба, и нескоординированность действий различных ведомств, и пришедшее из прошлого недопустимое пренебрежение независимыми средствами массовой информации, самостоятельным общественным мнением и многое другое.

Скорбя о жертвах конфликта, необходимо позаботиться о том, чтобы извлечь как можно больше из

жестокого урока истории, преподанного нам уже на первом году обучения жизни в новых условиях, при новой Конституции. Нужно преобразовать взрывную энергию конфликта в потенциал предстоящих изменений в армии, в институтах власти, в политической и государственной практике. Но если уж мы намерены учиться, то именно сейчас нельзя проявлять торопливость и рубить с плеча. Необходимо проанализировать все аспекты возникновения и развития чеченской аномалии, тщательно разобраться в действиях по восстановлению конституционной законности в Чечне, в работе всех органов власти. И только потом принимать решения. Здесь будут полезны усилия всех ветвей власти, активность парламентских комиссий, непредвзятые журналистские исследования и, конечно, скоординированные действия органов охраны правопорядка.

Мы будем стремиться к снижению силового уровня решения конфликта и переходу к преимущественно политическим и экономическим методам урегулирования кризиса.

Но важно и другое. Россия была вынуждена применить силу против незаконного грозненского режима в самом начале строительства своей новой государственности, при незрелом гражданском обществе, при неустоявшихся демократических традициях, при нереформированной армии, без консолидации всех властных институтов. И в этих кризисных условиях общество удержалось от шовинистической и военной истерии, государственным институтам хватило взвешенности, чтобы не пресечь волну критики, остаться открытыми и внутри и во внешний мир. Все это - признаки появления нормальной демократической государственности, способной выдержать суровое испытание.

1.4. Контуры реформы в области обороны и безопасности

Положение дел в военной области на нынешнем этапе характеризуется значительным снижением непосредственной угрозы развязывания прямой военной агрессии против России. Российская Федерация не рассматривает ни одно государство в качестве военного противника, развивает с крупнейшими военными державами и их межгосударственными объединениями отношения партнерства, в том числе и в области безопасности.

Вместе с тем потенциально военная опасность для Российского государства сохраняется. Главными причинами ее сохранения, возникновения вооруженных конфликтов и войн являются социальные, политические, экономические, территориальные, региональные, национально-этнические и другие противоречия, стремление ряда государств и политических сил к их разрешению с использованием средств вооруженной борьбы. В краткосрочной перспективе особую опасность представляют вооруженные конфликты, возникающие в России и на ее границах, на территории бывшего СССР на почве агрессивного национализма и религиозного экстремизма. Если не будет создана надежная система международной безопасности на региональном и глобальном уровнях, то в среднесрочной и особенно в долгосрочной перспективе нельзя исключать возникновения крупных вызовов безопасности России, в том числе и в военном плане.

К сожалению, нынешние Вооруженные Силы, исторически сложившиеся на случай мировых или крупных региональных войн, по своему составу, организационной структуре, комплектованию, боевой и оперативной подготовке и оснащенности недостаточно подготовлены для обеспечения интересов безопасности России при возникновении конфликтов локального характера.

Недостаточно эффективна система координации и взаимодействия использования Вооруженных Сил, Внутренних войск, Пограничных войск, сил и средств Федеральной службы контрразведки и других силовых структур при возникновении военных конфликтов.

Не отработан правовой и организационный механизм использования Вооруженных Сил и других силовых структур в случае попытки вооруженного мятежа на территории Российской Федерации. Таковы лишь некоторые выводы, которые можно сделать из предварительного анализа операции по восстановлению конституционного порядка в Чечне.

Совету Безопасности дано поручение подготовить доклад по истокам, развитию и последствиям

чеченского кризиса, по оценке действий наших войск.

Что касается перспективы строительства и развития Вооруженных Сил России, то я намерен через несколько месяцев специально выступить по приоритетам и основным направлениям военной реформы.

В настоящем Послании ограничусь только общими чертами строительства Вооруженных Сил и военной реформы.

Ключевой проблемой, препятствующей нормальному ходу реформирования Вооруженных Сил, стало отсутствие целостного механизма принятия решений в области обеспечения военной безопасности. Как известно, в 1992 году было создано Министерство обороны Российской Федерации, которое в 1993-1995 годах планировало завершить вывод армии из-за рубежа, создать новые группировки войск на российской территории, перейти к смешанному комплектованию и новой организационной структуре. Основные же мероприятия реформы Вооруженных Сил откладывались на период после 1995 года.

Вооруженные Силы Российской Федерации и другие войска столкнулись с серьезными затруднениями объективного и субъективного характера (глубокий структурный кризис экономики страны, жесткие финансовые ограничения, дефицит призывных ресурсов, последствия плохо управляемого распада единого оборонного пространства бывшего СССР и т.д.).

Положение осложнилось выводом российских войск из стран Восточной, Центральной Европы и Балтии. Это поставило перед нами сложные проблемы обустройства выведенных войск на территории России.

Пока же можно сделать вывод о невыполнении (либо неполном выполнении) всего комплекса мер по осуществлению реформы Вооруженных Сил. По существу их реформирование продолжает пока носить отпечаток преобразования Вооруженных Сил СССР в Вооруженные Силы России.

Одна из задач военной реформы - привести в соответствие структуру и состав Вооруженных Сил как потенциальным и существующим угрозам и вызовам безопасности России и наших союзников, так и нашим экономическим возможностям. Сделав Вооруженные Силы более компактными и многофункциональными, сократив их численность, упростив их структуру, мы обязаны обеспечить их большую подготовленность, мобильность, техническую оснащенность и социальную защищенность воинов.

В связи с этим одной из основных стоит задача создания эффективной системы государственного управления обороной и обеспечением военной безопасности, в рамках которой необходимо:

- добиваться повышения престижа военной, службы, авторитета Вооруженных Сил и других войск, обеспечения готовности граждан к добросовестному выполнению долга, защите Отечества;
- создать и совершенствовать нормативно-правовую базу военного строительства, функционирования Вооруженных Сил и других войск, оборонно-промышленного потенциала;
- обеспечить координацию деятельности Вооруженных Сил и других войск Российской Федерации;
- уточнить и скоординировать задачи Вооруженных Сил и других войск Российской Федерации в соответствии с современными требованиями к обеспечению обороны и национальной безопасности;
- обеспечить на базе Министерства обороны скоординированную систему заказов вооружения и военной техники, проведение НИОКР для Вооруженных Сил и других войск Российской Федерации;
- создать унифицированные и скоординированные системы технического, тылового и мобилизационного развертывания, основанные на территориальном принципе для всех войск Российской Федерации;
- преобразовать и продолжить развитие оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации за счет концентрации усилий на разработке и создании наиболее перспективных вооружений и военной техники, обеспечивающих развитие Стратегических ядерных сил;
- упорядочить формирование и исполнение оборонного бюджета, сделать его структуру в большей степени отвечающей задачам устойчивого долгосрочного развития Вооруженных Сил, их

технической оснащенности. Необходимо обеспечить полное выполнение принимаемого Федеральным Собранием оборонного бюджета. Это касается не только оплаты содержания личного состава, но и расходов на боевую подготовку и оборонный заказ, на оборонные НИОКР, строительство, утилизацию вооружений и военной техники.

Весь круг вопросов по обеспечению военной безопасности России должен решаться в рамках единого, скоординированного процесса военного строительства как комплекса экономических, политических, военных и других мероприятий по обеспечению достаточного уровня обороноспособности государства и его военной мощи.

Организация этого процесса не является делом только министерств и ведомств Российской Федерации, имеющих в своем составе воинские формирования. Это дело государства, и военное строительство должно организовываться прежде всего органами государственной власти и управления.

Своевременным является рассмотрение вопроса о создании при Президенте Российской Федерации постоянно действующей Комиссии по выработке предложений по военной политике и основным направлениям военного строительства Российской Федерации, а также проведению военной реформы.

Особенно остро проблемы состава Вооруженных Сил проявляются в районах, подлежащих контролю и ограничениям в соответствии с известными международными соглашениями бывшего СССР.

Нам важно найти пути решения известной проблемы фланговых ограничений по Договору об ОВС в Европе, зримо вставшей на Северном Кавказе.

Проблема защиты суверенитета, независимости и целостности государства непосредственно связана со стабильностью его границ, надежностью их охраны. Именно до государственной границы простирается сфера действия суверенитета.

В 1994 году Россией было проведено обозначение границы с Эстонией, ведутся подготовительные работы к делимитации границы с Азербайджаном и Грузией. В результате существенно сокращено нанесение экономического ущерба государству, закрыты многие каналы контрабандного вывоза из России товаров, ввоза в страну оружия и наркотиков.

Однако ситуация на границах Российской Федерации остается по-прежнему сложной.

Границы России требуют дополнительных мер по их обустройству и защите от различного рода посягательств. Значительная их часть еще не установлена, не обозначена, не оформлена в международно-правовом отношении. На ряде направлений приграничные пространства и сама граница оказались в зоне потенциальных и реальных конфликтов. Исходя из этого, обустройство российских границ будет продолжено, причем эта работа будет осуществляться поэтапно, с учетом существующих и возможных угроз интересам нашего государства.

Россия несет основную тяжесть в охране внешних границ СНГ: она в соответствии с двусторонними соглашениями охраняет границы Армении, Грузии, Киргизии, Таджикистана с соседними государствами, участвует в охране границы Туркмении. Активно развивается сотрудничество по пограничным вопросам с Белоруссией и Казахстаном. Есть хорошие перспективы в этой области с Азербайджаном и Украиной. Необходимо, чтобы пребывание российских пограничных контингентов за пределами Российской Федерации было узаконено.

Серьезная проблема для России - отсутствие единого законодательства, регулирующего режим границы, визовый, таможенный и другие виды контроля на границах СНГ.

Получило серьезное наполнение и развитие сотрудничество по пограничным вопросам с Финляндией, Польшей, Венгрией, Швецией, США, Монголией и Эстонией. Налаживаются отношения в этой области с Китаем. Мы готовы к развитию отношений с Японией.

Крайне важно, чтобы пограничные проблемы решались на основе единой государственной политики. Федеральными органами исполнительной власти завершается разработка проекта Основ государственной пограничной политики и Федеральной пограничной программы строительства и

развития Пограничных войск. Учитывая различный статус нынешних российских границ, неоднозначность подходов к охране внешних границ государств Содружества, выбор выверенного курса в пограничной политике - дело исключительно трудное и ответственное. В этом вопросе нужны совместные действия исполнительной и законодательной власти.

Интересы Российской Федерации могут требовать ее военного присутствия на территории ряда государств СНГ в регионах, оказывающих дестабилизирующее влияние на развитие ситуации в самой России.

Мы будем и хотим действовать совместно, но пока Россия остается единственной силой, способной развести враждующие стороны на территории бывшего СССР и усадить их за стол переговоров. В то же время отсутствие под миротворчеством юридической и нормативно-правовой базы существенно затрудняет выполнение Россией этой задачи.

В области военной безопасности следует также активизировать переговорный процесс по созданию системы коллективной (региональной) безопасности Содружества Независимых Государств на основе Договора от 15 мая 1992 года и двусторонних соглашений между государствами - участниками СНГ. Это позволит нейтрализовать значительную часть направленных на безопасность государств СНГ угроз, поднять сотрудничество на уровень взаимных и коллективных интересов в области национальной безопасности, будет способствовать прекращению вооруженных конфликтов на территориях государств-участников, кооперированию военного производства и стандартизации вооружения, а также создаст благоприятные условия для сохранения и использования имеющейся оборонной инфраструктуры.

С учетом перспективы создания единого военно-политического союза и того, что сегодня не все члены Содружества в одинаковой степени готовы к участию в таком союзе, представляется оптимальным гибкий подход, предполагающий возможность участия в союзе каждого из участников в соответствии с его политическими, экономическими и законодательными возможностями.

Таким образом, основными задачами на 1995 год являются:

- реорганизация Вооруженных Сил и других войск с учетом реальных возможностей страны по их укомплектованию и финансированию;
- повышение централизации управления войсками на основе комплексного решения военных задач, сокращение многозвенности и параллелизма существующих органов управления, законодательное разграничение их функций;
- уточнение и развитие военной доктрины Российской Федерации с учетом реальной оценки военных угроз и обеспечения военной безопасности.

1.5. Приоритеты внешней политики

Внешняя политика России обретает свое лицо в более безопасном в военном отношении, хотя и менее предсказуемом постблоковом мире. В то же время она осуществляется в обстановке трудного становления российской государственности, кризиса в экономике.

Этими явлениями во внутренней жизни страны пытаются пользоваться те силы за рубежом, которые опасаются восстановления могущества России на основе демократического рыночного реформирования. Они не отказываются от соблазна потеснить ее с исторических рубежей, принизить международную роль нашей страны. Известны попытки сдержать естественное стремление стран СНГ к интеграции на новой основе, помешать восстановлению взаимовыгодных экономических и иных связей.

Мы понимаем также опасения, которые вызывает Россия с ее проблемами, размерами и тоталитарным прошлым. От того, как мы справимся с внутренними делами, зависит - перерастут ли эти опасения в уважение или недоверие. Пока мы недостаточно инициативны, мало делаем для того, чтобы наши дела и намерения понимали правильно.

Наша дипломатия далеко не всегда действует так, чтобы обеспечить прежде всего экономические

интересы России, интересы национальной промышленности. Одна из важнейших задач нашей дипломатии - содействовать обеспечению России достойного места среди наиболее развитых государств мира. Это непростая, но посильная для нашей страны задача.

В арсенале российской дипломатии должны быть и твердость, и умение понять точку зрения партнера, и способность к разумным компромиссам. Свои национальные интересы следует отстаивать упорно, действенно и цивилизованно.

В 1994 году продолжилось согласование принципов партнерства по основным направлениям: СНГ, Европа, США, Азия и Тихоокеанский регион, Латинская Америка, Африка.

Начался трудный переход от провозглашаемого партнерства к реальному. Именно этот процесс должен составить стержень наших усилий в нынешнем году. Именно такое реальное партнерство способствует решению главной задачи внешней политики - обеспечению благоприятных условий для внутреннего развития страны.

В минувшем году российская внешняя политика добилась следующих результатов:

- впервые с трибуны сессии Генеральной Ассамблеи ООН предложена программа создания прочной системы международной безопасности под эгидой ООН и в условиях реформирования международных институтов;

- заключены соглашения о взаимном ненацеливании стратегических ядерных ракет с США, Великобританией и Китаем;

- сформирован международно-правовой механизм, обеспечивающий нераспространение ядерного оружия на территории бывшего СССР (Украина, Белоруссия и Казахстан присоединились к Договору о нераспространении ядерного оружия - ДНЯО - в качестве неядерных государств), введен в силу Договор СНВ-1;

- расширилось международное взаимодействие в области нераспространения оружия массового уничтожения, обеспечения безопасности и сохранности ядерных оружия и материалов.

В 1995 году предстоит сосредоточить усилия на следующих направлениях:

- отстаивание позиций России в рамках ОБСЕ, усиление роли этой организации в интересах всех ее членов;

- бессрочное продление ДНЯО на Конференции его участников;

- дальнейшее продолжение процесса сокращения стратегических наступательных вооружений на равноправной основе при соблюдении принципов национальной безопасности России;

- достижение договоренностей о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний, производства расщепляющихся материалов для изготовления оружия, о гарантиях безопасности неядерных государств;

- реализация других заключенных Россией международных договоров о запрещении отдельных видов вооружений, а также Договора по открытому небу;

- полноправное и масштабное участие России в режиме контроля за ракетными технологиями (РКРТ), новом, приходящем на смену КОКОМу, механизме экспортного контроля и другие вопросы.

Предстоит продолжить работу по укреплению экономической и экологической безопасности России.

Речь идет о нашем вхождении в международные экономические институты (поэтапное формирование экономической "восьмерки", присоединение к АТЭС - Азиатско-Тихоокеанскому экономическому сообществу), о расширении доступа к ресурсам МВФ, взаимодействии по решению проблем российской задолженности и долгам третьего мира перед Россией, о снижении торговых барьеров, снятии остающихся дискриминационных ограничений.

Начало этому положено. На политическом уровне мировое сообщество признало Россию в качестве страны с переходной экономикой. Произошли позитивные изменения принципов наших торгово-экономических отношений с Европейским союзом. Развивается военно-техническое сотрудничество с традиционными и новыми партнерами.

В текущем году стоит задача активизации многостороннего и двустороннего сотрудничества в

области экологии, прежде всего по реализации имеющихся договоренностей об экологически безопасной ликвидации ракетно-ядерного и химического оружия, захоронении ядерных отходов, охране окружающей среды в Арктике и т.п. Одновременно нельзя допускать опасных для природы России внешнеэкономических сделок.

Россия в силу своей глобальной и региональной роли несет и будет нести значительное бремя миротворчества, главным образом на пространстве бывшего СССР. Вместе с СНГ она выступает за поддержку этих усилий также со стороны ООН и СБСЕ - ныне ОБСЕ - на четко очерченных принципах признания законных интересов России и других заинтересованных государств Содружества.

Результат - одобрение российской операции под эгидой СНГ в Грузии, "зеленый свет" сотрудничеству наблюдателей ООН с нашими силами, учреждение миссии ООН в Таджикистане, сближение ООН и ОБСЕ с российской позицией в урегулировании нагорно-карабахского конфликта. Однако практическая поддержка наших действий со стороны ООН и ОБСЕ все еще носит неоправданно скромный характер. Проведение полномасштабных операций под флагом ООН, в частности в Грузии и Таджикистане, по-прежнему сдерживается рядом членов Совета Безопасности ООН.

Российской дипломатии предстоит решительнее противостоять "двойным стандартам" в подходах к урегулированию конфликтов на территории СНГ. Они - вызов региональной безопасности. Именно такого подхода ожидаем со стороны международного сообщества.

По предложению Совета Безопасности ООН Россия дала согласие выделить свои "резервные силы" для операций по поддержанию мира. Решением Президента предусмотрено формирование российского корпуса "чрезвычайного гуманитарного реагирования".

Последовательные усилия России по урегулированию ряда крупнейших региональных конфликтов, прежде всего югославского кризиса и ситуации вокруг Ирака, привели в 1994 году к ощутимым результатам, прежде всего в плане укрепления роли и позиций нашей страны на мировой арене. В 1994 году Россия председательствовала в органах Содружества Независимых Государств. В этом году ей вновь доверили эту почетную и нелегкую обязанность. В целом у государств СНГ укрепилось понимание необходимости интеграции, прежде всего экономического сотрудничества, которое следует перевести в рамки практических шагов. Основа для этого есть - соглашения о формировании зоны свободной торговли, Таможенном союзе, поддержке транснациональных компаний. Создан Межгосударственный Экономический Комитет.

Есть и тревожные симптомы. Среди них - сокращение торгово-экономических связей. В настоящее время на долю стран СНГ приходится всего 20 процентов общего внешнеторгового оборота России против 56 процентов в 1991 году. Беспокоит нарастающая неплатежеспособность государств Содружества по отношению к России, особенно за поставки энергоносителей. Острая ситуация складывается и в сфере кредитных отношений.

Эти проблемы надо решать и двигаться дальше.

В ближайшее время необходимо развернуть деятельность Межгосударственного Экономического Комитета, завершить формирование Таможенного союза, нормализовать платежно-расчетные отношения, восстановить и укрепить единое научное и технологическое пространство.

Развивается сотрудничество в обеспечении оборонной безопасности. Уже заключены важные соглашения по сотрудничеству в охране внешних границ, о взаимодействии по обеспечению противовоздушной обороны государств Содружества. В 1995 году Россия будет делать все от нее зависящее, чтобы принятые на Совете глав государств СНГ в Алма-Ате договоренности по вопросам коллективной безопасности претворялись в жизнь. Россия также будет активно развивать с государствами Содружества двусторонние военные связи. Она будет стремиться согласовывать внутри СНГ подходы к ключевым вопросам европейской и международной безопасности.

В минувшем году в соответствии с указом Президента и постановлением Правительства утверждены Основные направления государственной политики Российской Федерации в отношении

соотечественников, проживающих за рубежом. В них предусмотрен комплекс политических, экономических и социально-культурных мероприятий по защите прав и поддержке наших соотечественников в государствах СНГ и Балтии на 1994-1995 годы. Поставлена очень важная задача - в рамках законности и уважения государственности партнеров по СНГ расширять связи с общественными организациями, выражающими интересы соотечественников.

Принята Конвенция Содружества об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. В стадии подготовки находится Конвенция СНГ по правам человека. На предстоящем этапе целесообразно сделать акцент на достижении конкретных двухсторонних договоренностей по этим проблемам по примеру соглашений, выработанных с Туркменистаном и Казахстаном.

В числе первоочередных вопросов - реализация вместе с партнерами по СНГ нашей гуманитарной инициативы по проблемам беженцев и мигрантов на постсоветском пространстве; налаживание взаимодействия по борьбе с организованной преступностью и терроризмом.

Стратегическая задача - закрепление позитивных сдвигов, наметившихся в отношениях с Украиной. Наше взаимное притяжение - процесс естественный. Россия с пониманием относится к трудностям, которые переживает братский украинский народ в становлении своего государства, особенно в экономической сфере. Несмотря на собственные проблемы, мы готовы подставить плечо. Мы ожидаем, что и украинское руководство, осознавая важность добрососедских отношений с Россией, пройдет свою часть пути к подписанию Договора о дружбе и сотрудничестве между Россией и Украиной, соглашений по другим крупным нерешенным вопросам двусторонних отношений.

Интеграционный потенциал активно реализуется в отношениях России с Белоруссией и Казахстаном. Исходя из общих интересов наших стран подписан пакет документов о создании трехстороннего Таможенного союза. Он призван прокладывать путь к углублению интеграционных процессов между всеми участниками Экономического союза СНГ. Расширилось сотрудничество в военной сфере. Утверждается, в первую очередь усилиями России, авторитет СНГ как региональной международной организации. В истекшем году Содружество впервые было представлено на сессии ГА ООН и конференции на высшем уровне СБСЕ, выступило с рядом совместных инициатив на форуме ООН. Есть сдвиги в отношениях с государствами Балтии. Однако коренного перелома в пользу добрососедства и взаимопонимания, преодоления сохраняющегося в этих странах синдрома недоверия в пользу развития взаимовыгодных экономических связей и надежного обеспечения прав наших соотечественников еще предстоит добиться, равно как и решения проблемы бесперебойного жизнеобеспечения Калининградской области России.

В европейских делах приходится действовать с учетом противоречивых тенденций: с одной стороны - интегрирующей, нацеленной на строительство единой Европы, с другой - толкающей континент к новому размежеванию.

Выдвинув концепцию общеевропейского партнерства, мы активно выступили за углубленное взаимодействие, за окончательное преодоление блокового мышления. Была предложена идея центральной роли СБСЕ в обеспечении европейской безопасности и стабильности. В результате будапештской встречи в верхах появилась возможность перевести ее в практическую плоскость, в том числе через создание правовой базы и усиление действенности теперь уже Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

Есть позитивные подвижки в отношениях России с Европейским союзом: подписано важнейшее Соглашение о партнерстве и сотрудничестве. Дело - за быстрой, без каких-либо искусственных увязок, ратификацией и практическим его выполнением. В 1995 году ставим задачу добиваться подключения России к механизмам согласования политических и экономических решений в Евросоюзе.

Продолжается многоплановая подготовка к нашему вступлению в Совет Европы. И хотя события в Чечне замедлили сроки его реализации, мы не драматизируем эту ситуацию.

В то же время в своей европейской политике Россия в 1995 году не может не учитывать стремление

ряда стран перевести в практическую плоскость подготовку к расширению НАТО. Беспокоит, что некоторые силы на Западе пытаются осуществить перегруппировку влияний в евроатлантическом регионе, которая объективно может вести к изоляции России.

Россия не претендует на обладание правом "вето" при вступлении в НАТО новых членов, но не будет согласна и с поспешным расширением этого союза. Россия вправе рассчитывать на признание законных интересов своей безопасности по ряду практических вопросов и воплощение такого признания в конкретные дела.

Решения по европейской безопасности, принимаемые без участия России и тем более против нее, будут контрпродуктивными. Новый раскол европейского континента не будет отвечать ни интересам России, ни интересам Европы в целом.

Задача 1995 года: переместить акценты с ускоренного расширения НАТО на развитие партнерства с активным участием России. С учетом этого будут определяться и вопросы конкретного сотрудничества "Россия-НАТО". Диалог о возможных параметрах такого сотрудничества уже начат как с руководством НАТО, так и со странами - членами этой организации.

В центре политического взаимодействия с европейскими государствами - создание устойчиво работающего механизма безопасности XXI века. Он мог бы опираться на существующие организации и институты, прежде всего на потенциал и возможности ОБСЕ. Мы не исключаем и трансформации старых институтов, и появления новых, и собственного вступления в те и другие. Главное - чтобы никто не был изолирован от принятия решений, касающихся судеб Европы.

Со странами Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы стратегическая цель - установить в рамках целостной общеевропейской системы отношения подлинного взаимовыгодного и дружеского партнерства. Предпосылки для этого - интенсификация политического диалога, оживление торгово-экономических связей, усиление культурно-информационных контактов. Более важную роль в нашей внешней политике и дипломатии должны играть также исторические партнеры и друзья России.

Наши усилия на этом направлении пока явно недостаточны.

Необходимо развивать доверительные отношения, сложившиеся с большинством западноевропейских государств: с ФРГ, Францией, Великобританией, Италией, Испанией и другими странами. Интересам России отвечает формирование с этими государствами тесного не только экономического, но и политического сотрудничества. Должного внимания заслуживает налаживание взаимодействия с Западноевропейским союзом.

Россия будет стремиться к еще более тесному сотрудничеству с европейскими государствами как одному из важнейших факторов стабильного, надежного построения демократического общества и высокоэффективной экономики.

Партнерство с Соединенными Штатами Америки, установление и поддержание взаимоприемлемого баланса интересов с этой державой - в числе главных приоритетов.

Объективной основой для развития отношений России с Соединенными Штатами является и наш общий интерес в формировании стабильной и безопасной системы международных отношений.

Климат российско-американских отношений все в большей степени определяется не только интересами правительств, но и деловыми и гуманитарными интересами граждан двух стран.

Твердо отстаивая свои позиции, надо вместе с тем наращивать солидный позитив, наработанный за последние три года.

В 1995 году продолжится работа по ключевым направлениям взаимодействия: стратегическая стабильность, ограничение и сокращение вооружений, сотрудничество в исследовании космоса, экономическое сотрудничество, взаимодействие в области экологии, науки и др.; согласование подходов к европейской и международной архитектуре безопасности, включая проблему взаимоотношений новой России с новым НАТО; устранение "двойных стандартов" в области миротворчества, окончательное преодоление дискриминации в торговле высокими технологиями и оружием.

Удалось наладить неплохое взаимодействие с новым правительством Канады. Однако потенциал развития взаимовыгодных отношений с этой страной, особенно в промышленно-экономической сфере, используется недостаточно.

Главный итог политики на Востоке: впервые за многие годы Россия сумела обеспечить нормальные, добрососедские, а где возможно, и партнерские отношения с основными державами обширного региона. В результате на долгосрочной основе гарантирована безопасность восточных границ, улучшены внешнеполитические условия для развития Дальнего Востока, усилены общие международные позиции России. Вместе с тем потенциал отношений с Востоком неизмеримо больше. Важно активизировать нашу политику и дипломатию в Азиатско-Тихоокеанском регионе, особенно с точки зрения обеспечения интересов экономического развития России.

В отношениях с Китаем сделан заметный шаг вперед. Достигнуты договоренности о предотвращении опасной военной деятельности, решается пограничная проблема. Развиваются торговые и экономические связи, военно-техническое сотрудничество. Необходимо продолжить линию на конструктивное партнерство по двусторонним и международным вопросам на основе строгого выполнения заключенных договоров и соглашений.

Аналогичную роль играют наши отношения и с другой великой азиатской державой - Индией. Нынешние масштабы взаимовыгодного сотрудничества с Индией не отвечают потенциалу обоих государств и их во многом совпадающих интересов.

Возрастает роль российско-южнокорейских отношений. Республика Корея становится все более важным экономическим и политическим партнером России. Начали выходить из застоя и отношения с КНДР.

Стабильно дружественного соседа заинтересована видеть Россия в лице Японии. Отталкиваясь от Токийской декларации 1993 года, следует наращивать сотрудничество с этой страной по всем направлениям.

Слабость положения России на Востоке - крайне низкий уровень торгово-экономических связей. Для преодоления этой ситуации требуется долгосрочная комплексная программа подъема экономики дальневосточных регионов России, их полноценного включения в систему хозяйственных связей Азиатско-Тихоокеанского региона.

Первоочередные цели на Ближнем Востоке - стабилизация обстановки в регионе как на арабо-израильском направлении, так и в районе Персидского залива. Ближневосточные государства, где сильны опасения по поводу однополярности нового миропорядка, видят в России необходимый фактор глобального и регионального равновесия. Это относится не только к арабским государствам, но и к Израилю.

В минувшем году удалось сбалансировать две составляющие нашей внешней политики - отношения с Ираком и государствами Персидского залива. Задел, созданный на Ближнем Востоке, позволил свести к минимуму отрицательные последствия развития событий в Чечне применительно ко всему мусульманскому миру.

Большие перспективы открываются на латиноамериканском направлении, прежде всего в привязке к нашим экономическим интересам.

Миротворческая активность способствовала повышению авторитета России в Африке и создала предпосылки для продвижения наших политических и экономических интересов на континенте.

Новые возможности открываются, в частности, в торгово-экономических отношениях с ЮАР.

Одна из целей внешней политики на всех направлениях - повышение отдачи от нее для регионов России. Механизмы сотрудничества в районах Балтики, Черного моря, Баренцева-Евроарктического региона работают на решение конкретных социально-экономических проблем обширных районов России. Это - проявление федерализма в действии.

Субъекты Федерации постепенно приходят к пониманию, что в рамках единой государственной политики, опираясь на помощь федеральных органов, они могут эффективнее реализовать свои

внешнеэкономические интересы.

Внешняя политика России в целом - сложный комплекс усилий всех участников международных связей Российского государства. В него вовлечены огромные средства, задействованы силы и интересы государственных, общественных, частных организаций и граждан.

За истекший год наладилось взаимодействие исполнительной и законодательной власти по вопросам внешней политики. Через различные формы своей деятельности Федеральное Собрание все заметнее участвует в формировании внешнеполитического курса России, развивает связи с зарубежными парламентами. Укрепление взаимодействия Правительства с Федеральным Собранием по вопросам внешней политики - важная задача исполнительной власти.

Вместе с тем, как уже отмечалось в предыдущем Послании, разногласия во внешней политике наносят ущерб государственным интересам. И наоборот - последовательное, и скоординированное проведение в жизнь внешнеполитических инициатив будет способствовать более эффективному для России сотрудничеству с зарубежными странами, поможет в полной мере раскрыть его возможности. Согласно Конституции основные направления внешней политики определяет Президент Российской Федерации. Одна из важнейших задач 1995 года - улучшение координации внешнеполитической деятельности. От успешного ее решения выиграют все органы власти и, что самое главное, граждане Российской Федерации.

Глава 2. Обязанности государства по защите прав и свобод человека и гражданина

2.1. Экономические и социальные права в период реформы

Задача первых лет реформы состояла в том, чтобы создать механизмы рыночного хозяйства, найти новые формы социальной защиты граждан в изменившихся условиях. Продолжая ее решать, мы должны двигаться дальше. Теперь необходимо добиться того, чтобы механизмы рынка и системы социальной поддержки функционировали эффективно.

Это значит, что в 1995 году предстоит осуществить комплекс мер, обеспечивающих реализацию экономических и социальных прав граждан России. Такая политическая линия была намечена в прошлогоднем Послании. Теперь она становится одним из магистральных направлений экономической реформы.

Механизмы рыночной экономики пока работают слабо потому, что не удалось раскрепостить созидательную энергию субъектов рыночного хозяйства. Слишком много препятствий - и старых, и новых - оказалось на пути тех, кто владеет собственностью или занимается предпринимательством. Наряду с этим далеко не в полной мере защищены права на жилище, социальное обеспечение, иные гарантии, предоставленные Конституцией гражданам России.

И все-таки прошедший год не пропал даром. Сохранялась в целом стабильная ситуация на потребительском рынке. Существенно вырос объем сбережений (во вкладах, ценных бумагах и валюте), достигший 21 процента суммарных денежных доходов населения.

Сдвинулось с места решение жилищной проблемы. В структуре инвестиций доля вложений в жилищное строительство резко увеличилась - с 18 процентов в 1991 году до 28 процентов в 1994 году.

Явно оживилось индивидуальное жилищное строительство, нарастившее объемы более чем на 30 процентов.

В 1994 году в структуре доходов населения возросла доля поступлений от собственности. Это - новое и обнадеживающее явление в жизни российских граждан.

И все же социальная цена рыночных преобразований еще остается высокой.

Не снижается острота проблемы бедности. Нынешняя ситуация, когда за чертой бедности оказалась пятая часть населения, нетерпима. Национальным позором стало появление "новых бедных" - людей, имеющих работу, но в течение длительного времени получающих унизительно низкую заработную

плату.

Другое негативное явление - неоправданное усиление расслоения по доходам и материальному обеспечению. Эту проблему нельзя оставлять без внимания. Главное, что беспокоит, - стихийный характер процесса имущественной дифференциации. Воздействие на него со стороны государства малозаметно, что недопустимо. Острой проблемой остается медленное формирование среднего класса - оплота социальной и политической стабильности.

Хотя прогнозы взрывного, неконтролируемого роста безработицы в очередной раз не сбылись, надеяться на сохранение ее нынешнего низкого уровня не приходится. Структурная перестройка, конверсия оборонных производств, банкротства неизбежно обострят ситуацию с занятостью. К началу 1995 года уровень скрытой безработицы достиг 6,5 процента, и это не может не тревожить. Время, отпущенное государству для профилактики безработицы, заканчивается. Из-за пробелов в законодательстве, нерасторопности Правительства и Центрального банка на финансовый рынок проник ряд недобросовестных компаний и банков. Немало людей, доверивших им сбережения, потеряли свои деньги. Проблема требует скорейшего решения.

Сейчас главное - создать условия для нормальной трудовой и предпринимательской деятельности, стабилизировать уровень жизни россиян, преодолеть явную несправедливость в распределении доходов, оказать необходимую помощь наименее защищенным слоям населения.

В 1995 году должен начаться реальный поворот к социальной ориентации экономической реформы. Важнейший шаг - финансовая стабилизация и оживление производства. Граждане вправе рассчитывать на защиту своих доходов и сбережений от инфляции. Законное право предпринимателя - работать в такой экономической среде, которая позволяет осуществлять среднесрочные и долгосрочные инвестиции, планировать бизнес на перспективу.

В прошлом году государство не сумело гарантировать эти права. В 1995 году оно обязано это сделать.

Будут внесены принципиальные коррективы в саму бюджетную идеологию - и на федеральном, и на региональном уровнях.

Впредь при формировании бюджета должен стать обязательным учет государственных минимальных стандартов - по основным показателям уровня жизни, затратам на науку, культуру, образование, медицинское обслуживание, экологию. Эти пороговые параметры должны соблюдаться неукоснительно. Еще один новый принцип - преимущество социальной сферы при распределении дополнительных бюджетных доходов. Ее долю надо жестко фиксировать.

Перспективная задача - выйти на опережающий рост социальных расходов по сравнению с другими видами бюджетных затрат.

Любой гражданин России имеет право на свободу предпринимательства. Такова конституционная норма. На практике она реализуется далеко не полностью. Нелегко найти оптимальное сочетание обычных мотивов деловой жизни с особенностями российского мироощущения. Непросто защитить деловых людей, особенно в малом предпринимательстве, от противодействия, а часто - злоупотреблений и прямых нарушений закона со стороны чиновничества, от посягательств преступного мира.

Развитие предпринимательства призвано обеспечить законодательство, основанное на Гражданском кодексе. Это особенно касается государственной поддержки малого бизнеса и максимального облегчения доступа на рынок. Другая проблема - создание действенных способов "выбраковки" неэффективных предприятий и их "вывода" с рынка.

Важный резерв - приватизация. Нужны нормативные акты, надежно ограждающие права частных инвесторов. Открытость, гласность в проведении инвестиционных торгов и конкурсов - важнейшие элементы обеспечения таких прав. В этой области, столь значимой для сохранения социального мира в стране, не должно быть тайн, а тем более нарушений закона.

Несмотря на то, что первая стадия приватизации уже завершена, процесс формирования

эффективных собственников только начинается. Он сдерживается недостаточной защищенностью прав собственности, прежде всего полученной в ходе приватизации.

В крайне запущенном состоянии - защита права частной собственности на недвижимость. Здесь надо начинать с самого простого - регистрации объектов недвижимости. Должна, наконец, начать работу Федеральная комиссия по недвижимости, которая взяла бы на себя регулирование рынка недвижимости.

В надежной правовой защите нуждаются права кредиторов на заложенное имущество и права владельцев акций и других ценных бумаг.

Значительным шагом вперед станет принятие Федеральным Собранием закона, регулирующего рынок ценных бумаг. Всей силой государства необходимо обеспечить защиту населения от недобросовестных предпринимателей, пытающихся захватить этот рынок. Инвесторы и вкладчики должны обладать полной информацией о своих правах как частных собственников. Населению надо обеспечить возможность принятия свободных и осознанных решений по вложению своих сбережений.

Гарантируя свободу предпринимательства, российская Конституция одновременно не допускает монополизма и недобросовестной конкуренции. Далеко не так обстоят дела в реальной жизни.

Хотя в результате проводимых в стране экономических реформ монополизм перестал быть чертой, характеризующей общее состояние российской экономики, в отдельных сферах он сохранился. В 1995 году антимонопольная политика будет проводиться по следующим основным направлениям:

- совершенствование нормативной базы антимонопольного регулирования и организация неукоснительного исполнения действующего законодательства;
- государственное регулирование рынков, где доминируют естественные монополии (железнодорожные перевозки, электроэнергетика, трубопроводный транспорт, телекоммуникации);
- преодоление локального монополизма.

Добиться стабилизации уровня жизни, создать предпосылки для его повышения - важнейшая задача 1995 года.

Крупные ассигнования предполагается направить на реализацию социально значимых инвестиционных проектов, связанных с обеспечением населения медикаментами, предоставлением жилья военнослужащим, переселением граждан из районов Крайнего Севера, ликвидацией последствий стихийных бедствий и катастроф, обеспечением деятельности объектов культуры. Для преодоления несправедливости в распределении доходов и материальных благ нужно прежде всего существенно снизить инфляцию. Опыт всех лет реформы ясно показывает: чем сильнее инфляция, тем выше уровень социального расслоения, и наоборот.

Но одними только методами сдерживания инфляции проблему не решить. Необходимо более жесткое налогообложение сверхвысоких доходов, направляемых на личное потребление, в сочетании со стимулированием их использования в инвестиционных целях. Будет введен строгий контроль за соответствием декларируемых сведений о доходах фактическим расходам на потребление, особенно при покупке недвижимости, дан импульс развитию потребительского кредита, широкому распространению среди населения надежных и высоколиквидных государственных ценных бумаг.

Предстоит много сделать для реального обеспечения права человека на вознаграждение труда и защиту от безработицы.

Настоятельно необходимы современный Трудовой кодекс, законодательные акты, регулирующие разрешение коллективных трудовых конфликтов. Права работающих, особенно занятых в негосударственном секторе, защищены слабо. Эффективное, демократическое преодоление социальных противоречий возможно лишь тогда, когда исправно функционирует триада "государство - профсоюзы - работодатели". У нас пока последний ее элемент явно выпадает. Но этого мало. Нужны новые, а главное - неинфляционные способы стабилизации рынка труда.

Предполагается сделать этот рынок высокоомобильным, сократить продолжительность безработицы, стимулировать создание новых рабочих мест. Особое внимание - гарантиям занятости на государственных предприятиях и трудоустройству работников, увольняемых с предприятий-банкротов.

Проблема заработной платы. Нынешняя ситуация, когда цены товаров близки к мировым, а цена труда намного меньше мировой, явно ненормальна. Дешевый труд не может быть эффективным. Никаких новых ограничений зарплат быть не должно, а имеющиеся будем постепенно снимать. Речь идет об уменьшении налогообложения фонда потребления предприятий.

Конституционное требование о минимальной заработной плате должно соблюдаться неукоснительно на предприятиях любой формы собственности, включая те, которые финансируются местными бюджетами. Разумеется, при условии, что решения о повышении минимальной заработной платы будут приниматься ответственно, с учетом возможностей федерального и региональных бюджетов. Нетерпима массовая практика несвоевременной выплаты работникам заработной платы, грубо нарушающая неотъемлемые права граждан. Здесь были бы полезны жесткие законодательные меры. Хроническая задолженность по заработной плате должна рассматриваться в качестве основания для применения к соответствующему предприятию процедур реорганизации и банкротства.

Нужны серьезные перемены в сфере социального обеспечения.

Подготовлен проект реформирования государственного пенсионного обеспечения, предусматривающий его перестройку в соответствии с условиями рыночной экономики. Наряду с развитием государственной системы настоятельно необходимо поддержать становление других форм пенсионного обеспечения.

Быстрое расширение сети негосударственных пенсионных фондов, рост интереса населения к участию в их деятельности требуют неотложного принятия законодательства о негосударственном пенсионном обеспечении.

Мы в неоплатном долгу перед людьми старших возрастов, перед тяжелым трудом и ратным подвигом. 1995 год будет посвящен ветеранам Великой Отечественной. Приняты соответствующие решения, в частности введены компенсации к пенсиям ветеранов войны. Нет сомнения, что этим людям будут оказаны внимание и материальная поддержка со стороны органов власти всех уровней, отечественных предпринимателей, общественных организаций. Это наша святая обязанность. Следует ускорить принятие федерального закона "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей", который обеспечивал бы предоставление пособия на каждого несовершеннолетнего ребенка, находящегося на иждивении семьи. Правительству - создать механизм, гарантирующий своевременную выплату пособий на детей во всех субъектах Российской Федерации.

Несмотря на определенные положительные результаты, право на жилище в полной мере не обеспечено. Полноценный рынок жилья еще только в начале становления.

Будет последовательно выполняться государственная целевая программа "Жилище", одобренная Правительством в 1993 году и предусматривающая комплекс мер по улучшению жилищных условий, а также развитие жилищного строительства с максимальным привлечением средств населения и при поддержке государства.

Жилищное строительство и дальше останется одним из приоритетов структурной политики. С целью его наращивания на условиях, доступных для населения, приняты указы Президента о жилищных сертификатах и жилищных кредитах. Эти решения предстоит реализовать на практике.

Граждане России вправе рассчитывать на восстановление и защиту своих сбережений. В 1995 году будем двигаться по двум основным направлениям.

Первое - разработка и начало реализации программы восстановления сбережений населения. Самое главное здесь - первоочередное возмещение значительной доли сберегательного долга лицам

старших возрастов.

Второе - создание специального механизма страхования депозитов для освобождения вкладчиков от риска потерять деньги. Центральному банку следовало бы усилить контроль за деятельностью коммерческих банков, привлекающих средства населения. Только так можно добиться позитивного изменения в структуре сбережений, переключения их на банковские вклады.

Повышение надежности и стабильности банков, укрепление доверия к их работе, достаточная доходность рублевых вкладов будут служить основой сокращения сбережений в иностранной валюте.

Добровольный перевод сбережений из наличной иностранной валюты в банковские рублевые депозиты в 1995 году должен стать важным источником финансовых ресурсов для развития экономики.

Нужно, конечно, развивать (в том числе путем предоставления особого налогового режима) всю систему институтов, обеспечивающих аккумуляцию сбережений населения и проводящих инвестиционную деятельность: негосударственных пенсионных фондов, инвестиционных компаний и других.

В 1995 году надо добиться реального продвижения по всем этим направлениям. Будут реализованы конституционные нормы, определяющие социально-экономические права человека. Тогда действительно удастся снизить социальную цену реформы. Тогда у людей будет больше уверенности в завтрашнем дне.

2.2. Поддержка культуры, науки и образования

Отечественная культура обеспечивает целостность нации, вырабатывает и укрепляет подлинную духовность и гуманизм.

Прошедший год был для российской культуры нелегким. Она получила немногим более половины ассигнований, предусмотренных бюджетом.

В значительной степени затруднена реконструкция таких объектов национального достояния, как Эрмитаж и Большой театр. Не пополняются в необходимой степени музейные коллекции и библиотеки. Из эфира, с экранов телевизоров вытесняются отечественное искусство, высокая классика. Нередко вынуждены закрываться или перепрофилироваться учреждения культуры, принадлежащие профсоюзам.

Боли отечественной культуры не могут оставлять равнодушными никого из руководителей государства, как и судьба, ежедневное трудное существование мастеров искусства, подвижников музейного, архивного и библиотечного дела. По-прежнему средняя заработная плата работников культуры ниже, чем в других отраслях социальной сферы.

Усилия государства были направлены на решение важнейшей задачи - обеспечить право граждан России на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям.

В прошедшем году указами Президента Российской Федерации были поддержаны народные художественные промыслы, определена протекционистская политика государства в сфере кинематографии. Обеспечена сохранность приватизируемых недвижимых памятников истории и культуры. Продолжается осуществление специальных мер поддержки особо ценных объектов культурного наследия.

Положительную роль сыграла и система государственных пенсий для особо выдающихся мастеров культуры и искусства и стипендий Президента Российской Федерации, назначаемых деятелям литературы и искусства специально на время создания того или иного произведения.

То немного, что могло сделать государство, несмотря на тяжелые экономические условия, уже дает свои первые плоды. Положен конец практике запретов и гонений. Государственная политика в сфере культуры основывается на реально существующем многообразии художественных

направлений, национальных художественных школ, философских устремлений творцов. При всех трудностях и издержках в прошедшем году отчетливо выявился живой, динамичный процесс переустройства российской культуры, ее адаптации к новой действительности. Оценки положения дел в отечественной культуре сегодня нередко излишне эмоциональны, порой в расчет не принимаются реальные факты. Например, число учащихся музыкальных школ в России в 1994 году выросло на четверть миллиона. Эти цифры не менее красноречивы, чем завершение реконструкции Третьяковской галереи в Москве, Драматического театра в Астрахани. По-прежнему высок престиж российского искусства за рубежом.

При том, что именно государство и на федеральном, и на региональном уровнях остается главным спонсором, отечественная культура стала многоукладной. Государство сохранило сеть театров, музеев, киностудий, библиотек, камерных и симфонических оркестров. Наряду с этим образовалось значительное число негосударственных кино- и видеостудий, художественных галерей, симфонических оркестров, издательств, продюсерских фирм и агентств, школ искусств. Многие из них внесли значительный вклад в развитие высокой культуры переизданиями классической литературы, созданием спектаклей, воскрешающих национальные шедевры драматургии, организацией первоклассных выставок. Расширяется круг отечественных меценатов, которые поддерживают и крупные художественные акции, и повседневную жизнь учреждений культуры, работают в тесном контакте с государством.

Хотя в условиях культурного плюрализма на потребителя обрушивается низкопробная продукция, у россиян, безусловно, расширились возможности приобщения к подлинным ценностям национальной и мировой культуры. Пожалуй, никогда еще в России книжный рынок не был так богат изданиями великих русских философов, историков, религиозных и светских мыслителей, гениев русской литературы, запрещенных до недавнего времени представителей национальных литератур народов нашей страны.

В качестве первоочередной задачи государства в культурной сфере стоит разработка отвечающей новым реальностям правовой базы:

- стимулирующей налоговыми льготами направление негосударственных средств в сферу культуры;
- способствующей сохранности и безопасности принадлежащих государству культурных ценностей;
- обеспечивающей возможность творческого труда и права на "свободную профессию";
- усиливающей ответственность за преступления против культурного наследия страны.

Тревожная ситуация сложилась в области науки. Выделяемые государством средства не позволяют сохранить объемы и уровень фундаментальных научных исследований. Привлечение негосударственных средств в фундаментальную науку, в отличие от прикладной, проблематично и не решает в целом задачи финансирования. Для большинства субъектов Федерации финансирование науки - непосильная ноша.

Но нельзя не замечать начавшиеся процессы новой самоорганизации науки, особенно в сфере социальных и экономических наук. Частный бизнес уже проявляет себя в быстрой реализации перспективных научных идей, имеющих практическое значение. Все это - обнадеживающие признаки не только выживания науки, но и ее возрождения.

Именно поэтому жизненно важно создать адекватную современным условиям правовую базу научной сферы. Она должна закрепить правовой статус научного работника, научной организации, временного научного коллектива, независимого объединения научных работников, Российской академии наук. Для регламентирования деятельности различных инновационных структур (фондов, инженерных и внедренческих центров), реализации социально-экономических, оборонных, научно-технических, природоохранных и других задач предстоит разработать законы о внебюджетных фондах поддержки науки, культуры и образования, о наукоградах. Тщательная проработка подобных законов - наша общая задача на 1995 год.

Эти и другие меры должны быть нацелены на решение такой стратегической задачи, как

структурное реформирование всего научного сообщества в нашей стране.

Несмотря на экономические трудности, в целом обеспечивалось конституционно закрепленное право на образование. Были укреплены гарантии прав граждан на бесплатное и общедоступное образование. Этому способствовал Указ Президента "О гарантиях прав граждан Российской Федерации на получение образования".

Для дальнейшего стимулирования научных исследований и инновационных разработок в сфере образования предстоит учредить государственные премии в этой важнейшей области. Было бы полезно поддержать такой подход на республиканском и региональном уровнях.

Реальностью стал переход на развивающее обучение, образование по выбору, вариативное образование. Это привело к созданию разнообразных курсов, программ и учебников нового поколения, внедрению новых форм организации учебного процесса.

Однако правовые гарантии бесплатности и общедоступности дошкольного, общего среднего, профессионального образования требуется подкрепить экономическими механизмами, мерами по социальной защите учителя, детей и подростков.

Нормальное функционирование и развитие образования немыслимо без совершенствования законодательной базы.

Необходимо:

- внести изменения и дополнения в Закон Российской Федерации "Об образовании";
- устранить в ряде нормативно-правовых актов противоречия, сдерживающие развитие образования;
- решить вопросы собственности учебных заведений и их ведомственной принадлежности, полного и своевременного финансирования образовательных учреждений.

Развитие образования является предметом совместного ведения центральных органов управления, правительств и администраций субъектов Федерации, органов местного самоуправления.

Необходимо обеспечить равные возможности в получении образования всем юным гражданам вне зависимости от состояния местного бюджета.

При этом следует выделить:

- продолжение работы по разграничению компетенции органов управления образованием различных уровней;
- развитие форм государственно-общественного управления;
- расширение сферы применения гибких механизмов управления, предусматривающих совершенствование аттестации работников образования, образовательных учреждений, лицензирование образовательной деятельности.

Огромную роль в финансировании школы могут сыграть местные фонды образования, попечительские советы учебных заведений, использование разумной системы налоговых льгот как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Высшая школа и сегодня выполняет нравственно-образовательные функции, осуществляет подготовку специалистов и проводит научные исследования по всем направлениям науки, техники и производства.

Это происходит на фоне серьезных трудностей из-за недостаточного и нерегулярного финансирования. В результате резко сократились закупки учебного и научного оборудования, издание учебников и научной литературы, практически свернуто строительство новых учебных корпусов и развитие материально-технической базы.

Однако сделаны определенные шаги в разработке региональной политики, развитии множественности источников финансирования, активации экономической деятельности высших учебных заведений, интеграции университетов в международную систему образования и науки.

Особое значение имеет участие вузовской науки в формулировании инновационной среды. Сегодня в стадии освоения находятся свыше 2000 инновационных проектов, соответствующих и превосходящих в ряде случаев лучшие зарубежные аналоги. В системе высшей школы создано 40

технопарков - преобладающая часть технопарковых структур России.

Создаются учебные центры при вузах, предназначенные для подготовки и переподготовки менеджеров и других специалистов в области наукоемкого предпринимательства.

Вместе с тем система образования все еще находится в явном несоответствии с потребностями государства и формирующегося гражданского общества, с запросами экономики и сферы права, с нуждами регионов. Устаревшая структура образовательной системы, "моральный износ" учебных программ ведут к воспроизводству кадров, не востребуемых на рынке труда. С учетом угрозы роста безработицы это служит дополнительным источником социальной напряженности.

Особенно остро подобная негативная тенденция проявляется в сферах профессионально-технического и среднего специального образования, во многом дублирующих друг друга. Им надо повернуться лицом к рынку, к потребностям регионов, к задачам переподготовки высвобождающегося и незанятого населения. В свою очередь органы власти должны освободить их от излишней и непродуктивной опеки.

Наметившиеся позитивные структурные сдвиги необходимо не только закрепить, но и развить в 1995 году. Предстоит большая работа по трансформации структуры высшего образования в соответствии с новым государственным стандартом.

Изменения в содержании гуманитарного образования должны формировать новые нравственные ориентиры, воспитывать гражданственность, патриотизм, правовую культуру.

Но главная задача - не потерять высокое качество образования.

Важно учесть, что глубокое реформирование системы образования невозможно без решения трех ключевых проблем: всестороннего обновления содержания образования, особенно гуманитарного; создания эффективной системы учебного книгоиздания на основе активной протекционистской политики государства; динамичной переподготовки работников образования, особенно в сфере управления.

2.3. Обеспечение прав и свобод граждан на всей территории России

Права и свободы человека в таком огромном государстве, как Российская Федерация, имеют территориальный аспект. В любом регионе страны гражданин вправе чувствовать себя надежно защищенным Конституцией Российской Федерации. Никакие региональные законы и иные нормативные акты субъектов Федерации не могут покушаться на конституционные основы правового положения личности. Эта область правового пространства России должна находиться под особым контролем федеральных органов государственной власти. Региональные различия в регулировании прав граждан допустимы лишь постольку, поскольку они отражают специфику местных традиций, обычаев, быта.

С принятием Конституции, началом работы Федерального Собрания и законодательных органов многих субъектов Федерации наступил перелом в отношениях между федеральными и региональными властями. Конфронтационность сходит на нет. В значительной мере этому способствовал и Договор об общественном согласии, подписанный почти всеми субъектами Федерации. Он дополнил конституционную модель строительства новых федеративных отношений. Однако все еще остается нерешенным ряд важных проблем. В субъектах Федерации началось интенсивное законотворчество. В республиках приняты конституции, а в областях, краях и округах все шире разворачивается работа по подготовке уставов. Это естественный и позитивный для развития федерализма в нашей стране процесс.

Между тем издержки в сфере законотворчества велики. Не все конституции республик полностью соответствуют нормам Конституции России и принципам международного права. В некоторых из них закреплены нормы, ущемляющие права "нетитульных" национальностей. Почти все республики провозгласили землю, недра, воды, растительный и животный мир исключительно собственностью народов, проживающих на их территориях. Сфера судопроизводства в большинстве конституций

отнесена к исключительному ведению республик.

Многие республики приняли свои конституции до 12 декабря 1993 года. Конституция России создала принципиально иное правовое пространство. И это требует соответствующих изменений в республиканских конституциях.

Немногом лучше положение с проектами уставов краев и областей. В большинстве своем они нуждаются в тщательной проверке на соответствие духу и букве федеральной Конституции. Без этого не может быть подлинного федерализма, без этого не укрепить единство и целостность страны.

Необходимы согласительные процедуры с участием представителей федеральных органов государственной власти и органов государственной власти республик, краев и областей. Важна роль Совета Федерации в квалифицированном содействии законопроектному процессу в субъектах Федерации. Поскольку завершилось формирование Конституционного Суда, появилась возможность начать работу по рассмотрению дел о соответствии Конституции Российской Федерации конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Федерации. Есть у территориального аспекта прав и свобод граждан и экономическая сторона. Несправедливо, чтобы одни граждане жили хуже других не потому, что они хуже работают, а потому, что живут в районах с плохими экономическими условиями. Это положение грубо нарушает права человека. Таким крупным странам, как Россия, естественным образом присущи большие внутренние различия между регионами. В этом - преимущество крупных стран, мощный потенциал роста. Подобное разнообразие открывает широкие возможности для территориального разделения труда и становится важным фактором ускоренного социально-экономического развития. Вместе с тем такие различия чреваты образованием диспропорций регионального развития. Именно эти диспропорции стали родимым пятном нашей истории и экономики.

Жители постоянно отстающих и депрессивных районов не несут вины за упадок своей территории. На протяжении многих десятилетий интересы отдельных регионов нередко приносились в жертву интересам общенациональным или даже идеологическим. Теперь государство, прежде всего федеральные органы власти, должно компенсировать этим районам нанесенный ущерб.

Существование застойных, кризисных (депрессивных и отсталых) районов негативно сказывается на развитии всего общества. Недостаточно используются природные и трудовые ресурсы, человеческие возможности, профессиональные способности миллионов людей. Осложняется взаимодействие отдельных частей страны друг с другом. Более того, все это отражается на политической и социальной стабильности России.

Актуальная задача - принятие Федеральной программы развития депрессивных и отсталых районов. Работа над этой программой интенсивно велась весь предыдущий год - создана концепция, продуманы пути ее реализации в рамках общей региональной политики России. Важно, чтобы к лету текущего года программа была полностью готова. Тогда необходимые для ее реализации ассигнования будут заложены в бюджет следующего года.

Эти ассигнования не должны становиться объектом регионального лоббирования. Имеются эффективные, не раз опробованные в мировой практике механизмы для справедливого распределения средств. Главное среди них - финансирование по объективным критериям, по заранее принятой формуле. В распределении ассигнований и, главное, в контроле над ним особую роль должен сыграть Совет Федерации.

Серьезный удар по созданию единых условий проживания россиян наносит рост транспортных тарифов (в первую очередь на железнодорожные перевозки). Он отрицательно сказывается на развитии внутреннего рынка, препятствует выходу потенциально эффективных экспортеров на внешние рынки, ведет к сворачиванию отраслей специализации многих регионов, а в целом - затрудняет преодоление экономического кризиса.

Это особенно сказывается на Дальнем Востоке. За советский период здесь так и не сложилось

комплексное хозяйство, и сегодня основная часть производимой там продукции вывозится в другие российские регионы, из которых завозятся многие товары первой необходимости. Рыночные отношения ставят Дальний Восток в крайне трудное положение. Из-за непомерного роста транспортных тарифов завоз оказывается не по карману для местных жителей и предприятий, а собственная продукция становится неконкурентоспособной на отдаленных российских рынках. Экономикой Дальнего Востока, богатствами огромной территории, трудом миллионов наших сограждан страна не может пренебрегать. Правительству нужно немедленно и в тесном сотрудничестве с властями Дальнего Востока приступить к поиску кардинального решения этой проблемы. Конечно, в одночасье ее не решить, бюджетными дотациями на транспортные тарифы положение не выправить. Необходима кропотливая работа по коренной структурной перестройке регионального хозяйства. Эту перестройку предстоит вести прежде всего самому региону, долг же государства - создать для этого все возможные условия.

Аналогичные задачи стоят перед Правительством и в отношении зоны Севера. Пора определяться: какие производства наиболее перспективны, какой объем финансовых ресурсов государство может и должно выделять на поддержку северных территорий, какова должна быть оптимальная численность населения, проживающего на Крайнем Севере.

Гражданин Российской Федерации, независимо от национальности и религиозных убеждений, вправе чувствовать себя спокойно и уверенно в любом районе страны.

Между тем в стране накопилось немало проблем, порой провоцирующих национальную враждебность, взаимные страхи и недоверие. Существуют и силы, заинтересованные в разжигании сепаратизма и национальной розни.

Правительству и Федеральному Собранию необходимо ускорить завершение разработки государственной программы по национальной политике (основные направления). В ее основу должна быть положена концепция национального плюрализма, противостоящая мифам о национальной исключительности. Важными элементами этой программы должны стать:

- реальное обеспечение равенства прав человека вне зависимости от его национальности;
- всемерное содействие развитию национальных культур, различных форм самоорганизации народов и диалога между ними;
- создание надежного и реально действующего механизма предотвращения и урегулирования этнических конфликтов.

Органы государственной власти всех уровней и общественность должны объединить усилия для своевременного жесткого отпора воинствующему национализму, любым проявлениям ксенофобии, дискриминации по этническому, расовому и религиозному признакам.

Необходимо усилить государственный контроль за соблюдением прав человека в сфере национальных отношений, повысить в этой области действенность прокуратуры. Подстрекательство к беспорядкам и участие в них должны преследоваться по всей строгости закона. Неспособность властей привлечь к ответственности виновных воодушевляет организаторов беспорядков на новые противоправные действия.

Культурные, религиозные, деловые и другие интересы вызывают естественное стремление людей одной национальности, живущих в разных частях государства, к совместной деятельности.

Государству необходимо обеспечить благоприятные условия для такого рода связей (прежде всего в форме национально-культурных объединений), в том числе в сфере использования родного языка, отправления обрядов, в области информации. Создание национально-культурных объединений обеспечит разнообразие форм самоуправления народов.

Сегодня идет сложный и болезненный процесс консолидации многонационального российского общества. Задача государства - помочь представителям всех народов сформулировать собственные интересы и осознать свою ответственность в едином многонациональном обществе. Важно заботиться о расширении возможностей самореализации в различных сферах государственной

деятельности представителей всех народов страны, не создавая привилегий и отдавая безусловный приоритет профессиональным качествам людей.

Консолидация народов России немыслима без изменений в сфере образования, культуры. Будущие граждане России с детства должны получать знания о культуре и традициях не только своего, но и других ее народов. Знание культуры и понимание других народов - надежный заслон национальной розни.

Мы обязаны защитить права беженцев и вынужденных переселенцев. Необходимо сделать эту проблему одной из приоритетных. Задача Правительства - обеспечить реализацию первоочередных мер по приему и размещению беженцев и вынужденных переселенцев, предусмотренных принятой в прошлом году Федеральной миграционной программой. Следует ускорить разработку изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О вынужденных переселенцах" и "О беженцах".

Особое внимание мы должны проявить к нашим гражданам и соотечественникам, проживающим за рубежом. Для тех из них, кто желает вернуться в Россию, должны быть созданы необходимые для этого условия.

2.4. Повышение действенности правовой защиты личности

Россия хорошо знает, что такое право силы. Осознать силу права только предстоит.

Новое правосознание граждан только формируется. Во многом оно обусловлено не только историческими традициями, но и образом действий институтов власти, правосознанием людей, их представляющих. Тем самым зреет опасное для нашего развития заявление: права личности, никогда в отечественной истории не считавшиеся практическим государственным приоритетом, рискуют и впредь остаться декларативными. По-прежнему власть будет упоминать о них в официальных документах, а граждане - испытывать на себе собственную правовую незащищенность. Другими словами, опасность состоит в дискредитации понятия "права человека" в социальной и политической практике, а значит, в дискредитации самой сути Российской Конституции.

Государство наше еще не настолько богато, чтобы все без исключения конституционные права и свободы человека и гражданина материально обеспечить на самом высоком уровне.

Государственные минимальные стандарты пока не сформулированы законодательно. Но даже тогда, когда это произойдет, само их содержание вряд ли удовлетворит сразу ожидания высокого качества жизни. В этой сфере откровенность и честность наиболее важны. Люди гораздо в большей степени страдают от неоправданных обещаний и посулов, особенно в предвыборный период, чем от объективной оценки реальности.

Однако практика показывает, что даже те права и свободы, которые не требуют непосильного финансового обеспечения, далеко не всегда надежно защищены.

Гражданин вправе требовать от государства обеспечения личной безопасности - защиты жизни, здоровья, достоинства и имущества. Государство еще неудовлетворительно справляется с этой обязанностью.

Утвержденная Указом Президента № 1016 от 24 мая 1994 года Федеральная программа впервые на государственном уровне наметила комплекс мер по борьбе с преступностью. Однако источники финансирования Программы так и не были определены.

В результате Программа осуществлялась лишь частично, в пределах бюджетных ассигнований, выделенных МВД России в 1994 году. Не лучше обстоит дело и в этом году. Проектом Федерального бюджета на 1995 год предусмотрено выделение лишь немногим более четверти суммы, необходимой для реализации Программы.

В компетенции Правительства и Федерального Собрания - найти выход из сложившегося положения, не подрывая бюджет на 1995 год. Экономия на борьбе с преступностью в конечном счете обходится слишком дорого для общества в целом и для каждого отдельного человека.

Не все, однако, зависит от финансирования. Общественную обеспокоенность вызывает судебная практика вынесения необоснованно мягких и даже оправдательных приговоров в отношении лиц, совершивших тяжкие преступления. Прежде всего преступления против личности по корыстным мотивам (умышленные убийства, разбойные нападения, похищение детей и прочие).

Всепрощенье в отношении преступников оборачивается жестокостью по отношению к их жертвам и к обществу в целом. И без того сложная работа правоохранительных органов, связанная с огромным риском для жизни и здоровья их сотрудников, из-за подобных приговоров становится бессмысленной. Обществу наносится двойной ущерб: преступники отделяются легким испугом, а у сотрудников правоохранительных органов подрывается моральный дух, опускаются руки.

У разных структур правоохранительных органов и органов правосудия накопилось достаточно взаимных претензий. В этих условиях, видимо, будет целесообразна координация этих государственных институтов, способствующая более действенной работе судебной власти, органов прокуратуры, МВД, Налоговой полиции, ФСК по защите личной и имущественной безопасности граждан. Судебная система, разумеется, не входит в правоохранительную. Но это не значит, что люди, представляющие обе эти системы, не могут общаться в профессиональном плане ради достижения общей задачи - обеспечения российским гражданам права на безопасность.

Профилактика преступности и борьба с ней требуют скорейшего создания соответствующей правовой базы. Российское законодательство все еще существенно отстает от потребностей правового регулирования. Основные нормативные акты в этой сфере - Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы.

Сейчас такое время, когда необходимы неординарные, иногда жесткие и болезненные меры для обуздания преступности, для нормализации жизни в стране. Но ни в коем случае не должны переступать грань, за которой нарушения прав человека становятся системой и образом жизни. Пробелы в законодательстве, однако, не оправдывают недостатки в правоприменительной практике. Это относится не только к борьбе с преступностью, но и к другим областям, где личные права гражданина оказываются под угрозой. Комиссия по правам человека при Президенте Российской Федерации в своем Докладе о соблюдении прав человека и гражданина в Российской Федерации сделала вывод, что положение дел с соблюдением прав человека остается неудовлетворительным.

Еще один важнейший аспект строительства демократического общества - создание эффективной системы защиты человека от произвола государства. И в данном направлении нами сделано значительно меньше, чем требуется. Поэтому не приходится удивляться тому, что часть россиян разочарована в самой идее демократии.

Помимо объективных сложностей переходного периода это во многом объясняется тем, что многие люди попросту не знают, как в новых условиях отстаивать свои права; к кому обращаться в тех или иных случаях; что можно, а чего нельзя; каковы обязанности различных государственных органов в отношении защиты прав граждан. Общество и государство меняются так быстро, что человеку крайне тяжело освоиться в окружающей его социальной среде.

Для того чтобы помочь гражданам адаптироваться к новой обстановке, государство может и должно развернуть систему обучения жизни в условиях экономической и политической демократии.

Действенная защита граждан от произвола чиновников невозможна без резкого улучшения качества работы государственного аппарата. С этой точки зрения очень важное значение будет иметь закон, регулирующий федеральную государственную службу. Нам нужен корпус высокопрофессиональных, неполитизированных чиновников, без которых эффективная работа современной государственной машины, а значит, и эффективная защита прав и свобод граждан попросту немыслимы.

Далеко не всегда гражданин может безболезненно, в короткие сроки восстановить свое нарушенное право, защитить свой законный интерес. И дело тут не только в несовершенстве правовой базы, в недостатках функционирования судебных органов. Защита прав личности - обязанность абсолютно всех государственных и муниципальных органов. Каждая из систем государства обязана защищать

права граждан в рамках своих конституционных задач и присущими им методами. Сегодня никто не мешает государственным и муниципальным органам задействовать весь имеющийся арсенал организационных и юридических методов для защиты прав граждан, для оказания им правовой помощи. Это, конечно, усложняет жизнь государственных и муниципальных служащих, должностных лиц. Трудно привыкнуть к мысли, что не только гражданин, но и власть ограничена правом. Но наш народ столько претерпел и терпит не ради того, чтобы облегчить жизнь власти, а ради того, чтобы, наконец, начать самому нормально жить. Жить, сохраняя личное достоинство и чувству уважение к себе со стороны кого бы то ни было. Демократические принципы права направлены прежде всего на это. Полицейским наше государство уже было. Народ отвернулся от него. И главным образом потому, что его суть - правовая беззащитность личности - растаптывает достоинство человека.

Многие сегодня сетуют на законодательные пробелы, оправдывая свою бездеятельность в сфере защиты прав гражданина. Особенно, когда речь идет о конкретном человеке. Это - отговорка. Конституция Российской Федерации недвусмысленно закрепляет в статье 15, что этот основной акт государства "имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации". А согласно статье 18 Конституции "права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими".

Понятно, что для большинства государственных служащих как-то привычно пока действовать, непосредственно основываясь на законе, а тем более на Конституции, которая традиционно воспринималась у нас как торжественная декларация. Долгие годы для чиновника священными были главным образом "директивы", "приказы", "циркуляры", "установки". Поэтому приходится напомнить о таком принципиальном направлении правовой политики, как применение Конституции Российской Федерации в качестве акта этого действия.

Этот ключевой для защиты прав человека принцип в первую очередь должны реализовывать органы правосудия. Причем такой подход в их деятельности необходим не только в период, когда правовое регулирование имеет явно недостаточный объем. Это будет необходимо и при наличии развитой системы законодательства. Любой суд, в отличие от всех иных государственных органов, не сразу воспринимает закон как безусловный приказ, а сначала оценивает его с точки зрения соответствия Конституции. Нередко противоречие закона Конституции обнаруживается только при рассмотрении конкретного дела. В этом случае у суда общей юрисдикции есть право обратиться в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности закона, примененного или подлежащего применению в деле.

Желательно, чтобы Пленум Верховного Суда Российской Федерации в ближайшее время рассмотрел возможность дать разъяснение о необходимости опираться на Конституцию Российской Федерации как акт прямого действия. Без практической реализации данного принципа в судебной деятельности гражданам попросту нельзя рассчитывать на эффективную защиту своих конституционных прав и свобод.

Система организационных и юридических средств защиты прав личности немыслима без разветвленной и доступной инфраструктуры правовой помощи. Однако по-прежнему на периферии государственного внимания остаются такие системы, непосредственно обеспечивающие правовую помощь гражданам, как адвокатура и нотариат. Вследствие этого в их деятельности явно обозначился опасный крен: поиск главным образом состоятельных клиентов в ущерб тем, кто не способен заплатить за услуги "по высшим ставкам".

На примере адвокатуры и нотариата можно видеть, что далеко не всякую систему можно "отпускать" в стихию рынка. Во всяком случае правовая помощь гражданам не принадлежит к таким системам. Частная адвокатская и нотариальная практика допустима и даже должна приветствоваться, но только при строгом государственном и муниципальном контроле. Оптимальным сегодня является сосуществование и нормальная конкуренция частных и

государственных (муниципальных) систем юридической помощи населению. Однако этой сфере правовой защиты граждан далеко не везде уделяется должное внимание. В Москве, например, большинство государственных нотариусов вытеснены из своих помещений частными нотариусами. Но именно государственный нотариат продолжает нести на себе основное бремя по оказанию юридических услуг людям, не имеющим большого дохода.

Не будет посягательством на реформы, если органы власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления установят правила, обеспечивающие доступность получения гражданами юридической помощи, и будут жестко контролировать их исполнение.

Этим, однако, не может быть исчерпана роль властных структур, особенно на региональном и местном уровнях, в обеспечении юридической помощи населению. При становлении разветвленной системы такой помощи эффективным способом обеспечения ее доступности, влияния на гражданское правосознание является, например, открытая поддержка тех общественных организаций, которые создаются специально для развития правовой информированности граждан, для оказания им содействия при восстановлении нарушенного права или законного интереса. Имеются в виду всевозможные организации по защите прав потребителей, прав ребенка, прав подследственных, экологических прав и т. п.

Органы государственной власти и местного самоуправления вполне могли бы устанавливать для таких общественных структур налоговые льготы, содействовать в обеспечении помещениями. Даже морально-психологическая поддержка бескорыстной юридической помощи населению помогла бы становлению нового правосознания и новой правовой практики.

Глава 3. Взаимодействие государственных и общественных институтов

3.1. Законотворческая деятельность

Реформы в России не могут состояться без сильного государства и надежного правопорядка. Демократическое государство и рыночная экономика допускают только один диктат - диктат права. Такой подход к законодательному процессу был заложен в первом Послании Президента Федеральному Собранию. Он должен оставаться неизменным и дальше.

В 1994 году палаты Федерального Собрания заняли подходящее по Конституции место в политической системе нашей страны. Заложенное в Конституции разделение властей не превратилось в изматывающее противостояние, и все политические институты - Президент, палаты Федерального Собрания, Правительство и суды - разделили бремя ответственности за формирование правовой основы дальнейшего развития страны.

Приняты Федеральным Собранием и вступили в действие около 100 федеральных законов. Важнейшее достижение - принятие общей части Гражданского кодекса и федерального конституционного Закона о Конституционном Суде.

На практике найдены формы координации законопроектной деятельности Президента, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства. Заработали механизмы согласования. Все это естественно, ибо демократия не сводится только к юридическим нормам. Она укореняется в политических традициях и культуре. Конституция стимулировала их развитие. И 1994 год стал годом зарождения традиций принципиально новых для отечественной политической практики. Однако многого сделать не удалось. Несущие конструкции нового законодательства, новой государственности по-прежнему не достроены. В то же время наблюдается неравноценность законодательных инициатив. Понятно желание незамедлительно принять как можно больше новых законов. Но порой это идет в ущерб качеству. Особенно тревожит, что в законотворческий процесс все чаще вмешивается политическая конъюнктура.

Появляются многочисленные альтернативные проекты, в спешке одобряются законы, вступающие в противоречие с Конституцией, а последнее время - с Гражданским кодексом. Президент Российской

Федерации был вынужден отклонить значительное число законов по причине низкого юридического качества. Такой важнейший элемент системы разделения властей, как президентское вето, из средства согласования политических интересов превращается в инструмент юридического контроля. Главное, чего не удалось сделать в 1994 году, - это выстроить в соответствии с Конституцией общегосударственную логику правовой реформы. Как у законодателей, так и у исполнительной власти не хватило настойчивости и политической воли. Не был слышен голос представителей судебной власти.

В 1994 году законопроекты принимались в разрозненном виде, бессистемно, без элементов планирования и логики. При этом даже исполнительной властью непозволительно слабо использовались предложения первого Послания Президента Федеральному Собранию.

В 1995 году жизненно важно определить последовательность действий в сфере законодательства, продолжить отладку устойчивых, надежных механизмов взаимодействия.

Главными приоритетами субъектов законодательной инициативы должны стать предельная требовательность при подготовке законопроектов, логичность и разборчивость при отборе законов для представления в Федеральное Собрание.

Поэтому всем субъектам законодательной инициативы нужно скорректировать свои планы в соответствии с примерной программой законодательных работ, предложенной Государственной Думой. Эта программа составлена с учетом предложений Президента, Совета Федерации, Правительства и субъектов Федерации.

Следует сосредоточиться на работе над 60 важнейшими законопроектами, перечисленными в первом разделе программы Государственной Думы. Законодательные приоритеты на 1995 год:

- федеральные конституционные законы. Не все государственные институты, обеспечивающие выполнение Конституции, созданы и функционируют. Важно завершить работу над проектами избирательных законов. Крайне необходимо завершить конституционную реформу на уровне местного самоуправления;
- законы, относящиеся к экономической сфере. Прежде всего, бюджет на 1995 год и налоговое законодательство. Не менее важно реформирование банковской системы и создание правовой основы для регулирования рынка ценных бумаг. Необходимо выйти на законодательное оформление программы денежной приватизации. К числу первоочередных, без сомнения, относится и ряд законопроектов социальной сферы;
- законы по борьбе с преступностью и коррупцией, о которых много говорится. Но пока далеко не все сделано в области судебной реформы и уголовного законодательства;
- международные договоры и соглашения. Необходимо сохранить темп, набранный в прошедшем году, для упрочения места и роли России в мире, выстраивания отношений с нашими ближайшими соседями.

Чтобы выполнить стоящую перед нами задачу, придется пойти на самоограничение в законодательной инициативе. Главный резерв законотворчества - качество работы, соблюдение эффективной технологии, четкость взаимодействия.

Следует предпринять ряд практических мер для реализации законодательных приоритетов.

1. Внесение элементов системности в законотворчество. Сегодня со всей остротой встает задача подготовки и издания Свода законов Российской Федерации. В ходе такой деятельности следует восполнить пробелы в правовом регулировании, отменить устаревшие законодательные акты.
2. Регулирование законотворчества. Необходимо перекрыть поток юридически непроработанных и несогласованных законопроектов. Требуется скорейшее принятие федерального закона, который определил бы конкретные механизмы реализации конституционного права законодательной инициативы, порядок принятия федеральных законов, в том числе и конституционных.
3. Широкое применение практики пакетного принципа формирования нормативных актов, обновление действующих кодифицированных законов. Хаотичность работы с законопроектами идет

по цепочке, включая всех субъектов законодательного процесса, что затрудняет общественный контроль за рассмотрением и принятием законов.

4. Координация работы на ранних стадиях подготовки проектов законов. Всем органам власти необходимо усилить организационную сторону, четко перенацелить свои структуры на координацию и взаимодействие в законопроектной работе. Что касается исполнительной власти, этот вопрос поставлен под жесткий контроль Президента Российской Федерации. Со стороны же Федерального Собрания использованы далеко не все резервы конкретной работы с президентскими структурами и Правительством по принципиальным вопросам, требующим новых законодательных решений.

5. Усиление нагрузки на недавно созданные механизмы согласования. Теперь уже нет нужды плодотворить новые комиссии, иные совместные органы. Объединенная комиссия по координации законодательной деятельности должна заработать в полную силу при условии взаимной ответственности за выполнение принимаемых ею рекомендаций.

Слабо используются потенциал Согласительной комиссии по реализации Договора об общественном согласии и возможности действующих в ее рамках "круглых столов". Остались нереализованными намерения Общественной палаты при Президенте Российской Федерации по предварительной общественной экспертизе важнейших законопроектов.

6. Согласование законопроектов с субъектами Российской Федерации, особенно по предметам совместного ведения России и регионов.

Год практического применения норм Конституции выявил немало проблем. Например, уже в настоящее время депутатами Государственной Думы, Совета Федерации предлагается внести около двадцати поправок к главам 3 - 8 Конституции Российской Федерации. Необходимы максимальная взвешенность и глубокая проработка поправок, чтобы не дискредитировать саму идею конституционного устройства государства.

Целесообразно возложить на Объединенную комиссию по координации законодательной деятельности следующие задачи:

- накопление и обобщение предложений по внесению поправок в Конституцию;
- выработка рекомендаций по решению процедурных вопросов внесения и принятия поправок.

Отработка процедуры внесения поправок в Конституцию и ее принятие Федеральным Собранием - задача 1995 года.

3.2. Становление судебной власти

Наиболее специфическая часть государственной системы защиты права - судебная власть - полноценная ветвь государственной власти. Именно она сыграла и продолжает играть ведущую роль в утверждении принципа верховенства права в современной цивилизации. Но эта специфика ни в государственном аппарате, ни в обществе до конца не осознана.

Будем откровенны. На судебную систему мы зачастую по-прежнему смотрим как на периферийный государственный институт. Забываем, что без полноценной судебной власти остальные ветви государственной власти неэффективны, а следовательно, остается неустойчивой и государственная система в целом.

Вялость судебной реформы, сохраняющиеся униженные условия работы судов, отсутствие целостной правовой базы организации и деятельности судебной системы, кадровая недостаточность судейского корпуса - все это проявления непонимания жизненной важности суда для нормальной жизни общества и государства.

Упреки можно адресовать и самому судейскому сообществу. В частности, не секрет, что далеко не все судьи готовы воспринять изменившиеся принципы права, порой проявляют при рассмотрении дел свои политические пристрастия. Но это не повод для того, чтобы откладывать действия законодательной и исполнительной власти.

И Президенту, и парламенту предстоит еще немало сделать по реализации своих конституционных

полномочий для завершения формирования нормативной базы судебной системы и судейского корпуса. Но на этом их нынешняя роль по отношению к судебной системе не может считаться выполненной.

Никто не должен и не собирается посягать на независимость судебной власти. Однако нельзя впадать и в другую крайность - забывать, что при всей своей специфичности судебная система конституционно входит в единую государственную власть. Оставаясь независимыми и подчиняясь только праву, суды в то же время не могут отрешиться от стоящих перед государством в целом задач. Это, разумеется, не означает, что судебные органы должны закрывать глаза на нарушения Конституции и законодательства со стороны какой бы то ни было государственной структуры либо руководствоваться политической конъюнктурой. Речь идет о необходимости согласования общих позиций, не разрушающих дух и не нарушающих букву Конституции.

Кроме высказанной выше проблемы недостаточной ориентации на Конституцию Российской Федерации как на акт прямого действия, динамичному развитию новых общественных отношений препятствует отказ судебных инстанций обосновывать свои решения на нормативных указах Президента Российской Федерации.

Объем предстоящей законодательной работы настолько громаден, что парламент еще не скоро удовлетворит потребности практики в качественных законах. В этих условиях Президент обязан своими нормативными указами восполнять правовые пробелы.

Тем более, что существует и конституционно-правовая основа для такого рода президентских актов. Во-первых, указы Президента - это акты не главы исполнительной власти, а главы государства. Другими словами, их абсолютно подзаконный характер не очевиден. Разумеется, эти указы не должны противоречить Конституции и действующим законам. Но при наличии правовых пробелов их восполнение с помощью нормативных актов главы государства до принятия соответствующих законов вполне естественно и правомерно.

Во-вторых, одной из конституционно установленных прерогатив Президента является определение основных направлений внутренней и внешней политики страны. Ясно, что отнюдь не только ежегодные послания Президента могут считаться формой реализации этого полномочия.

В-третьих, необходимость выполнения функции гаранта Конституции также обуславливает возможность издания Президентом нормативных указов для обеспечения действия Конституции Российской Федерации.

Таким образом, пока нет соответствующих законов, указы Президента остаются полноценной правовой базой для возникновения, прекращения и изменения тех или иных общественных отношений.

По данному вопросу общество и структуры власти также вправе ожидать соответствующих разъяснений со стороны высших судебных инстанций в целях изменения судебной практики. Одновременно будут ужесточаться процедуры в процессе представления проектов и принятия нормативных указов Президента Российской Федерации. Чтобы поднять престиж судебной власти, гарантировать ее независимость и высокий профессионализм, сделать обращение в суд понятным и доступным способом защиты права, необходимо уже в нынешнем году завершить процесс принятия законов об организации судебной деятельности, прежде всего законов о судебной системе Российской Федерации, об исполнительном производстве, о судебных приставах.

Одной правовой базой, однако, вряд ли удастся быстро помочь становлению полноценной судебной власти. Неоднократно уже говорилось, что престиж суда, судейского корпуса во многом зависит от их кадрового и материально-финансового обеспечения. Тем не менее в этой области сделано недопустимо мало.

Исполнительная власть по-прежнему в огромном долгу перед властью судебной. Оставляя ее на положении второстепенной, зависимой от благорасположения федеральных или региональных деятелей, мы по существу подрываем основы нашей государственности. Пора определенно сказать:

от отсутствия эффективной судебной защиты страдают не только граждане, но и сами властные структуры, государственные деятели, должностные лица. Без авторитетного правосудия рецидивы командных методов в управлении будут постоянно воспроизводиться. Следовательно, компетенция любого государственного или муниципального органа останется незащищенной; должностные лица останутся по-прежнему беззащитными перед вышестоящими.

3.3. Государственная власть и общественные институты

Эффективность власти в демократическом государстве не в последнюю очередь зависит от качества ее взаимодействия с гражданским обществом.

В последние годы новые институты гражданского общества динамично формируются. Появилось более 2000 добровольных ассоциаций только общероссийского уровня, не говоря уже о местных инициативах. Это организации социальной защиты, благотворительные объединения, экологические движения, общественные организации в области науки, культуры и образования. Бурно идет процесс создания политических партий и движений. Трансформируются профессиональные объединения. Обязанность государства по отношению к гражданскому обществу состоит в том, чтобы содействовать его становлению и полноценному функционированию.

Задача государственной поддержки институтов гражданского общества как инвестиций в стабильность самого демократического государства была поставлена в прошлогоднем Послании Президента Федеральному Собранию. Это цель на длительную перспективу. Продвижение к ней в истекшем году было незначительным.

В результате отсутствует практика конструктивного взаимодействия между общественными и государственными институтами. Сказывается как неэффективность государственных органов, медленно осваивающих новые функции в меняющихся условиях, так и недостаточность конструктивных усилий общественных объединений по выявлению, согласованию и цивилизованному отстаиванию своих интересов.

До сих пор нет законодательной базы, обеспечивающей реализацию конституционного права граждан на объединение. Не созданы конкретные механизмы материальной поддержки государством социально значимых общественных инициатив. Нет ясной концепции щадящей налоговой политики по отношению к общественным объединениям, прежде всего в сфере благотворительной деятельности. В то же время и сами общественные объединения не научились консолидировать свои силы, искать и находить компромиссы. В силу того в частности, до сих пор не принят закон "О политических партиях".

В 1995 году стоит задача перевода на уровень организационных и правовых технологий уже сформулированных в предыдущем послании основных направлений деятельности государства по поддержке общественных институтов. Усилия будут сосредоточены на следующем:

- изменение практики работы государственных органов в целях четкого выполнения их функций по отношению к обществу;
- содействие развитию общественных институтов, способных не только выдвигать инициативы, но и добиваться их реализации;
- налаживание надежных механизмов диалога между общественными и государственными структурами.

Важно поддерживать развитие добровольных объединений граждан, прежде всего законодательно. Базовым является проект закона "Об общественных объединениях". Его концепция строится на принципе свободы ассоциаций, принятом в международном праве. В то же время этот закон должен обеспечить действенную ответственность как самих объединений независимо от факта регистрации, так и граждан, злоупотребляющих конституционным правом на объединение.

Стабильность демократического государства строится на балансе сложившихся в обществе интересов. Используя мировой опыт, нужно двигаться по пути создания нормативной базы и

этических стандартов цивилизованного лоббизма как системы профессионального представительства интересов различных социальных групп в органах государственной власти и управления. Общество вправе добиваться принятия нужных решений всеми законными средствами. Общество и государство крайне заинтересованы в появлении стабильной партийной системы. Законы о выборах определяют - будет ли наша партийная система и далее являть собой множество небольших, мало кого представляющих партий либо начнется ускоренное формирование крупных политических организаций, отражающих интересы основных социальных групп, а также имеющих мощную опору в регионах.

Наличие всех необходимых законов само по себе не решит задачу взаимодействия между обществом и государством. Эффективность диалога во многом зависит от соответствующего психологического настроя партнеров.

Всем нам предстоит окончательно осознать, что многообразные интересы различных социальных групп имеют право на государственное признание и реализацию в конкретных актах государственной политики. Потребуется постоянные усилия по укреплению доверия между государственными и общественными структурами на основе будничной совместной работы. В сфере нормотворчества целесообразно шире использовать возможности общественной экспертизы. Для этого необходимо:

- продолжить практику создания общественных советов для анализа предложений структур гражданского общества;
- обеспечить максимально возможную открытость законодательного процесса в представительных органах власти всех уровней;
- расширить практику заказов на экспертизу проектов нормативных актов общественным объединениям, имеющим знания и опыт в конкретной сфере предмета регулирования.

Повседневное взаимодействие государственных органов и общественных институтов может уже сегодня развиваться, в частности, по следующим направлениям:

- обеспечение для общественных объединений режима открытости процесса разработки и осуществления программ социальной политики;
- налаживание информационного обмена, особенно в отношении охраны прав граждан, состояния пенитенциарных учреждений, решения проблем бездомных, устройства беженцев и вынужденных переселенцев, соблюдения экологических требований, сохранности культурных ценностей;
- отработка механизмов государственной поддержки социально значимых инициатив;
- развитие практики привлечения общественных объединений к выполнению государственных социальных программ на контрактной основе, предусматривающей гарантии качества и контроль за использованием государственных ресурсов.

Демократия может быть жизнеспособной только в том случае, если в обществе существуют надежные механизмы отторжения экстремистских сил.

Существование экстремистских политических организаций прямо запрещено Конституцией России. О недопустимости деятельности подобных организаций говорилось и в первом Послании Президента Федеральному Собранию. Однако в 1994 году власть практически ничего не сделала для пресечения политического экстремизма. Прокуратура, МВД, ФСК, Министерство юстиции проявляют nepoзвoлитeльнyю пaссивнoсть.

В стране продолжает выходить множество печатных изданий фашистского и националистического толка. Действуют структуры, готовящие боевиков для экстремистских политических организаций. Организации, откровенно использующие в качестве символа фашистскую свастику, выдвигают своих кандидатов на выборы в органы государственной власти и местного самоуправления. Все это происходит в канун 50-летия Победы над фашизмом в стране, где от рук гитлеровцев погибли десятки миллионов граждан. Иначе, как надругательством над памятью жертв Великой Отечественной войны, такую ситуацию не назовешь.

Этому должен быть положен конец. И здесь вряд ли можно ограничиться лишь законом о запрещении пропаганды фашизма, проект которого готовится в Государственной Думе. Необходимо срочное принятие комплекса мер для эффективной борьбы правоохранительных органов с проявлениями политического экстремизма, защиты равноправия российских граждан, обеспечения политической стабильности.

В этой сфере целесообразно использовать возможности прямого действия Конституции. И здесь веское слово - за Верховным Судом Российской Федерации.

Серьезное препятствие на пути к демократии - отсутствие у нас развитой системы правил и процедур разрешения конфликтов и нахождения компромиссов между различными группами общества, а также между социальными группами и государством. В выработке такой системы трудно переоценить роль Договора об общественном согласии.

Основы демократического государства и гражданского общества создаются у нас практически одновременно. Они должны взаимно поддерживать друг друга.

3.4. Средства массовой информации и власть

Отношения между средствами массовой информации и государственными институтами власти стали одним из ключевых вопросов политической жизни России.

Российский союз журналистов оценил минувший 1994 год как период обострения отношений между властными структурами страны и средствами массовой информации. У этого противостояния есть причины глубинные, исторические. Есть и преходящие, политические.

Средства массовой информации внесли огромный вклад в борьбу с тоталитаризмом. В конце 80-х шла борьба с государственной цензурой за свободу слова устного и печатного. Первыми осуществили этот прорыв средства массовой информации. При поддержке всего общества. Но только журналисты получили право на информацию, а остальные граждане - возможность на информирование через СМИ. Это привилегированное положение журналистов сохраняется до сих пор.

Завоевав свободу массовой информации, СМИ стали первой, представляющей самостоятельную реальную силу, политической оппозицией в стране. Это было оправданно и полезно, хотя по канонам журналистики так быть не должно. Но позже, когда в России возникла и окрепла партийная политическая оппозиция, СМИ не отказались от приобретенной, но несвойственной им функции.

Надо признать, что среди причин, которые углубили возникшее противостояние, были и некоторые действия власти. Например, унаследованная некоторыми парламентариями от советских времен привычка указывать "зеркалу общественной жизни" - СМИ, как должно выглядеть в этом зеркале отражение. Ряд законопроектов в сфере регулирования СМИ не принимается журналистами концептуально. Нередко ситуацию усугубляет недостаточно качественная юридическая техника законопроектов, которые приходится останавливать на последующих этапах.

Желание подчинить себе средства массовой информации зачастую проглядывает и в действиях исполнительной власти. Наряду с методами политического и экономического давления известны случаи поучений, прямого нажима на журналистов, оскорблений неугодных. Дело доходило и до физического воздействия. Свидетельством тому, например, материалы Фонда защиты гласности, касающиеся преследований журналистов, в частности последний доклад Фонда о преследовании журналистов и прессы в период чеченских событий.

В разыгравшейся "войне нервов" не остается в долгу и "четвертая власть". С лихвой воздаст она законодательной и исполнительной власти за ее явные и мнимые прегрешения. Тон спокойного диалога утрачен. Разговор ведется, как правило, на языке диктата и ультиматумов. Обвиняя других в нарушении законности, СМИ нередко сами выходят за правовые рамки.

Положение, в которое поставили себя органы власти и СМИ, далее нетерпимо. Выход из него - на

путях соблюдения закона и общей заинтересованности в преодолении конфронтации. Незыблемым является конституционный принцип свободы массовой информации. Без этого не может существовать демократическое общество. Правдивое слово журналиста становится подчас последним барьером чиновничьему произволу, административному ражу, утаиванию социальных недугов, целенаправленной дезинформации.

Должны быть обеспечены полный доступ журналистов ко всей общественно значимой информации, открытость и гласность в работе органов власти (разумеется, с установленными законом исключениями, связанными с государственной тайной, специальными приемами борьбы с преступностью). Именно информационная открытость должна составить сердцевину государственной политики в области СМИ, работать на созидание, раскрывать действительные цели и мотивы деятельности всех ветвей власти.

Государственная информационная политика должна обеспечить также твердую поддержку и защиту журналистов. Журналистика действительно стала опасной профессией. Необходимо оградить журналистов от какого-либо давления, а тем более оскорблений и физических расправ. Гражданский и профессиональный долг журналистов - способствовать духовному и нравственному возрождению России, укреплению демократических основ ее государственности.

Предмет особой важности - забота о нравственном состоянии общества, прежде всего о нравственном здоровье молодежи. Моральная позиция журналистов могла бы распространяться и на использование недобросовестной рекламы, и на заполнившие эфир и страницы ряда изданий насилие, пошлость и непристойность. Здесь многие средства массовой информации позволяют себе не замечать мнение большинства россиян.

По отношению к государству и обществу у СМИ не должно быть двойных стандартов и двойной морали. Раз действует конституционный принцип свободы массовой информации, должен действовать и принцип недопустимости злоупотребления этой свободой и нарушения законодательства о СМИ.

При доброй воле, здравомыслии и ответственности органов власти и работников СМИ все эти проблемы решаемы.

Нуждается в укреплении законодательная база свободы массовой информации. Более энергично должны применять ее суды и правоохранительные органы.

Многие средства массовой информации нуждаются в экономической поддержке. В этой связи целесообразно четко разграничить государственные и независимые средства массовой информации. Важный резерв - усиление работы информационных структур государства. В этой связи следует подумать и о расширении конструктивного опыта Судебной палаты по информационным спорам при Президенте Российской Федерации - возможно, на базе инспекций по защите свободы массовой информации и печати создать ряд региональных отделений этой Палаты.

Противостояния "четвертой власти" любой другой не должно быть. Общая задача всех ветвей власти - взаимодействуя укреплять российскую демократию и государство.

Заключение

Провозглашение в качестве приоритетной задачи усиления действенности властных институтов не равносильно закреплению всевластия бюрократического режима. Наоборот, впервые в нашей истории мы стремимся создать в России подлинно демократическое, правовое государство. Оно возникнет только в том случае, если у нас сформируется полноценное гражданское общество. Это - двудеиная задача, и ее решение требует общих усилий всех подлинных патриотов России.

Заложив основы новой, демократической государственности, Конституция еще не заработала в полную силу. Мы не можем больше откладывать осуществление комплекса мер по повышению действенности государственной власти, о которых говорится в Послании.

Первое - обеспечение на деле конституционных прав и свобод россиян. Общество, в котором человек

не имеет политических, экономических и социальных гарантий, не способно противостоять экстремистской демагогии и рецидивам тоталитаризма.

Второе - создание эффективной системы взаимодействия органов исполнительной, законодательной и судебной власти.

Третье - обеспечение непрерывности демократического процесса. Высшие органы власти России сформированы демократическим путем. Но демократия у нас пустит прочные корни только тогда, когда нормой станет неотъемлемое право народа путем выборов вручать мандат на власть или отбирать его в предусмотренные Конституцией сроки.

Четвертое - реализация конституционных принципов федерализма. Единство и целостность России не ущемляют прав субъектов Федерации. С одной стороны, необходимо четкое разграничение полномочий федеральных органов власти и органов власти областей, краев и республик, с другой - реальное равноправие всех субъектов Федерации.

Пятое - эффективное участие государства в экономическом процессе. Продуманное использование экономических и административных инструментов государственного регулирования позволит не только обеспечить социальную стабильность, формирование потенциала экономического роста, но и вывести Россию на передовые позиции в мировой экономике.

Шестое - обеспечение действенного функционирования системы национальной безопасности.

Прежде всего это касается создания механизма принятия решений в сфере национальной безопасности, особенно в тех случаях, когда необходимо задействовать силовые структуры. Не менее важна и система координации выполнения принятых решений всеми государственными структурами. Наконец, необходимо решительно приступить к осуществлению военной реформы, четко определив ее приоритеты и параметры и не допуская необдуманных решений и импровизаций.

Седьмое - определение позиции Российского государства на мировой арене в соответствии с нашими национальными интересами. Многие будут определяться характером наших связей с государствами СНГ. На основе тесного взаимовыгодного сотрудничества с ними мы сможем строить свои отношения с дальним зарубежьем, формулировать свой подход к решению ключевых международных проблем. Решение этих задач может быть обеспечено только совместными действиями всех конструктивных политических сил, которым дорого будущее России, стремящейся к процветанию и демократии.

Президент Российской Федерации Б.Ельцин

Москва, Кремль

16 февраля 1995 года