

To nba Teresora  
byelue

(26) Bund  
rusb

Est. moun  
hu-  
Cussid  
ny. gsw

Gepriduranc

Arucis

Feneren, Kiprasan, Ogo Lu-ug.

Kyuridussu larping

Kemwanc  
Arucis

~~22~~ # ~~9257-9802~~

Po ~~257~~ + nenc  
gunc

Kemwanc & wncwitt G & Pccan  
Kaspe

O pccanung & Jwncwitt

T

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ПОСЛАНИЕ  
ПРЕЗИДЕНТА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОМУ  
СОБРАНИЮ

1 Названия глав (с. 7)

2. Социальные др. вопросы  
с 34. 42-44

3. Бюджет (с. 59)  
с. 52. Трансферты

4. Источники инф.  
и др. вопросы

вне др. главы

5. Россия в мире

вопросы не в теме  
таких как  
5. 3. 1. 1.

МОСКВА - 1997

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

**ОТ ПОРЯДКА ВО ВЛАСТИ  
К ПОРЯДКУ В СТРАНЕ**

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

МОСКВА - 1997

## ОГЛАВЛЕНИЕ

### Введение

#### 1. Приоритет - правовой порядок

#### 2. Порядок в работе власти

- 2.1. Порядок в нормотворчестве
- 2.2. Порядок в системе исполнительной власти
- 2.3. Усиление контроля

#### 3. Бюджетный порядок

- 3.1. Бюджет: точность и дисциплина
- 3.2. Социальные расходы: упорядочение и адресность

#### 4. Порядок в регулировании экономики

- 4.1. Реформа предприятий
- 4.2. Реформа налогообложения
- 4.3. Регулирование естественных монополий
- 4.4. Совершенствование системы расчетов
- 4.5. Защита экономики от преступности

#### 5. Три уровня власти - три уровня ответственности

- 5.1. Защита общероссийского правового пространства
- 5.2. К экономическому федерализму

#### 6. Россия сосредотачивается

- 6.1. Внешней политике - достоинство и последовательность
- 6.2. Новой России - новая Армия
- 6.3. Вместе с Белоруссией

### Заключение

## Введение

Наступивший 1997 год ознаменовал окончание важного периода в жизни нашей страны и обозначил новый рубеж. Завершены основные конституционные преобразования. В полном соответствии с Конституцией в России прошли выборы на всех уровнях власти, получившей впервые за всю нашу историю **неоспоримую демократическую легитимность**.

Вопрос в том, как именно мы воспользуемся новым качеством правопорядка. Поэтому сегодня необходимо не только ставить задачи на текущий год, но и очерчивать более общие перспективы развития.

На прошедших выборах я представил гражданам страны Программу действий на 1996-2000 годы "Россия: человек, семья, общество, государство". Определяя в соответствии с конституционными полномочиями основные направления внутренней и внешней политики, я опираюсь не только на эту Программу, поддержанную избирателями, но и на все конструктивное, что было предложено другими политиками в ходе предвыборной кампании.

**К следующим президентским выборам мы должны добиться такой меры общественного согласия**, при которой политическая борьба не лихорадит страну, не снижает ее жизненной и деловой активности, а главное - не угрожает основам государственного устройства.

**У нас есть достаточные предпосылки для преодоления кризиса в экономике и выхода на устойчивый динамичный рост**. Многие трудности последних лет были связаны с необходимостью обеспечить условия для предстоящего подъема России на новом витке ее развития. Сейчас главное - не растратить заделы последних лет, не позволить себе расслабиться, не лишиться достойной перспективы не только будущие поколения, но и себя.

Возникшие социальные диспропорции - временная, тяжелая, нередко слишком тяжелая плата за поздно начатое и не всегда последовательное реформирование. Теперь предстоит существенно сократить масштабы социального расслоения. При этом речь идет не о насильственном, искусственном выравнивании, неизбежно приводящим к стагнации. Наш путь - обеспечение реального равенства возможностей.

**Достичь всего этого может только сильная власть, способная к разумным решениям и обеспечивающая их эффективное исполнение**. Только сильная власть в состоянии выполнить свои обязанности: дать гарантии для активности сильных и достойно поддержать слабых, обеспечить развитие культуры, образования и науки, реформировать Вооруженные Силы, стать

естественным и надежным центром интеграции для партнеров по СНГ, отстаивать российские национальные интересы.

**Укрепление государственной власти не приводит к опасным рецидивам тоталитаризма только в условиях развитого гражданского общества.** Общественная, гражданская активность превращает страну действительно в великую и процветающую. Но **жизненные ценности** обладают сильной инерцией, меняются трудно и болезненно. Поэтому так важно помочь друг другу воспринять новое, не утрачивая традиций. **Общественное согласие, взаимное понимание** - вот что определяет меру нашей сегодняшней культуры и делает нас достойными великого культурного наследия.

**В ближайшие годы будут завершены основные политические и экономические преобразования. Россия начнет динамично развиваться, станут жить лучше ее граждане. Мы уже сделали самое трудное - изменили страну. Теперь будем менять к лучшему нашу жизнь в обновленной России.**

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

## 1. Приоритет - правовой порядок

Учитывая масштаб и сложность стоящих перед страной проблем, жизненно важно сосредоточиться на **приоритетных** задачах. Усилия должны быть направлены и на решение сегодняшних проблем, и на достижение стратегических целей. Чтобы определить их, необходимо оценить достижения и потери, разобраться в коренных причинах сегодняшних трудностей.

**Мы создали основные институты рыночной экономики**, укротили рост цен, стабилизировали национальную валюту, замедлили спад производства. Вот уже два года сокращается разрыв в доходах между бедными и богатыми.

За последние годы накоплен важный опыт, началось приспособление к условиям рынка и низкой инфляции. Стало яснее, что надо делать; где мы забежали вперед, а в чем отстали; когда можно опираться на мировую практику, а в каких случаях - надо искать свои пути.

Но надо признать: длительная политическая схватка затормозила нормальный ход экономических реформ. Более того, усугубились многие дефекты нестроенного экономического механизма, обострились социальные проблемы. Кризис неплатежей приобрел черты хронического. Продолжается снижение инвестиционной активности и, следовательно, на более поздние сроки переносится начало экономического роста. Регулярно воспроизводится бюджетный кризис, от которого прежде всего страдают граждане страны, не получающие своевременно зарплат и пенсий. В этом виновато и государство, берущее на себя обязательства, которое не в состоянии выполнить полностью. Экономическую жизнь разъедает криминализация.

В 1992 году у России был единственный путь спасения экономики от краха: довериться энергии экономической свободы. Однако это сильнодействующее средство пришлось принимать слабому, только формирующемуся государственному организму. Побочные явления не замедлили сказаться. Рыночная стихия захлестнула сферы, для нее запретные. Не только безнравственно, но смертельно опасно для общества и государства, когда "свободная купля-продажа" распространяется на законы, действия чиновников, решения судов.

Эффективные рыночные отношения - это не только свобода частной инициативы, но и строгий правовой порядок, единые, стабильные и неукоснительно исполняемые всеми правила экономической игры. Задача

государства - установить эти правила и обеспечить их выполнение. Нельзя смешивать прямое государственное вмешательство в экономику с важной функцией государства по регулированию и защите экономических отношений.

Теперь видно: **накопленная критическая масса преобразований заставляет пересматривать методы государственного участия в экономике.**

**Огромные изменения произошли в государственном устройстве страны.** Всего три года назад Россия впервые в своей многовековой истории обрела Конституцию, принятую открытым и свободным волеизъявлением народа. Она стала одним из важнейших факторов политической стабильности; реализовала принцип сильной президентской власти, соответствующий и потребностям общества, и условиям нынешней переходной ситуации. Конституция ограничила возможность власти подмять общество и стала реальным инструментом, с помощью которого граждане отстаивают свои права.

Конституция защищает граждан, общество и государство. Значит все мы должны защитить Конституцию от попыток использовать ее в качестве карты в политической игре. Прежде чем **сообща** менять Конституцию, нужно научиться уважать ее и жить с ее помощью.

В прошлом году впервые в Российской Федерации в полном соответствии с Конституцией избран глава государства. Выборы законодательной и президентской власти прошли в срок и в соответствии с избирательным законодательством. Не менее важным событием в жизни страны стали выборы органов власти субъектов Федерации и местного самоуправления. Выборы еще раз подтвердили, что нам удалось привести в действие демократический механизм смены и преемственности власти. Важно по достоинству оценить тот путь политического, государственного и гражданского взросления, который прошло наше общество за считанные годы. **Это скорости почти невероятные, исторически беспрецедентные.**

Завершившиеся выборы в субъектах Федерации стали важнейшим этапом в строительстве российского федерализма. Рост самостоятельности региональных властей означает одновременно и рост их ответственности. Поэтому политическим руководителям регионов предстоит держать серьезный экзамен. Нам предстоит сохранить достигнутое и двигаться дальше, впервые строя полноценную федерацию в России.

**Тяжелой раной для страны стала Чечня.** В 1996 году боевые действия в Чечне были остановлены. Но остался тугой "чеченский узел", оставленный историей молодой России.

В течение пяти последних лет в решении чеченских проблем допускались ошибки, просчеты, непоследовательные, противоречивые действия. Большие человеческие жертвы, ущерб, нанесенный экономике всей страны, глубоко травмировали российское общество.

И все же сейчас, когда с территории Чеченской Республики выведены войска, после легитимного избрания главы Республики, нельзя сказать, что мы просто вернулись к положению, существовавшему до декабря 1994 года.

Нет и не будет возврата к прежней ситуации, при которой на части территории нашей страны существовал бы незаконный режим, поддерживающий крупномасштабную преступную деятельность, но при этом претендующий на все преимущества законной власти.

Решение вопроса о статусе Чечни отложено до 2001 года. Нужно время, чтобы затянулись раны, чтобы эмоции уступили здравому смыслу. Но это не означает, что все это время мы будем просто ждать. Процесс урегулирования ситуации не прекращался и прекращен не будет. Федеральная власть должна отдавать себе отчет, что не удастся добиться основных целей, не учитывая реальность. Право - не только буква, но и дух; не только нормы, но и принципы. Именно основополагающими конституционными принципами предстоит пользоваться до тех пор, пока в руках государственной власти не появятся четкие законодательные нормы, применимые к такого рода ситуациям.

Исключительный по остроте кризис в Чечне стал испытанием для российской государственности, и она, в целом, сумела выдержать его. Была подтверждена правильность выбора в пользу развития реального федерализма. Именно он стал препятствием на пути эпидемии сепаратизма, источником которой мог бы стать конфликт в Чечне.

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

Один урок ясен уже сейчас: чтобы решить наши сегодняшние проблемы, необходимо консолидироваться.

Уверен, что всех нас может объединить ясная и важная идея - **России нужен порядок**. Но заявляя это, нужно быть готовым к ответу на два непростых вопроса: "Какой порядок?", "Какими средствами его наводить?".

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

Во-первых, те институты власти, которые достались нам в наследство, были принципиально не приспособлены для решения новых задач. Не было в достаточном количестве и обученных кадров, умеющих решать эти задачи.

Во-вторых, отсутствовала правовая база новых политических и экономических отношений, которые, кроме того, вступали в противоречие с традициями, формировавшимися в течение десятилетий.

В-третьих, строительство новой политической и экономической системы осуществлялось в условиях жесткого противостояния с оппозицией. В поисках компромисса в проведении реформ приходилось принимать не самые эффективные решения, что растягивало преобразования и усиливало связанные с ними тяготы.

Сегодня ситуация принципиально изменилась. А это значит, что перед нами открываются реальные возможности успешного довершения начатых реформ.

Сформированы и укреплены базовые принципы новой российской государственности, влияющие на все стороны нашей жизни. Формируется новый корпус управленцев, в том числе из числа тех, кто прошел школу в новых экономических структурах.

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

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

К концу 1996 года стало ясно: стирается старая граница идеологического фронта, делившая политиков на сторонников и противников реформ. Теперь, как правило, спорят не о том, куда идти, а о том, как идти; не о том, нужна ли была новая Конституция, а о том, как ее совершенствовать; не о том, быть ли рыночной экономике в России, а о том, какой ей быть.

Большинство отечественных политиков, трезво оценивая настроения избирателей, не связывают решение каждого конкретного вопроса со сменой общественно-политической и социально-экономической системы. Радикализм в России теряет опору в обществе.

**Появился реальный шанс перейти от непримиримой политической борьбы к нормальной политической жизни, от конфронтации к сотрудничеству. В этом вижу основу для консолидации всех политических сил, всего общества.**

Самый эффективный способ навести порядок на стройплощадке - завершить строительство. Мы уже два года топчемся, не решаясь приступить к насущно необходимому оздоровлению финансовой и налоговой систем, к реформированию системы социального обеспечения. До сих пор не налажены земельные отношения. Нетерпимо промедление в становлении судебной системы и в государственном строительстве в целом. Эти казались бы общие вопросы напрямую влияют на такие конкретные проблемы, как задержка зарплат и пенсий, кризис неплатежей, высокая преступность.

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

Об этом говорилось давно и неоднократно, составлялись программы, издавались распоряжения, но продолжалась пробуксовка. Вывод ясен - главное препятствие становлению нового экономического строя, новой политической системы, угрожающее самому существованию государственности, - **низкая эффективность власти в управлении общественными процессами, отсутствие надлежащего порядка в деятельности государственного аппарата.** Иначе говоря, даже когда мы строим, мы делаем это медленно, хаотично, недисциплинированно, с чрезмерными затратами.

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

В этих условиях **порядок в стране начнется только с наведения порядка в самом государственном организме.** Не решив проблемы низкого качества управления, не решив другие проблемы, прежде всего главную - улучшения жизни нашего народа. Нужна постоянная, конкретная работа по наведению порядка в стране с помощью совершенствования государственного управления - в структурном, функциональном, кадровом и финансовом отношениях. За этим направлением будет осуществляться особо строгий и постоянный президентский контроль. За реализацию выдвинутых задач должностные лица всех органов и уровней исполнительной власти будут нести персональную ответственность.

Сегодня именно управленческую сферу я вынужден объявить "зоной особого внимания", приоритетом номер один среди всех направлений текущей политики.

**У этого приоритета есть простое короткое имя - Правовой Порядок.**

Вот ответ на первый из двух поставленных вопросов. Из сказанного выше вытекает ответ и на второй вопрос. Главный инструмент наведения порядка - коренное совершенствование системы управления страной.

## 2. Порядок в работе власти

Главная причина неэффективности власти - несоответствие между новой конституционной организацией государства, новыми задачами, которые должна решать власть, и старой системой администрирования.

Повышать эффективность власти необходимо в трех направлениях: нормотворчество, правоприменение, контроль (в первую очередь - судебный). Наши усилия будут делиться между оперативными мерами по максимальной реализации имеющихся властных ресурсов и стратегическим реформированием системы управления страной.

### 2.1. Порядок в нормотворчестве

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

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

По-прежнему законы нередко изобилуют отсылочными нормами: тем самым создается обширное поле для подзаконного нормотворчества; законы фактически перестают быть актами прямого действия. Значительное место занимает внесение не всегда неотложных изменений и дополнений в действующее законодательство.

Трехгодичные попытки сделать планомерным процесс законотворчества до сих пор не увенчались успехом. Объединенная комиссия по координации законодательной деятельности констатирует, что Примерная программа законопроектной работы Государственной Думы так и не стала тем документом, который реально упорядочивает законотворческую деятельность. На конец 1996 года планы, намечавшиеся Примерной программой, были выполнены лишь на треть в отношении федеральных конституционных законов и других законов, предусмотренных Конституцией. Принято только около 40 процентов от намеченного числа

кодифицированных актов и законов, необходимость которых вытекает из Гражданского кодекса РФ.

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

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

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

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

Вывод ясен - **необходимо навести порядок в законотворческой деятельности.**

1. Должен, наконец, быть принят закон "О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов". Государственная Дума может реализовать на практике свои призывы к наведению порядка, начав со своей профессиональной сферы - законодательной деятельности.

Вынужден заявить: если этот призыв снова не будет услышан, придется принимать соответствующее решение Президенту страны в рамках конституционного полномочия по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.

2. Правительство Российской Федерации обязано в ближайшее время превратить законопроектную работу в одно из главных направлений своей деятельности, а министерства и ведомства - сконцентрировать внимание на разработке крупных законопроектов по своей проблематике. Нужны принципиально новые решения, ведущие к динамичному продвижению по реформаторскому пути, а не латание дыр.

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

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

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

4. Считаю полезным предложение, внесенное Объединенной комиссией по координации законодательной деятельности, о совместном формировании всеми ветвями власти небольшого перечня действительно первоочередных законопроектов, но при условии, что этот перечень соответствует приоритетам во внутренней и внешней политике, определяемым Президентом Российской Федерации.

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

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

6. Развитие законодательства и возрастание числа действующих нормативных правовых актов диктуют необходимость систематизации всего этого массива. С учетом отечественного и зарубежного опыта 6 февраля 1995 г. был издан Указ Президента РФ "О подготовке к изданию Свода законов Российской Федерации", во исполнение которого были разработаны основные принципы формирования и структуры Свода. Еще в июле 1995 года президентский проект федерального закона о Своде законов Российской Федерации был внесен на рассмотрение Государственной Думы, но к его обсуждению депутаты так и не приступили. Необходимо в самое ближайшее время рассмотреть этот законопроект.

Порядок в законотворчестве должен быть подкреплён **жёсткой дисциплиной ведомственного нормотворчества**. К сожалению, ещё сильна инерция прошлого - издание излишних нормативных ведомственных актов. Эта инерция подпитывается тем, что большинство государственных служащих по-прежнему "молятся" не на закон, а на инструкцию.

Многие ведомственные акты либо повторяют нормы законов, указов Президента и постановлений Правительства, либо противоречат им, извращают их суть. Например, не искоренена практика, когда ведомственными актами вводятся дополнительные обязанности граждан. Появляется основа для ведомственного произвола, усиливающаяся тем, что, как правило, люди узнают о существовании такой инструкции только в кабинете чиновника. В то же время зачастую действительно необходимые инструктивные документы выходят в свет через несколько месяцев после принятия федерального нормативного акта, предусматривающего их издание. В итоге государство несет огромный политический и материальный ущерб.

Начиная с марта 1997 года, все федеральные органы исполнительной власти обязаны провести ревизию массива своих нормативных актов, а Правительство РФ должно к июлю 1997 г. представить первый отчет о ходе выполнения этого задания.

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

Одновременно ведомства должны переходить к тематической кодификации своих актов, в том числе принятых совместно с другими государственными органами. Необходимо прийти к такому положению, когда акты, не вошедшие в тот или иной ведомственный или межведомственный "кодекс", например, по налогам, по таможенным правилам, считаются недействующими.

Правительство РФ обязано привлекать к ответственности руководителей, по вине которых задерживается принятие необходимых инструктивных документов во исполнение законов. Ведомства не могут не знать о соответствующих законопроектах, их содержании, ориентировочных сроках принятия и вступления в силу. Они обязаны готовить проекты документов еще до вступления в силу соответствующего закона.

Министерство юстиции РФ обязано с большей взыскательностью подходить к ведомственным нормативным актам при их регистрации. Однако оно должно не указывать ведомствам на правовые огрехи, а подсказывать пути их исправления.

## 2.2. Порядок в системе исполнительной власти

Мы до сих пор не преодолели один из главных пороков прежнего механизма власти. **Многие государственные органы, должностные лица не работают “в автоматическом режиме” реализации своих функций и полномочий.** Они постоянно ждут указаний, поручений, окрика.

Исполнительная власть зачастую действует как диспетчер или “пожарная команда”, забывая, что ее главные задачи - прогнозирование, принятие принципиальных решений для упреждения негативных тенденций, создание условий, смягчающих отрицательные последствия тех или иных процессов.

Одна из главных причин этого состоит в том, что совершенно новые функции государства, обусловленные принципиально изменившейся политической и экономической реальностью, введением правовых, а не командных методов управления, формированием гражданского общества, осуществляются несколько подновленной, но в общем старой системой исполнительной власти. В результате резко упала исполнительская дисциплина; новые идеи вязнут и глохнут в аппаратных недрах; острые ситуации то и дело застают государственный аппарат врасплох.

Объем ведомственного вмешательства в экономическую жизнь не только не сокращается, но даже увеличивается в ущерб главному направлению государственного воздействия - эффективной защите предпринимательства от чиновничьего произвола, недобросовестной конкуренции и криминальных посягательств.

Функции и полномочия многих органов исполнительной власти аморфны, что становится основанием для оправдания ими своей бездеятельности и неисполнительности. При этом ведомства сначала яростно борются за новые полномочия, а когда дело доходит до конкретной работы, перекладывают решение трудных вопросов друг на друга, ссылаются на несовершенство законодательства и нехватку ресурсов.

По-прежнему создание, ликвидация, перестройка того или иного органа зачастую зависит от субъективных критериев, чьей-то пробивной силы, необходимости трудоустройства высокопоставленного чиновника и т.п. В частности, попытка провести в 1996 году структурно-функциональную перестройку системы федеральных органов исполнительной власти заглохла после первых же робких шагов.

Все это не отдельные недостатки, которые можно устранить одним напоминанием о них или снятием с работы отдельных руководителей. Причины плохой управляемости разными сферами жизни гораздо глубже.

Они, как уже сказано выше, коренятся в устаревшей системе исполнительной власти. **Необходимость ее реформы стала очевидной.**

Первым шагом на этом пути будет разработка концепции современной системы исполнительной власти в Российской Федерации. Ее основными направлениями должны стать следующие.

1. Радикальное усиление регулятивной и контрольной функций органов исполнительной власти вместо сохраняющегося директивного управления.
2. Повышение роли прогнозирования и упреждающих действий, что позволит заблаговременно предвидеть возникновение негативных явлений и процессов, нейтрализовывать либо смягчать их последствия.
3. Выработка оптимальной структуры органов исполнительной власти, основанной на реальных потребностях общества, а также строгое разделение функций и полномочий этих органов как по “горизонтали”, так и “по вертикали”.
4. Оптимизация деятельности Правительства Российской Федерации, структуры и форм работы его аппарата.
5. Определение направлений и методов эффективного взаимодействия исполнительной власти с иными ветвями государственной власти
6. Установление эффективно работающей обратной связи с институтами гражданского общества, создание благоприятных условий для контроля общества за деятельностью государственного аппарата.

Обновленная система исполнительной власти не заработает без наведения порядка в **государственной службе** и пересмотра принципов **кадровой политики**. В своем нынешнем виде они не стимулируют эффективную деятельность государственных служащих, не дает им ясных перспектив должностного роста, не решает вопросы контроля и применения мер ответственности за некачественную, недобросовестную государственную работу, за неисполнение решений. В системе государственной службы сегодня практически отсутствуют антикоррупционные стимулы.

В то же время считаю несправедливой и даже опасной прежде всего для самого общества широко распространенную “презумпцию недобросовестности” работников государственного аппарата. К сожалению, традиция огульно ругать власть, чиновников идет еще из глубокого прошлого. Эту традицию можно переломить, с одной стороны, подняв престижность государственной работы, а с другой, - резко повысив ее эффективность и ликвидировав условия для произвола.

Действующее законодательство обоснованно предусматривает ряд ограничений для работников государственной службы: особые требования при замещении должности, соблюдение служебной тайны, невозможность

совмещения должности с оплачиваемой работой в других государственных структурах, с коммерческой деятельностью, дополнительные условия контроля.

Однако закрепив ограничения, мы не создали положительных стимулов для добросовестной государственной работы. До сих пор нечетко выражены и не систематизированы социальные гарантии государственных служащих; оплата их труда совершенно не соответствует уровню ответственности. Эти факторы накладывают большой отпечаток на качественный состав служащих, препятствуя привлечению к государственной работе высоко-профессиональных и добросовестных людей, прежде всего молодых.

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

- 1) пересмотреть принципы бюджетного финансирования государственного аппарата, прежде всего, более тесно увязав заработную плату с конечными результатами работы, сократив долю косвенных выплат (льгот) за счет увеличения прямой денежной оплаты;
- 2) установить четкие критерии определения оптимальной штатной численности государственных органов;
- 3) выработать единые принципы должностного роста государственных служащих;
- 4) создать нормативную основу и современную инфраструктуру подготовки, повышения квалификации и оценки государственных служащих;
- 5) установить четкие основания, а также процедуры привлечения к дисциплинарной и материальной ответственности государственных служащих;
- 6) разработать механизмы эффективного использования кадрового резерва и ротации кадров в системе государственной службы.

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

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

Ставя задачи по реформированию системы исполнительной власти, государственной службы и кадровой политики, приходится констатировать, что Академия государственной службы при Президенте Российской Федерации не выполняет пока роль интеллектуального штаба, генератора прогрессивных научных, педагогических, организационных начинаний, которую от нее ожидали. Администрация Президента должна

проанализировать работу Академии и представить свои конкретные предложения.

### 2.3. Усиление контроля

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

Контроль за порядком в государственном организме - это способность власти обеспечивать безусловное выполнение государственных решений, оперативно нейтрализовывать ошибки в управлении, нарушения законодательства. Но обострение многих социальных и экономических проблем показало, что выполнение такой функции государства далеко от удовлетворительного.

Показательный пример - собираемость налогов. Только чрезвычайные меры, предпринятые с осени 1996 года, позволили улучшить положение с пополнением казны. Но власть не может постоянно использовать чрезвычайные методы. Работать должна система, которую мы пока не выстроили.

Требуется сосредоточить усилия на выработке стройной структуры специализированных контрольных инстанций, на разграничении между ними функций и полномочий, на механизмах взаимодействия между ними, а также на взаимодействии с ведомственными контрольными структурами.

Однако, отдавая должное системе, так сказать, административного контроля, необходимо понять, что для обеспечения правового порядка наиболее действенным инструментом является **судебный контроль** за законностью в деятельности исполнительной и представительной властей всех уровней. Но для этого судебная власть должна быть полноценной ветвью власти. На этом направлении у нас провал.

Судебная власть - стержневой институт, обеспечивающий правовой порядок. Во многом из-за его слабости новые принципы управления не срабатывают, не обеспечивается общая эффективность государственной власти.

На судебной власти не только нельзя экономить, ее, наоборот, следует финансировать в приоритетном порядке. Причем речь идет не столько о заработной плате судей и работников аппаратов судов, сколько о материальном обеспечении судебной деятельности в соответствии с процессуальным законодательством, об исполнении судебных решений защите судей. Не выделяя достаточно средств на судебную власть, мы теряем

гораздо больше, в том числе и в финансовом отношении. Пора, наконец, перестать думать, что ассигнования на суды - это только расходы. На самом деле эффективная судебная система усиливает другие ветви власти, делает организованной и сильной саму экономику, не говоря уже о значительном повышении правового сознания людей, о других положительных результатах для общества и государства.

Из-за отсутствия средств фактически заморожены проекты законов "О судебных приставах" и "Об исполнительном производстве", уже принятые в первом чтении. А ведь, например, закон, гарантирующий исполнение решений суда, способен упорядочить договорные отношения, эффективно взыскивать долги, ликвидировать условия для "криминальной юстиции".

Огромным достижением прошедшего года считаю принятие Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации", подписанного мною накануне Нового года. У этого Закона была трудная судьба. Пришлось даже обратиться с просьбой к членам Совета Федерации одобрить этот необходимый стране Закон. Благодарю депутатов и членов верхней палаты за его принятие.

Теперь дело за исполнительной властью: нужно сделать, чтобы поскорее заработали все без исключения нормы этого фундаментального правового акта. В частности, учитывая, что Закон о судебной системе Российской Федерации предусмотрел законодательное закрепление нормативов финансирования всех судов, поручаю Правительству в сжатые сроки разработать совместно с представителями судебной власти и внести в Государственную Думу проект соответствующего федерального закона.

В условиях рыночной экономики ни о каком полноценном государственном контроле не может идти речь без активной деятельности арбитражных судов. Этот вид правосудия позволяет установить жесткую дисциплину договорных отношений, пресечь экономические безобразия чиновников, цивилизованно осуществлять процесс банкротства. Однако, арбитражные суды, как и все другие, не финансируются в должной мере, не контролируется безусловное исполнение их решений (реально не исполняются примерно 50 процентов), далеко не все из тех, кто считает судебные решения необязательными, привлекаются к ответственности.

Из-за отсутствия средств фактически заморожены проекты законов "О судебных приставах" и "Об исполнительном производстве", уже принятые в первом чтении. А ведь, например, закон, гарантирующий исполнение решений суда, способен упорядочить договорные отношения, эффективно взыскивать долги, ликвидировать условия для "криминальной юстиции".

Огромным достижением прошедшего года считаю принятие Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации", подписанного мною накануне Нового года. У этого Закона была трудная судьба. Пришлось даже обратиться с просьбой к членам Совета Федерации одобрить этот необходимый стране Закон. Благодарю депутатов и членов верхней палаты за его принятие.

Теперь дело за исполнительной властью: нужно сделать, чтобы поскорее заработали все без исключения нормы этого фундаментального правового акта. Отчет о ходе реализации Закона о судебной системе Правительство обязано представить в мае 1997 года.

Если мы хотим навести порядок в стране, заделать бреши, через которые из бюджета утекают деньги, если хотим, чтобы эффективнее заработала экономика, намерены обуздать преступность и коррупцию, то прежде всего должны укрепить судебную систему, в том числе - финансами. Это станет одним из важнейших условий пополнения казны, а значит появятся деньги для пенсионеров и бюджетников, для поддержки медицины и образования, культуры и науки.

Радикально изменить ситуацию в сфере контроля за законностью, значительно снизив нагрузку на иные судебные инстанции и сократив сроки судопроизводства, сможет система мировых судей. Но введение этого института, для чего требуется создать примерно 15 тысяч штатных судейских должностей, опять-таки тормозится отсутствием средств. В силу этого так и не принят соответствующий закон.

Общая недооценка судебных форм контроля и упорядочения правовых отношений сказывается на пассивном отношении к легальным альтернативным формам судопроизводства. Мировой опыт показывает, что значительно сократить "очередь за правосудием" могли бы также третейские суды и мировое посредничество (медиаторство). С их помощью в согласительном порядке можно разрешать значительную часть правовых споров. Такие формы судопроизводства создаются заинтересованными гражданами и организациями за свой счет. Роль соответствующих государственных структур здесь сводится к методическому руководству, контролю и к обеспечению исполнения решений.

Система государственных форм контроля должна быть подкреплена негосударственными. Необходимо создать условия для реального **гражданского контроля** за деятельностью органов государственной власти. Речь идет о предоставлении возможности каждому гражданину, общественным объединениям оказывать воздействие на деятельность органов власти, не вмешиваясь, разумеется, в их оперативные функции. В свою

очередь, органы прокуратуры должны в полной мере реализовать потенциал, заложенный в статье нового Уголовного кодекса РФ, относящей к преступлению отказ должностных лиц предоставлять гражданам информацию, касающуюся их прав и свобод.

\* \* \*

Все перечисленные задачи по созданию современной эффективной системы государственного управления требуют продуманного подхода. Мы больше не можем себе позволить принимать государственные решения методом проб и ошибок.

Начиная с этого года, под непосредственным руководством Президента начнется подготовка **проекта Программы государственного строительства**. До октября с широким привлечением независимых экспертов - ученых и практиков - будет разработан первый вариант проекта Программы. Задел для этого есть в виде концепции правовой реформы в Российской Федерации, разработка которой была определена Указом Президента Российской Федерации от 6 июля 1995 г.

Основную часть Программы должна составить названная выше концепция системы исполнительной власти в Российской Федерации.

В течение октября-ноября должно быть проведено широкое обсуждение проекта Программы. Доработанный проект будет представлен на утверждение Президенту в декабре текущего года.

Это не означает, что весь год будет потрачен только на подготовку к полномасштабному реформированию системы управления, которое предполагается завершить в течение трех лет. Очевидные недостатки, в первую очередь, наведение порядка в исполнительской дисциплине, в сфере контроля, в кадровой политике, должны быть устранены уже в этом году.

### 3. Бюджетный порядок

Власть эффективна в той мере, в какой она, опираясь на инструменты правового принуждения, способна полностью собирать и рационально, строго по назначению, расходовать средства, предоставляемые государству налогоплательщиком на социально-значимые цели.

Неэффективность власти порождает сегодня серьезные проблемы, которые так болезненно переживаются людьми: длительные задержки заработной платы работникам бюджетной сферы, пенсий, социальных пособий всех видов; парализующие экономику взаимные неплатежи, продолжающееся падение производства и многое другое.

Нереалистичные обещания, безадресная социальная помощь, ведущая к распылению и без того скудных средств, крайне неэффективная и плохо контролируемая система исполнения бюджета, - все это ложится тяжким грузом на налогоплательщика, парализует экономику. В этих условиях нельзя рассчитывать на экономический рост, на усиление действительной социальной поддержки нуждающихся.

Ответственность государства перед гражданами требует: **обещать выполнимое, обещанное выполнять**. Уже начатая работа по подготовке бюджета на 1998 год базируется именно на этом принципе. Второе требование: **ощутимая социальная помощь - нуждающимся в ней**. Для этого понадобится уже в текущем году начать коренную реформу социальной сферы.

#### 3.1. Бюджет: точность и дисциплина

Ключевым звеном является **наведение порядка в бюджетном процессе**.

Такой порядок начинается с принятия бюджета, основанного на точной оценке возможностей экономики и государства, и который, тем самым, становится реальным и выполнимым. Мы уже начали двигаться в эту сторону, но пока слишком медленно и непоследовательно. Далек не всегда в бюджете отражаются приоритета экономической и социальной политики, задаваемые по Конституции Посланиями Президента Федеральному Собранию.

Поэтому начиная с текущего года процесс подготовки бюджета будет находиться под президентским контролем. Основные параметры бюджета будут задаваться бюджетным Посланием Президента. Буду следить за тем, чтобы именно они были основой бюджета.

Другая проблема - плохое исполнение Закона о бюджете, распространение практики нецелевого использования бюджетных средств. В результате - невыплаты зарплат и срыв инвестиционных программ. Чтобы справиться с этими проблемами, необходимо скорейшее принятие Бюджетного кодекса, который определит принципы и процедуры бюджетного процесса.

Исполнение бюджета должно осуществляться исключительно через казначейскую систему, а не через уполномоченные банки. Все доходы и расходы бюджета должны проходить через единый счет федерального казначейства. **Правительству Российской Федерации необходимо до конца 1997 года завершить развертывание территориальной системы Федерального казначейства и осуществить полный переход на казначейскую систему исполнения федерального бюджета.**

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

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

~~Система исполнения государственного бюджета должна защищать законные интересы и конечного получателя бюджетных средств, и налогоплательщика.~~

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

Для обеспечения исключительно своевременного и целевого использования средств необходимо ввести квартальные отчеты руководителей министерств, ведомств, учреждений, финансируемых непосредственно из федерального бюджета. Бюджетные организации должны финансироваться строго на основе смет доходов и расходов с учетом всех их доходов.

Необходимо прекратить практику бюджетного финансирования путем выдачи гарантий и поручительств органов исполнительной власти по коммерческим кредитам бюджетным организациям. Такая практика приводит к перекачке триллионов рублей государственных средств в негосударственный финансовый сектор.

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

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

Для обеспечения жесткого контроля за эффективностью расходования бюджетных средств, в том числе, для закрытия лазеек тем, кто злоупотребляет своим служебным положением Правительство должно исключить любую возможность распределения государственных заказов и государственных инвестиций помимо процедуры открытого конкурса с публикацией цен, условий конкурса и требований к представляемым на конкурсе документам. В тех случаях когда открытость конкурса угрожает разглашением государственной тайны, должен проводиться закрытый конкурс.

Необходимо в месячный срок завершить разработку и внести в Государственную Думу проект нового закона о государственных закупках, обеспечивающего честную конкуренцию при размещении государственных заказов на поставку продукции и оказание услуг. До принятия этого закона конкурсный порядок размещения государственных заказов будет установлен Указом Президента.

Для реализации этих принципов поручаю Правительству в трехмесячный срок разработать и утвердить нормативные акты, регулирующие порядок проведения конкурсов, экспертизы, ценообразования, оформления государственных заказов и контроля их исполнения.

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

Значительный дефицит федерального бюджета, связанный, помимо прочего, с низкой финансовой дисциплиной и нерациональным

использованием бюджетных средств, вызвал необходимость крупномасштабных государственных заимствований на внутреннем финансовом рынке.

Высокий спрос государства на кредитные ресурсы привел к вытеснению частных заимствований с финансовых рынков и <sup>сделал</sup> практически невозможным <sup>ОСНОВНЫМ</sup> коммерческое кредитование производства.

Сохранение тенденций финансирования дефицита государственного бюджета, сложившихся в 1996 году, уже к концу 1998 года может привести к невозможности обслуживания внутреннего долга за счет внутренних сбережений. Для того, чтобы избежать этого, необходимо прекращение практики принятия на себя невыполнимых обязательств и, как следствие, радикальное сокращение масштабов бюджетного дефицита.

Правительство должно в трехмесячный срок разработать программу сокращения бюджетного дефицита таким образом, чтобы начиная с 1999 года доходы федерального бюджета полностью обеспечивали текущие расходы за исключением выплаты процентов.

Сокращение бюджетного дефицита и масштабов внутренних заимствований существенно уменьшит отток финансовых ресурсов из реального сектора экономики, позволит снизить процентные ставки, обеспечит дешевый кредит и, таким образом, создаст предпосылки для производственного инвестирования и экономического роста.

Следует также перейти к среднесрочному планированию государственных инвестиций, сконцентрировав их на направлениях, которые обеспечивают перспективные условия функционирования экономики (такие как производственная, социальная и правовая инфраструктура, подготовка кадров). <sup>Поправки</sup> Правительство уже в этом году должно разработать инвестиционную программу до 2000 года с увязкой всех государственных и иных источников финансирования и сделать ее основой для подготовки бюджетов развития на 1998 и последующие годы. Проект такой программы должен быть представлен Президенту к сентябрю 1997 года.

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

В конечном счете, наведение порядка в расходовании бюджетных средств означает, что каждый налогоплательщик, то есть каждый гражданин России может быть уверен, что ни один рубль, отданный им государству, не

пушен на ветер и не украден, а направлен именно на те цели, ради которых граждане готовы честно платить налоги.

### **3.2. Социальные расходы: упорядочение и адресность**

Важнейшей частью государственных расходов является социальная помощь нуждающимся.

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

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

Существующая практика распределения социальной помощи приводит лишь к распылению средств. В настоящее время в России действует более тысячи нормативных актов, предусматривающих те или иные социальные гарантии для 200 категорий населения. А численность лиц, которые могут претендовать на различные выплаты, льготы и компенсации, достигает без малого ста миллионов человек.

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

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

Необходимы изменения и в принципах предоставления пособия по безработице. Множатся случаи, когда эта выплата не стимулирует поиск работы, профессиональную переподготовку, участие в общественных работах.

Значительная часть исправно получающих пособие в службе занятости работает в тех секторах нашей экономики, где распространено уклонение от налогообложения и отсутствует государственный контроль.

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

**Главная предпосылка успешной борьбы с бедностью - резкое повышение эффективности всей системы социальной поддержки**, увязка предоставляемой государством помощи с уровнем нуждаемости, переход к адресной системе социальной защиты.

Правительство в течение первого полугодия должно провести инвентаризацию нормативных актов, которые вводят льготы, дотации и дополнительные социальные выплаты. Часть из них надо будет предоставлять только после проверки материального положения семьи, то есть действительно нуждающимся. Многие льготы, предоставляемые по профессиональному признаку, должны быть отменены с обязательной компенсацией соответствующим повышением зарплаты. Ряд льгот и скидок для пенсионеров также следует заменить денежными выплатами, присоединяемыми к пенсиям. Это позволит сделать систему социальной помощи более понятной для ее получателей, позволит сконцентрировать работу органов социальной защиты на действительно значимых мероприятиях.

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

Социальная справедливость обеспечивается не общим объемом перераспределяемых в качестве помощи средств, а способностью государства предоставить помощь именно тем, кто в ней действительно нуждается.

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

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

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

В настоящее время пенсии выплачиваются за счет снижения зарплаты работающих. Положение пенсионера зависит, в основном, от умения государства выжать деньги из плательщиков пенсионных взносов и от того, как оно посчитает нужным распределить эти средства среди пенсионеров. В результате люди, всю свою жизнь честно и тяжело работавшие, полностью зависимы от власти.

Цель пенсионной реформы состоит в том, чтобы основная часть будущей пенсии человека, достигшего сегодня трудоспособного возраста, выплачивались **из его собственных накоплений (страховых взносов), которые он вносит на индивидуальный счет в течение своей трудовой жизни.** Пенсионер уже не будет зависеть от ошибок и произвола чиновников. Это будут его деньги в прямом смысле этого слова, его трудовая пенсия.

Разумеется, введение накопительной (трудовой) пенсионной системы не отменяет базовую пенсию, выплачиваемую в соответствии с минимальными жизненными стандартами, гарантируемыми государством. Государство не имеет права бросить на произвол судьбы тех, кто к достижению пенсионного возраста не сумел приобрести достаточного трудового стажа для получения полноценной страховой пенсии по накопительной системе. Но дополняя базовую пенсию, страховая пенсия, напрямую зависящая от собственной трудовой активности человека, постепенно должна стать основной в пенсионном обеспечении российских граждан. Поэтому переход на накопительную (страховую) пенсионную систему со временем позволит снизить размер обязательных пенсионных отчислений предприятий, уменьшить нагрузку на заработную плату работающих.

Накопительная пенсионная система полезна не только для самих пенсионеров, но и для общества в целом. Она увеличивает общий инвестиционный потенциал экономики. Так как пенсионные накопления через систему контролируемых и гарантируемых государством пенсионных фондов будут вкладываться в наиболее перспективные экономические проекты, она будет способствовать экономическому росту.

Конечно, этот переход, необходимость которого была подчеркнута в моей предвыборной программе, займет не менее двадцати лет. Но начинать надо сейчас. **Нельзя жить только сегодняшним днем. Пора всерьез**

задумываться о том, что будет с нашими детьми и внуками, пора принимать глобальные решения, работать на перспективу, на завтрашний день своей Родины. Особо хочу подчеркнуть: пенсионная реформа не ущемит интересы сегодняшних пенсионеров. Нельзя допустить, чтобы во имя интересов будущих пенсионеров ущемлялись интересы тех, для кого уже сегодня пенсия основной (если не единственный) источник средств существованию.

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

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

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

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

Сегодня совокупный объем дотаций жилищно-коммунальному хозяйству составляет около 4% валового внутреннего продукта. Это гигантские средства - порядка 8 триллионов рублей в месяц. Но распределяются они неэффективно и несправедливо.

Более весомую государственную дотацию получают те, у кого больше жилплощадь. А это, как правило, люди, имеющие больший доход.

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

В сфере коммунальных услуг и эксплуатации жилья господствует самый настоящий монополизм: кроме традиционных жэков предоставлять такие услуги практически некому. Это приводит к неоправданно завышенным издержкам жилищно-коммунального хозяйства, за что приходится расплачиваться государству, то есть всем налогоплательщикам, включая и тех, для помощи которым предназначены дотации.

Правительству необходимо в трехмесячный срок разработать программу проведения реформы жилищно-коммунального хозяйства, имея в виду в основном завершить ее к 2000 году и не позднее 1 октября 1997 года внести в

Слесгер

Государственную Думу необходимые для проведения этой реформы поправки к жилищному законодательству.

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

Субсидии сегодня получают предприятия жилищно-коммунального хозяйства фактически для того, чтобы предоставлять свои услуги по заниженным ценам всем без исключения потребителям. Такая система неизбежно тормозит рост эффективности жилищно-коммунальных услуг. Кроме того, льготные условия не распространяются на граждан, имеющих собственные дома, что ставит значительную часть россиян, проживающих в малых городах и сельской местности в заведомо неравные условия.

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

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

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

\* \* \*

**Наведение порядка в бюджетной сфере** позволит в течение короткого срока получить ощутимые результаты. Повысится эффективность расходования государственных средств, более справедливым образом будет распределяться социальная помощь, будет снижена государственная нагрузка на экономику и созданы предпосылки для ее подъема, появится возможность для ощутимой государственной поддержки культуры, образования, фундаментальной науки, здравоохранения.

#### 4. Порядок в регулировании экономики

Сегодня многие справедливо предъявляют претензии к той роли, которую наше государство играет в экономике. Вместо того, чтобы выступать гарантом стабильности и порядка в экономических отношениях, государство своей практической деятельностью нередко увеличивает их нестабильность и неупорядоченность.

Неисполнение бюджета порождает волну денежных суррогатов, поощряющих спекулятивную, а не инвестиционную активность отечественных банков. Бесчисленные налоговые льготы создают ситуацию, при которой капиталы идут не туда, где российская промышленность способна развиваться в соответствии с динамикой потребительского спроса, а туда, где можно явно или тайно не платить налоги. Зарегулированность предпринимательской деятельности препятствует созданию новых предприятий, а ведь во всем мире именно вновь создаваемые предприятия несут основной потенциал новых технологий и конкурентоспособности.

Государство, используя механизм правового принуждения, должно быть гарантом законности сделок и выполнения взаимных обязательств хозяйствующих субъектов. Но для этого оно должно работать как целостный организм, способный обеспечивать справедливость единого для всех экономического правопорядка. Необходимо жестко пресекать любые попытки отдельных ведомств и чиновников осуществлять "государственное регулирование" в собственных корыстных интересах и одновременно столь же жестко пресекать любые попытки наиболее "сильных" представителей частного бизнеса получить для себя исключительные привилегии.

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

Справедливость - это не бесконечные льготы и исключения, основания для которых произвольно и небескорыстно трактуются чиновником, а равные условия хозяйствования, ясность и стабильность экономических отношений, особенно налоговых и бюджетных. Справедливость - это

порядок, это гарантии прав и ответственности хозяйствующих субъектов, законности сделок, это возможность любому самому малому предприятию свободно развиваться под защитой российских законов.

Основными направлениями упорядочения экономической среды в ближайший год станут: реформа предприятий, налоговая реформа, совершенствование регулирования естественных монополий, нормализация системы взаимных расчетов, декриминализация экономических отношений.

#### **4.1. Реформа предприятий**

В настоящее время одним из основных препятствий для нормализации экономических процессов является **медленный процесс преобразований на уровне предприятий**. Многие российские предприятия, функционирующие в рыночной среде, внутри себя сохраняют структуры и стиль поведения, характерные для плановой системы. Невосприимчивость к инновациям, низкое качество управления, доминирование в принятии решений управляющих, а не собственников, устаревшие системы учета - вот те черты современных российских предприятий, которые препятствуют их успешному развитию. Поэтому одной из основных задач экономической политики 1997 года станет начало реформы предприятий, которая представляет собой поэтапный, стимулируемый процесс перехода предприятий на принципы функционирования, соответствующие требованиям рыночной экономики.

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

**Приоритетными задачами Правительства при проведении реформы предприятий должны стать:**

- защита прав акционеров, четкое разграничение ответственности собственников и управляющих, развитие механизмов корпоративного управления;
- укрепление контрактного права, то есть правовая защита договорных отношений;
- развитие <sup>человеческого</sup>инфраструктуры подготовки нового поколения менеджеров;
- создание эффективного механизма управления предприятиями, полностью или частично находящимися в государственной собственности.

Принципиально важным является вопрос о собственности на земельные участки, занимаемые предприятиями. Мы не можем рассчитывать на серьезные долгосрочные инвестиции, если не будут обеспечены права собственности и рыночный оборот земельных участков. Очень важно обеспечить предоставление участков в собственность под новое

строительство, максимально облегчить процедуры согласований в этом процессе.

Поручаю Правительству до 1 августа разработать и внести в Государственную Думу законопроекты о правах собственности и рыночном обороте несельскохозяйственных земель, в эти же сроки подготовить аналогичный Указ Президента и руководствоваться им до принятия соответствующего законодательства.

До сих пор не урегулирована проблема сельскохозяйственных земель. Буду настаивать на реализации конституционного права частной собственности на землю. Считаю также, что Правительство недопустимо затянуло реализацию положений прошлогоднего Указа о конституционных правах граждан на землю.

Необходимым условием активизации инвестиционного процесса и улучшения качества управления предприятиями становится реформа системы бухгалтерского учета. Действующая система устарела, она не обеспечивает необходимой информации ни для управляющих, ни для собственников, ни для инвесторов. Разговоры о необходимости перехода на международные стандарты бухучета ведутся уже пять лет, но до сих пор результатов нет. Правительство обязано в течение 1997 года проанализировать причины недопустимого отставания, разработать до 1 сентября текущего года программу и необходимые нормативные документы по переходу с 1998 года на новые принципы бухучета.

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

#### **4.2. Реформа налогообложения**

Ключевым элементом в создании благоприятной среды для предпринимательства и инвестиций является **налоговая реформа**. Существующая налоговая система не только не обеспечивает надлежащие объемы поступлений в государственный бюджет, но и тормозит развитие производства.

Действующее налоговое законодательство предусматривает огромное количество льгот по большинству существующих видов налогов. Кроме того, сохраняется множество индивидуальных льгот. В результате возникают благоприятные возможности для ухода из-под налогообложения, а честные плательщики подвергаются дискриминации.

Частые изменения в налоговом законодательстве делают невозможным грамотное планирование хозяйственной деятельности, ставя малые и средние предприятия на грань банкротства и создавая серьезные трудности крупным предприятиям. Неполнота и противоречивость нашей налоговой системы создают возможности для произвола власти, и налогоплательщик от них никак не защищен.

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

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

Для реализации этих принципов поручаю Правительству до 1 июня внести в Государственную Думу проект Налогового Кодекса, при этом рекомендую депутатам принимать его по частям с тем, чтобы уже в этом году дать российским предприятиям долгосрочные налоговые ориентиры.

В рамках подготовки налоговой реформы Правительство должно в двухмесячный срок представить предложения о снижении ставок штрафов и пеней для приведения их в соответствие с уровнем инфляции, а также провести полную инвентаризацию имеющихся налоговых льгот и представить предложения по их радикальному сокращению.

После принятия Налогового кодекса любые изменения в систему налогообложения будут вноситься не чаще одного раза в год, причем

одновременно с принятием закона о федеральном бюджете на соответствующий год.

Осуществление налоговой реформы по перечисленным направлениям приведет к более справедливому распределению налоговой нагрузки, существенно ослабит стимулы к уклонению от уплаты налогов, позволит стабилизировать, а затем и начать снижение номинальные ставки налогов.

#### **4.3. Регулирование естественных монополий**

Одна из важнейших проблем государственного управления российской экономикой сегодня - контроль за **естественными монополиями**, прежде всего - в области электроэнергетики, газовой промышленности, железнодорожного транспорта. Быстрый рост цен и тарифов в этих отраслях в последние годы позволял естественным монополиям увеличивать издержки, не заботясь о повышении эффективности. Здесь поддерживается излишняя занятость, заработная плата превышает среднюю в 2-3 раза. Не урегулированы платежно-расчетные отношения с потребителями продукции и услуг естественных монополий. В результате эта сфера стала одним из основных источников неплатежей в народном хозяйстве, а высокие цены и тарифы на услуги естественных монополий существенно ограничивают потенциал развития и конкурентоспособности российской промышленности.

Тяжелой проблемой остается субсидирование одних категорий потребителей услуг естественных монополий за счет других. В наиболее тяжелом положении оказываются промышленные предприятия, на которые фактически возлагается дополнительное бремя. При этом небюджетные дотации отдельным группам населения, образующиеся в результате такого перекрестного субсидирования, серьезно подрывают справедливость всей системы социальной помощи, поскольку предоставление дотаций через льготные тарифы, как правило, не зависит от реальной обеспеченности конкретных социальных групп.

Закон о естественных монополиях был принят в 1995 году. Президентскими указами было предусмотрено создание федеральных органов регулирования естественных монополий, но они до сих пор не укомплектованы кадрами и фактически не приступили к работе. Здесь прямая вина Правительства. Это отставание в работе должно быть преодолено в 1997 году. Все органы регулирования естественных монополий должны приступить к работе не позднее середины текущего года.

Поручаю Правительству в трехмесячный срок разработать и утвердить принципы регулирования цен и контроля издержек естественных монополий, а также все необходимые нормативные документы. Должен быть обеспечен

переход от применяемых в настоящее время упрощенных схем контроля к регулированию, стимулирующему снижению издержек. Под жесткий контроль должны быть поставлены инвестиционные фонды отраслей естественных монополий. Необходимо предусмотреть меры по переводу инвестиционного процесса в этих отраслях на рыночные принципы.

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

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

При этом необходимо коренным образом пересмотреть практику работы представителей государства в органах управления предприятий естественных монополий. Следует в кратчайший срок создать систему материального стимулирования и организационного обеспечения их деятельности, предусматривающую значительное повышение персональной ответственности этих представителей за реализацию государственных задач.

#### **4.4. Совершенствование системы расчетов**

Тенденции последних лет в области расчетов свидетельствуют не о переходе к современным формам рыночных отношений, а, скорее, об удалении экономики от норм цивилизованного рынка. В условиях, когда объем просроченной задолженности измеряется сотнями триллионов рублей, а значительная доля расчетов осуществляется в форме бартера или с помощью денежных суррогатов (векселей, налоговых освобождений и др.), не приходится рассчитывать на функционирование рыночных механизмов, обеспечивающих повышение эффективности.

Последнее время широкое распространение бартера и вексельного оборота часто объясняют нехваткой денег для расчетов. Подобные объяснения верны лишь отчасти, а потому способны ввести в заблуждение.

Неплатежи, бартер, денежные суррогаты - следствие плохого финансового управления, а нередко - и результат сознательной политики

предприятий и их руководителей, осуществляемой при попустительстве, а то и при прямой поддержке органов исполнительной власти разных уровней. Прирост денежных средств предприятия используют в этих случаях с целью непосредственного увеличения доходов (зарплат, премий, дивидендов), а не для разрыва сложившейся цепи неплатежей и возврата к денежным расчетам.

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

Решение назревшей задачи оздоровления системы расчетов возможно только при двух условиях, выполнения которых я буду настоятельно требовать:

1. Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации должны <sup>в течение 2019</sup> в кратчайший срок отказаться от эмиссии векселей и других денежных суррогатов.

2. Федеральные органы исполнительной власти должны занять особенно жесткую позицию по отношению к тем неплательщикам налогов в бюджет и внебюджетные фонды, которые активно используют бартер и денежные суррогаты в расчетах с партнерами, тем самым искусственно создавая ситуацию неплатежеспособности перед бюджетом

Не следует также забывать, что абсолютно необходимым условием преодоления кризиса взаимных платежей является наведение порядка в системе исполнения федерального бюджета, о чем было сказано выше.

#### 4.5. Защита экономики от преступности

Неразвитость форм правового регулирования реформируемой экономики, отсутствие ясных задач и пределов деятельности государства в экономической сфере, неподготовленность государственных, в том числе правоохранительных и судебных органов к деятельности в принципиально новых экономических условиях явились благоприятными условиями для скачкообразного **роста криминального бизнеса и коррупции.**

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

Экономическая преступность создала опасно высокий уровень общекриминального фона. Борьба преступных сообществ за овладение

каналами незаконного обогащения, установление и передел сфер влияния, перераспределение собственности сопровождается террористическими актами, массовыми перестрелками, заказными убийствами. В обществе подорвана вера в способность государства защитить граждан от криминального насилия.

Преступный мир, по существу, бросил вызов государству, вступив в открытую конкуренцию с его функциями. Появилось немало хорошо организованных преступных групп, имеющих свои мозговые центры, исполнителей, "суды", "силовые подразделения". Такие преступные структуры расширяют свое влияние, фактически осуществляют регулирование хозяйственных отношений, даже защиту собственников, но уже по своим, криминальным правилам.

Теневой сектор экономики не позволяет государству получать астрономические суммы, которые могли бы быть собраны в виде прямых и косвенных налогов и сборов. Одновременно государство терпит ущерб из-за того, что отпугивается инвестиционный капитал, в большом количестве разворовываются и уходят за рубеж сырье, топливо, ценные металлы.

Многие представители малого и среднего бизнеса закладывают в цену товаров и услуг стоимость дани, которую они вынуждены платить преступным сообществам и коррумпированным чиновникам. Вследствие этого не работают в полную силу механизмы рыночной конкуренции, позволяющие снижать цены.

В наличной форме обращаются преступно добытые гигантские средства, которые продолжают работать на новые преступления либо безвозвратно уходят за рубеж.

Особую опасность представляет тесное переплетение криминального бизнеса (вымогательство, сопряженное с насилием, незаконный оборот оружия, ценного сырья, наркотиков, контрабанда и др.) с аферами и махинациями в легальном предпринимательстве, коррупцией в государственном аппарате. Владельцы или управляющие многих хозяйственных или финансовых структур идут на контакты с преступными группами, прибегают к их услугам для возвращения долгов, подкупа чиновников, давления на конкурентов.

Взоры преступного мира обращены сегодня прежде всего на высокодоходные секторы экономики. Но как раз эти секторы служат "кровеносной системой" экономики: кредитно-финансовая сфера, сфера приватизации и управления государственной собственностью, потребительский рынок (в частности, одним из наиболее привлекательных

для преступников является незаконное производство и оборот алкогольной продукции).

Преступные посягательства экономической направленности отягощены коррупцией - злоупотреблением властью в личных интересах. Она питает и защищает как криминальный бизнес, так и незаконные действия бизнеса легального. Причем коррупция не сводится только к взяточничеству. Нередко используются разнообразные завуалированные формы подкупа чиновников и депутатов.

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

Я не случайно говорю о государстве в целом, поскольку, не снимая ответственности с правоохранительных органов, нельзя полагаться только на их деятельность. Как и во многих других областях, в борьбе с криминализацией экономики нам не хватает системности, концентрации сил на главном направлении, объединения всех институтов власти и политических сил.

**Сегодня необходимы экстренные меры на всех направлениях по декриминализации экономической жизни, по ликвидации основных условий, питающих коррупцию.**

1. В основе множества экономических преступлений лежат разнообразные индивидуальные льготы, чрезмерный объем разрешительного принципа в экономической сфере, открывающие широкие возможности чиновникам распределять государственные ресурсы по своему усмотрению. Следовательно, необходимо, в первую очередь, обеспечить равенство условий хозяйствования, подконтрольность всех каналов расходования государственных ресурсов, четкое разделение собственности и власти.

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

Необходимо также установить строгую ответственность должностных лиц федеральных, региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления за превышение установленных сроков согласования решений по хозяйственным вопросам. Следует предусмотреть и другие меры: внесение платы за согласование исключительно в бюджет, а не в ведомственные внебюджетные фонды; установление их предельной доли в стоимости проектов; составление исчерпывающих списков лицензируемых видов деятельности.

2. С 1997 года введен в действие новый Уголовный кодекс Российской Федерации, который в целом адекватно отражает нынешнюю структуру экономической преступности. От Генеральной прокуратуры, МВД, ФСБ, других правоохранительных органов требую в полной мере реализовать потенциал действующего уголовного законодательства. Необходим концентрированный натиск на экономическую преступность и коррупцию.

3. Следует приложить все усилия, чтобы как можно скорее принять новый Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации.

4. Особую роль в борьбе с преступностью, паразитирующей на экономике, должны играть Государственная налоговая служба и Федеральная служба налоговой полиции. Мировой опыт показывает, что серьезный контроль за соблюдением налогового законодательства дает основной эффект в выявлении и привлечении к уголовной ответственности крупных криминальных дельцов.

Необходим закон о контроле за соответствием реальных и декларируемых доходов физических лиц, предусматривающий ужесточение мер ответственности в случае обмана государства, в том числе конфискацию имущества. Вместе с тем действующее законодательство не мешает уже сегодня строго контролировать соответствие имущества, особенно недвижимого, декларируемым доходам. Например, собственники особняков стоимостью в сотни тысяч долларов известны. Почему же нельзя сопоставить их декларации о доходах со стоимостью имущества, а при их расхождении предъявить обвинение в уклонении от уплаты налогов? Это либо некомпетентность, либо нежелание работать в полную силу.

5. Концентрация сил для борьбы с экономической преступностью и коррупцией невозможна без постоянно действующего координационного центра. В соответствии с законодательством такую роль призвана выполнять прокуратура Российской Федерации. Очень важно, насколько регулярна такая координационная деятельность, в каких формах она протекает.

Одними координационными совещаниями здесь не обойтись. Необходимо в кратчайшие сроки выработать механизм согласованной работы всех правоохранительных органов. Между ними должны быть жестко распределены "зоны ответственности". Не исключено, что потребуются внутренняя перестройка подразделений либо даже создание новых. В частности, в системе прокуратуры до сих пор отсутствуют подразделения, специализирующиеся на борьбе с преступлениями в сфере экономики.

6. Наступление на экономическую преступность и коррупцию должно сопровождаться одновременным ударом по предательству в самих правоохранительных органах. Требуется резкая активизация деятельности

подразделений собственной безопасности в правоохранительных органах. Одновременно спецслужбы должны сосредоточиться на выявлении и пресечении фактов коррупции в правоохранительных органах и судах.

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

7. Оценка всем правоохранительным органам будет даваться в зависимости от **реальных результатов** в борьбе с экономической преступностью и коррупцией. Ни власти, ни обществу не нужна голая статистическая отчетность. В погоне за "благополучной статистикой" подлинная борьба с наиболее опасными преступлениями нередко подменяется стремлением хорошо выглядеть по чисто количественным показателям. Обилие отчетных документов отвлекает оперативных и следственных работников от реального дела.

Успехи правоохранительных органов общество должно видеть не на бумаге, а в жизни. Надо наладить регулярное публичное оповещение не вообще об операциях и числе задержанных, а о выявленных преступлениях, о делах, по которым закончено предварительное следствие. При этом важны характер предъявляемых обвинений и то, к кому они предъявлены. Для эффективной борьбы с экономической преступностью и коррупцией необходимо выявлять вдохновителей и организаторов преступлений, так называемых "крестных отцов", а не только рядовых исполнителей.

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

8. Конечное звено в механизме ответственности за преступления - уголовная юстиция. Судебная власть должна в полную силу осознать, что ее роль в обеспечении спокойствия общества не менее ключевая, чем у правоохранительных органов.

Предлагаю Верховному Суду Российской Федерации специально рассмотреть вопрос о том, какую роль могут сыграть суды общей юрисдикции в декриминализации экономической жизни.

Одно только усиление гласности судопроизводства по крупным делам, проведение показательных и выездных судебных заседаний способно дать

большой профилактический эффект и вызвать положительный общественный резонанс. Сегодня требуются любые законные меры, чтобы преступный мир осознал всю силу государства.

\* \* \*

Наведение порядка - условие дальнейшего развития России.

Рационализация расходов государства повысит их эффективность и позволит сократить объем без какого-либо ущерба для общества, в том числе для наименее защищенной его части. Снижение расходов облегчит налоговое бремя экономики, оживит инвестиции, возобновит устойчивый экономический рост.

Он нужен не для отчетности, не для красного словца.

Он нужен потому, что только растущая экономика по-настоящему сильна, только растущая экономика дает государству ресурсы для полного выполнения его политических, экономических и социальных функций, для решения главной задачи - роста уровня жизни населения.

Опыт двух последних лет убедительно показывает: без наведения порядка нам не удастся сделать ни шагу вперед по этому пути.

## **5. Три уровня власти - три уровня ответственности**

Реформирование системы управления на федеральном уровне даст полноценный результат, если будет подкреплено наведением порядка “по вертикали”. Здесь придется решить следующие проблемы: обеспечение единства правового пространства страны; беспрепятственное прохождение властных импульсов; поддержка местного самоуправления; совершенствование экономического федерализма.

### **5.1. Защита общероссийского правового пространства**

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

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

Начиная с середины 1995 года, в Министерство юстиции Российской Федерации поступило более 14 тыс. нормативных правовых актов, принятых в субъектах Федерации. Большинство из них расходится с Конституцией и федеральным законодательством. Практикуется издание субъектами Федерации правовых актов по предметам исключительного ведения Российской Федерации. Часто искажается смысл федеральных законов.

Однако степень активности органов прокуратуры и юстиции неадекватна опасности этого явления. Набор их методов воздействия однообразен. Например, прокуроры вносят протесты на незаконные акты органов власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления. Но они зачастую игнорируются. Федеральное законодательство, к сожалению, пока не предоставило в руки федеральных контрольных и надзорных структур более мощные рычаги реагирования. Эту задачу необходимо решить

как можно скорее. В то же время закреплено право прокуроров и органов юстиции обращаться от имени Российской Федерации в суд с исками о нарушении законодательства государственными органами субъектов Федерации и органами местного самоуправления. Однако это право используется очень пассивно. Не удовлетворен и ролью Министерства юстиции РФ, которое ограничивается, да и то не всегда, лишь констатацией нарушений. А ведь у этого Министерства есть территориальные органы, которые могли бы бить тревогу еще на стадии подготовки того или иного решения.

Не сконцентрировав усилия по обеспечению единства российского правового пространства, сбалансированного с принципами федерализма, наведение порядка только в федеральных структурах власти не даст ожидаемого эффекта. В нынешнем году должна заработать система рычагов защиты единого правового пространства России.

Уже дано поручение обусловливать подписание договоров с органами исполнительной власти субъектов Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий проведением экспертизы о соответствии нормативных актов соответствующего субъекта РФ Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству. Это условие должно соблюдаться неукоснительно.

Правительству Российской Федерации в ближайшее время необходимо выявить и систематизировать основные правовые дефекты конституций и уставов субъектов Российской Федерации и подготовить серию запросов в Конституционный Суд РФ.

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

Прошу Совет Федерации специально рассмотреть вопрос о практике принятия органами власти субъектов Федерации актов, противоречащих Конституции России и федеральному законодательству, а также о несоблюдении должностными лицами федеральных законов, указов Президента РФ, судебных решений. Верхняя палата Парламента - не просто собрание представителей регионов. Это одна из главных частей механизма федеральной власти. Такой двойной статус членов Совета Федерации требует от них сбалансированного подхода не только к актам структур федеральной власти, но и к своим собственным решениям.

Многое в проблеме обеспечения единства правового пространства России зависит и от Государственной Думы. Стало уже очевидно, что во многом эта проблема питается отсутствием базового закона, который бы, давая самостоятельность субъектам Федерации в устройстве своего механизма власти, обеспечивал одновременно единство общих принципов власти, а, главное, эффективную защиту от покушений на федеральное законодательство. До сих пор варианты такого закона не соответствовали этим требованиям.

Один из недостатков нынешней системы контроля за обеспечением единого правового пространства заключается в том, что мы оставили территориальные структуры федеральных органов по существу один на один с местными руководителями.

Такое положение не может быть более терпимым. Это не означает, что федеральные структуры должны повернуться спиной к руководителям тех регионов, населенных пунктов, в которых эти структуры располагаются. Но каждое федеральное ведомство обязано создать для своих территориальных органов и их должностных лиц условия, обеспечивающие независимость от местного влияния, прежде всего по вопросам выполнения федеральных правовых актов. Необходимы как поддержка, так и контроль, применение мер дисциплинарной ответственности к тем федеральным служащим, которые проявляют беспринципность в отстаивании общегосударственных интересов.

Выборный статус руководителей субъектов Федерации не может и не будет означать ослабления единой системы государственной власти.

Принцип одной команды, утвердившийся за прошедшие пять лет во взаимоотношениях Президента страны с руководителями регионов, надо сохранять и далее. Вместе с тем необходимы организационные и правовые механизмы слаженной работы и нейтрализации конфликтных ситуаций. Самое эффективное здесь - четкое разграничение функций, полномочий и ответственности в соответствии с задачами, возложенными на каждый уровень власти.

На главах субъектов Федерации лежит политическая ответственность перед избравшим их населением за качество управления, за достижение своих программных задач. А перед Федерацией они несут государственно-правовую ответственность за выполнение федеральных законов, указов Президента, актов Правительства, судебных решений. Это вытекает из Конституции Российской Федерации.

На Президенте Российской Федерации, которому мандат доверия вручил российский народ, лежит конституционная обязанность защищать

интересы **всего государства**, на территории **всей страны** гарантировать правовой порядок. Такая защита предусматривает различные формы и методы, в том числе применение мер ответственности к должностным лицам за нарушение Конституции Российской Федерации.

Однако гораздо лучше для страны и всех уровней власти не создавать условий возникновения коллизий. В этих целях необходимы не только безусловное подчинение региональных органов и должностных лиц актам федеральной власти, но и взвешенность, реалистичность самих федеральных решений.

До сих пор большинство федеральных функций в регионах осуществляли органы государственной власти субъектов Федерации. Теперь федеральным властям предстоит выполнять многие из них самостоятельно. Поэтому **пришла пора создать институт региональных координаторов, отвечающих за согласованные действия территориальных органов федеральных структур**. В ближайшее время надо обсудить, кто должен выполнять эту роль. Жду предложений от Правительства и Администрации Президента Российской Федерации в течение месяца.

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

Трудный поиск баланса между самостоятельностью и ответственностью характерен и для **взаимоотношений органов власти субъектов Федерации с органами местного самоуправления**.

Всемерное содействие муниципальному уровню власти, и прежде всего быстрое формирование экономической базы местного самоуправления, его правовая защита является не только конституционной обязанностью государства, но и важнейшей политической задачей.

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

Большая доля вины за такое положение лежит на федеральной власти, которая сконцентрировала свои усилия лишь на взаимодействии с органами власти субъектов Федерации, по привычке сочтя уровень местной власти не достойным федерального внимания; ограничилась изданием базового Закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", не разъяснив значения и сути конституционных принципов

местного самоуправления, законодательно не обеспечив его финансовые и другие гарантии.

Считаю серьезной ошибкой, что проблемами местного самоуправления мы занимаемся от случая к случаю, не создали мощного координационного центра, который бы контролировал процесс реформирования местной власти, вносил продуманные предложения, даже выступал ходатаем по делам местного самоуправления. В ближайшее время жду от Правительства РФ комплекса предложений по системе организационных, правовых и финансовых мер для скорейшего завершения реформы местного самоуправления.

Согласно Конституции, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, но это не означает, что их надо считать некими общественными структурами. Органы местного самоуправления осуществляют реальную власть в пределах своих муниципальных образований. Об этом свидетельствуют наличие у них собственной компетенции, возможность делегирования им полномочий государственной власти, обязательная сила их правовых предписаний, обеспеченное государством принуждение за нарушение местных актов. Для государственной системы органы местного самоуправления важны именно как органы власти, как канал управляемости страной в целом. Поэтому отношение к местному самоуправлению как к чему-то второсортному означает полное непонимание его общегосударственного значения.

Наведение порядка в государственном организме не означает, что мы должны вернуться к старой иерархической системе. Вернуться только потому, что не все еще научились отличать самостоятельность от независимости. Российская Конституция не только не мешает, но, наоборот, способствует построению такой системы власти, при которой каждый ее уровень точно знает, чем заниматься, за что и перед кем отвечать. Местное самоуправление не исключение. Поэтому необходимо тратить усилия не на замену органов самоуправления органами государственной власти, против чего высказался и Конституционный Суд Российской Федерации, а на строгое правовое и финансовое обеспечение их деятельности, на применение мер ответственности в тех случаях, когда эти органы нарушают законодательство.

Местная власть, как и власть региональная отвечает перед населением за качество управления. Не менее строгой должна быть ответственность этих уровней власти и перед властью федеральной за законность своих решений. И такая ответственность будет реализовываться неукоснительно. Без нее мы единого государства не сохраним.

## 5.2. К экономическому федерализму

С нынешнего года нам придется решать еще одну стратегическую проблему - **завершение процесса разведения компетенции между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации**. Ведь одно дело - конституционно определить исключительные и совместные предметы ведения, и другое - в соответствии с ними четко определить соответствующие полномочия и соответствующие им ресурсы. Система управления общественными процессами будет тормозить наше развитие до тех пор, пока совместная компетенция будет означать совместную безответственность.

Разграничение функций и полномочий немислимо без разграничения **финансовых условий** их выполнения. Сегодня эта сфера остается одной из самых запутанных.

Частично остроту проблемы снимают договоры, заключаемые федеральными органами власти и органами власти субъектов Российской Федерации, а также соглашения между Правительством Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Федерации.

Но в целом проблема остается и даже в чем-то обостряется. В 1996 году это проявилось особенно ярко, когда по вопросу о задержках социальных выплат, прежде всего зарплаты бюджетникам и пенсий, федеральные органы исполнительной власти указывали на регионы, а регионы кивали на Москву.

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

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

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

Не будет преувеличением сказать, что львиная доля неоправданного государственного вмешательства в экономическую жизнь общества сосредоточена именно на региональном уровне.

Нередко региональные власти под предлогом усиления государственного контроля и регулирования вмешиваются в хозяйственную деятельность, усложняют систему согласований. Тем самым тормозится развитие предпринимательства, создаются условия для поборов. Чтобы

открыть свое дело или реализовать даже скромный инвестиционный проект, приходится пройти через тридцать-сорок бюрократических инстанций, потерять многие месяцы. Совокупная плата за согласования (включая взятки) входит весьма увесистой строкой в себестоимость проекта.

Субъекты РФ активно прибегают к заимствованиям, в том числе у зарубежных государств и на мировых финансовых рынках. Зачастую такие заимствования производятся без соответствующего обеспечения и подрывают кредитоспособность не только самого субъекта Федерации, но и России в целом. **Правительство Российской Федерации не должно отвечать за финансовые обязательства регионов, не согласованные с ним.** Необходимо выработать и законодательно закрепить систему санкций за такие действия региональных властей.

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

Особая проблема - **система федеральных трансфертов**. Введенная в 1994 году она была прогрессивной мерой, призванной выровнять стартовые возможности разнообразных регионов. Причем Федерация, придавая этой проблеме ключевое значение, выделяет на эти цели значительные суммы: трансферты составляют около 15 процентов федерального бюджета, что существенно выше мировых стандартов.

Однако со временем обнажились существенные недостатки этой системы – бесконтрольность расходования федеральных дотаций, увеличение числа дотационных региональных бюджетов, зачастую их слишком большая зависимость от федеральных трансфертов (нередко на 80-90 процентов).

Организацию трансфертов придется совершенствовать. Прежде всего, надо создать условия, при которых регионам будет выгодно обходиться без них, а там, где особенно сильно зависят от денег «сверху», следует вводить режим особо жесткого федерального контроля за расходованием этих средств.

Соответствующие предложения от Правительства должны быть представлены уже в этом полугодии.

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

Взять например, проблему финансовой поддержки северных территорий. По инерции вся работа по жизнеобеспечению районов Крайнего Севера строится в старом ключе на прежних подходах централизованного планирования, без учета формирующихся рыночных отношений. Так дальше действовать нельзя.

Должна быть выработана другая стратегия хозяйственного освоения и социального обустройства северных территорий, которая позволила бы, с одной стороны, защитить интересы малых народов и всех тех, кто работает в экстремальных условиях, но, с другой стороны, не порождала бы иждивенчества. Понятно, что себестоимость производства продукции и стоимость жизни здесь гораздо выше, чем в иных условиях, но и государство уже не может не считать затраты на получение конкретного хозяйственного и социального результата.

Необходимо, кстати, определиться и с самим понятием “северная территория”, ибо к таковой может быть отнесена почти вся Россия.

Бюджетный федерализм безусловно должен включать **местный уровень власти**. Пока не будет четкого разграничения источников доходной части бюджетов всех уровней, разделения бюджетных полномочий, пока федеральное законодательство не определит принципы формирования и использования муниципальных финансовых ресурсов, взаимоотношений органов местного самоуправления с хозяйствующими субъектами и финансово-кредитными институтами, пока местная власть будет зависимой от распределения кусков общего “бюджетного пирога”, местное самоуправление не сможет реализовать огромный потенциал, который заложен в этот институт.

Правительство Российской Федерации обязано относиться к местному самоуправлению как к самостоятельному, полноценному и серьезному партнеру в экономическом реформировании страны.

## **6. Россия сосредотачивается**

Почти полтора века назад, когда Россия испытывала тяжелые испытания, горечь разочарования в своих силах, переживала глубокий кризис, один из замечательных людей того времени сказал: "Россия не дуется, Россия сосредотачивается". Это должно служить примером для нас и сегодня. Поэтому помимо доктринальных основ внешней и оборонной политики нам необходима консолидация всех общественных и политических сил, властных институтов перед лицом угроз, стоящих перед страной. Способствовать такой консолидации считаю одной из своих важнейших задач.

### **6.1. Внешней политике - достоинство и последовательность**

В истекшем году нам удалось продвинуться в решении основных задач внешней политики, поставленных в предыдущих Посланиях: создание благоприятных внешних условий для продолжения российских реформ и установление подлинно равноправных отношений с ведущими державами мира, отвечающих статусу и потенциалу нашей страны. Мы отстаивали национальные интересы России, не сползая к конфронтации, а укрепляя основы стабильности и добрососедства в международных отношениях.

Укрепились наши позиции в клубе ведущих держав. В Москве в формате "восьмерки" состоялась встреча лидеров по ядерной безопасности, во многом обеспечившая прорыв в подготовке Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний. На лионской встрече наша страна впервые подключилась к обсуждению всего спектра глобальных проблем, напрямую затрагивающих интересы каждого из россиян.

Теперь на очередной встрече - в Денвере - мы намерены выдвинуть конкретные предложения о путях практического решения ряда важных проблем - от борьбы с международным терроризмом до сотрудничества в охране окружающей среды.

Российская внешняя политика нацелена на построение новой системы международных отношений, учитывающей реальности многополюсного мира. В ней не должно быть места доминированию какого-то одного центра силы. Свое видение международной стратегии создания такого миропорядка наша

страна изложила на сессии Генеральной ассамблеи ООН. Суть этой стратегии проста: мир 21 века должен меньше опираться на военную силу, и гораздо больше - на силу права. Именно поэтому мы предлагаем заключить Договор о ядерной стабильности и безопасности с участием всех ядерных держав и провести III Конференцию мира.

На приоритетном направлении нашей политики - СНГ - нам удалось сделать крупные шаги к формированию интеграционного ядра Содружества. Этапными событиями здесь стали создание Сообщества России и Белоруссии, и Межгосударственного Совета России, Белоруссии, Казахстана и Киргизстана. Заработал Таможенный союз. Его пользу ощутили на себе миллионы россиян и граждан стран-партнеров.

Еще одна принципиально важная задача нашей политики в СНГ - установление стабильных, подлинно добрососедских отношений с Украиной. Готовы для этого терпеливо работать над решением всех проблем, в первую очередь - проблемы базирования Черноморского флота России. Надеюсь, что и наши украинские партнеры проявят конструктивный, заинтересованный подход.

За истекший период много делалось для ликвидации конфликтных ситуаций на территории СНГ. Важным достижением для всего Содружества в 1996 году стало подписание в Москве соглашения о путях прекращения войны и установления мира в Таджикистане. Россия активно содействовала этой договоренности. Мы намерены и впредь делать все необходимое, чтобы на таджикской земле скорее утвердились мир и национальное согласие.

Одной из главных забот российской внешней политики была и будет защита прав наших соотечественников и сограждан, живущих за рубежом. Здесь особую озабоченность вызывает положение русскоязычного населения в Эстонии, Латвии и ряде других государств.

Наша позиция в этом вопросе - не прикрытие каких-то имперских устремлений в отношении прибалтийских соседей. Наши действия продиктованы настроением всего российского общества, нашими моральными и правовыми обязательствами как члена Совета Европы и ОБСЕ.

На европейском направлении в 1997 году мы сосредоточим усилия на надежном обеспечении интересов безопасности России. Здесь главная проблема - последствия возможного расширения НАТО на Восток.

Подтверждаю уже не раз заявленное нами отрицательное отношение к этим планам. Они чреваты милитаризацией и новым расколом Европы. Будет существенно понижено значение существующих общеевропейских политических организаций. Чтобы предотвратить это, члены альянса должны в полной мере считаться с интересами единой Европы, с интересами России.

Тогда и Россия, сейчас и в будущем, будет считаться с интересами наших западных партнеров. Напомню: без России, и тем более вопреки ей, еще никто в Европе не создавал в последние столетия прочной системы безопасности.

Выход из нынешней сложной ситуации есть. Европейцы должны вместе взяться за реализацию того, о чем мы договорились на Лиссабонской встрече ОБСЕ: заняться практической работой над новой моделью общей и всеобъемлющей безопасности для Европы. Начат серьезный разговор России и НАТО о всем комплексе наших отношений. Мы - за твердые гарантии взаимной безопасности, в том числе в ядерной сфере, за создание надежного механизма консультаций, за сотрудничество по проблемам международной безопасности. Всем этим договоренностям нужно придать правовую форму. Назрела и адаптация Договора об обычных вооруженных силах в Европе. Она должна раз и навсегда исключить опасность возникновения войны и гонки вооружения в центре континента.

О всех этих проблемах намерен обстоятельно говорить с главами европейских государств и президентом США. Предстоящая встреча с президентом Клинтоном должна вывести российско-американские отношения, которые во многом определяют ход мировых событий, на новый уровень конструктивного равноправного сотрудничества.

В прошедшем году Россия вышла на новые, более активные позиции в урегулировании региональных конфликтов, в первую очередь - ближневосточного. Будем вместе с американским коопонсором наращивать усилия в пользу мира, в которых заинтересованы все стороны - и Израиль, и арабы.

Как участники Контактной группы, мы ведем курс на укрепление ростков мира в Боснии и Герцеговине. Россия в 1996 году внесла существенный вклад в Силы по выполнению Парижского соглашения по Боснии, а теперь весомо участвует и в Силах по поддержанию стабильности. Наша страна связана прочными историческими узами с народами Балкан. Мы искренне заинтересованы в развитии всех государств этого региона по пути мира, демократических преобразований, экономического процветания, и готовы к самому широкому сотрудничеству во имя этих целей.

Истекший год показал правильность нашего курса на проведение активной политики партнерства по всем азимутам. Мы целенаправленно развивали связи с ведущими азиатскими державами - Китаем, Индией, странами АСЕАН. Возобновили активное сотрудничество с традиционными партнерами - Вьетнамом, Монголией.

Особо отмечу развитие всесторонних российско-китайских связей, которые становятся примером доброго, доверительного партнерства великих держав на пороге XXI века. Новый импульс такому партнерству даст предстоящая российско-китайская встреча на высшем уровне.

Обнадеживающие сдвиги появляются в диалоге с Японией. Подтверждая действенность Токийской декларации, мы готовы к развитию сотрудничества с Японией по всему фронту проблем, в том числе и в предложенном нами совместном хозяйственном освоении Южнокурильских островов.

Российская внешняя политика должна обрести в ближайшие годы два основных качества: **достоинство и последовательность**.

Достоинство внешней политики России основано на нашей великой многовековой истории. Это достоинство необходимо проявлять в решении двух задач. Первая - защита российских граждан в каждом уголке земного шара. Вторая - последовательное отстаивание наших национальных интересов. Последовательной внешней политике не к лицу шархания. Достойная внешняя политика учитывает чужие интересы, а не подстраивается под них.

## **6.2. Новой России - новая Армия**

Приоритетное значение в предотвращении войн и вооруженных конфликтов Россия как и прежде отдает политико-дипломатическим, международно-правовым и экономическим средствам, коллективным действиям мирового сообщества в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии. Однако отстаивание интересов России по-прежнему обязано опираться на сохранении и развитии ее оборонной мощи. И сегодня она во многом определяет место нашей страны в мировом сообществе.

Первая задача сейчас - разработка военной доктрины Российской Федерации как глубоко проработанного и обоснованного, цельного документа. В нем должны найти отражения современные представления об использовании военной силы для обеспечения жизненно важных интересов страны, о характере и способах решения военных задач. Должны быть учтены реальные возможности государства. Решение о подготовке военной доктрины в течении 1997 года уже принято Советом обороны Российской Федерации.

Одновременно с разработкой военной доктрины должна формироваться опирающаяся на ее положения концепция военного строительства.

Текущий год должен стать переломным в проведении военной реформы. Любые задержки уже наносят ущерб национальной безопасности России. Считаю, что сейчас, до завершения разработки военной доктрины и

концепции военного строительства, можно определить **ряд основных направлений военной реформы.**

1. Реформирование Вооруженных Сил и других войск необходимо осуществлять при неуклонном соблюдении принципа сохранения Российской Федерацией способности осуществлять ядерное сдерживание **от любого вида масштабной агрессии** против нее и союзных государств. При этом для локализации вооруженного конфликта могут быть использованы все обычные средства вооруженной борьбы, которыми располагает Россия.

2. Военное строительство и мобилизационная подготовка экономики Российской Федерации должны осуществляться с учетом того, что локальный вооруженный конфликт должен быть нейтрализован в основном силами одного территориального объединения войск (военного округа), а региональный вооруженный конфликт должен быть нейтрализован в основном силами двух-трех военных округов.

Для успешного решения этих задач необходимо уточнить военно-административное деление территории Российской Федерации (система округов: военных, внутренних войск МВД, пограничных войск, зон ПВО), привести планы оперативной, боевой и мобилизационной подготовки всех формирований, их стратегического развертывания, оперативного оборудования территории в соответствие с уточненным военно-административным делением Российской Федерации.

3. Оптимизацию структуры видов и родов Вооруженных Сил нужно осуществлять за счет объединения (интеграции) родственных по решаемым задачам, вооружению и способам применения видов и родов войск, с сокращением, прежде всего, их органов управления.

Необходимо создать единую систему боевого управления, осуществляемого через Генеральный штаб Вооруженных Сил (при сохранении функций административного управления за Главнокомандующими соответствующих видов Вооруженных Сил).

4. Сокращение численности Вооруженных Сил и других войск целесообразно осуществить в рамках этапов военной реформы.

К концу первого этапа военной реформы должно быть предусмотрено сокращение численности Вооруженных Сил до 1,2 млн. военнослужащих, а других войск - в общей сложности на 30%. При этом будет сокращаться количество военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, а из состава Вооруженных Сил и других войск будут выводиться все воинские формирования, выполняющие несвойственные для армии функции.

К концу второго этапа военной реформы, при сохранении благоприятных военно-политических условий, Российская Федерация должна

иметь общую численность Вооруженных Сил и других войск до 1,7 млн. военнослужащих. При этом, общее количество генералов (адмиралов) не должно превышать в среднем 0,1% от суммарной численности военнослужащих.

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

6. Создаваемая система подготовки военнообязанных резервистов (с привлечением на краткосрочные военные сборы) должна обеспечить как по количеству, так и по качеству подготовку и поддержание обученности необходимого мобилизационного резерва для Вооруженных Сил и других войск. Для тех граждан призывного возраста, которые по каким-либо обстоятельствам не пожелают проходить подготовку в качестве военнообязанного резервиста, предполагается сохранить и расширить альтернативную гражданскую (вероятно, с большим сроком) службу.

7. Совершенствование военно-технической политики в Российской Федерации предусматривается за счет реализации государством мероприятий, направленных: на сохранение научно-производственных и мобилизационных мощностей промышленности по созданию и выпуску современных вооружения и военной техники; разработку и осуществление долгосрочных (до 10-15 лет) программ вооружения, подготовки и развития производственных мощностей промышленности, способных в рамках Государственного оборонного заказа обеспечить оснащение Вооруженных Сил и других войск современными образцами боевой техники; оптимизацию и унификацию номенклатуры разрабатываемых и поставляемых в войска образцов вооружения и военной техники; расширение экспорта самых современных образцов вооружения и военной техники (при соблюдении Россией обязательств по нераспространению определенных видов вооружения и технологии их производства).

При организации научных исследований первостепенное внимание необходимо уделить готовности Вооруженных Сил эффективно функционировать в условиях быстрого развития информационных технологий и новых видов вооружений.

8. Развитие военного и военно-технического сотрудничества Российской Федерации со странами СНГ предусматривается, прежде всего, в таких областях, как:

- координация планов военного строительства, стратегического развертывания территориальных объединений войск и их применения;
- проведение совместных учений, командно-штабных военных игр и тренировок;
- создание (восстановление) единых систем ПВО, предупреждения о ракетном нападении, контроля космического пространства;
- совместное производство новейших вооружений и военной техники, в том числе и экспортных образцов.

9. Сотрудничество с военными партнерами, в том числе с государствами, входящими в НАТО, целесообразно развивать в направлении координации усилий по подготовке и проведению миротворческих операций.

Военную реформу необходимо осуществить поэтапно, в рамках единого, скоординированного в масштабе государства процесса военного строительства как комплекса политических, военных, экономических, социальных и других мероприятий. При этом, конечной целью реформы следует считать приведение в соответствие численности и боевых возможностей Вооруженных Сил и других войск как существующим и потенциальным угрозам и вызовам безопасности России и ее союзников, так и экономическим возможностям государства.

**Первый этап.** Учитывая ограниченные экономические возможности государства в этот период, основные усилия необходимо направить на уточнение задач, стоящих перед Вооруженными Силами и другими войсками, на оптимизацию существующей структуры центральных органов военного управления, объединений, соединений, частей и учреждений Вооруженных Сил и других войск, сокращение их численности и оптимизацию состава. Одновременно требуется создать целостную систему управления всеми вооруженными формированиями в стране с единым планированием подготовки к отражению возможной агрессии.

**Второй этап.** В этот период, после проведенной реорганизации Вооруженных Сил и других войск, перевести их комплектование преимущественно военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, с созданием системы подготовки военнообученных резервистов, совершив тем самым переход к профессиональной армии. Одновременно следует закончить формирование единой в стране системы подготовки военных кадров и комплектования ими Вооруженных Сил и других войск, а также завершить реорганизацию военно-промышленного комплекса,

обеспечив выпуск необходимого количества современных образцов вооружения и военной техники для нужд обороны Российской Федерации и ее союзников.

К концу этого этапа мы должны иметь качественно новые, значительно меньшие по численности Вооруженные Силы и другие войска, оснащенные современной боевой техникой и обладающие высокой профессиональной выучкой.

**Третий этап.** Завершить масштабное перевооружение Вооруженных Сил и других войск. Они должны быть оснащены боевой техникой, не уступающей, но по ряду позиций превосходящей своими боевыми возможностями лучшие образцы зарубежных вооружений.

Укрепление обороноспособности страны должно быть обеспечено необходимой нормативной базой. Надеюсь в данной связи на конструктивное сотрудничество с депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации. В этом году необходимо будет принять федеральные законы "О военном положении" и "О чрезвычайном положении", проекты которых будут внесены в Государственную Думу Правительством и Президентом.

### **6.3. Вместе с Белоруссией**

Важнейшим направлением политики российского государства в 1997 году станет восстановление духовной, культурной, человеческой, экономической, политической общности народов России и Белоруссии.

В полной мере отдаю себе отчет в тех сложностях, которые стоят на пути воссоединения двух суверенных государств, о тех государственно-правовых, финансовых, военных, дипломатических и чисто бюрократических проблемах, которые нам предстоит решить совместно с белорусской стороной в практическом плане в короткий промежуток времени. Отчетливо представляю себе ожесточенность сопротивления этому как внутри двух государств, так и за их пределами. Осознаю и экономическую мощь тех кругов, которые наживались и наживаются в обеих наших странах на наличии "белорусского коридора" для получения прибыли полу- или открыто криминальным путем. Наслышан об аргументах по поводу якобы экономического бремени для России в объединительном процессе. Известны и те политические силы в нашем обществе, которые никому не желают отдать лавры "главных интеграторов".

Но тем не менее твердо убежден в правильности выбранного курса на максимально возможную интеграцию с Белоруссией. И для всех политических сил России, обладающих ответственностью перед будущим, в

решении святой задачи объединения братских народов не может быть места для политиканства, а в работе участвующих в интеграционном процессе государственных органов - для традиционной расхлябанности.

Наш объединительный процесс опирается на весомые заделы, которые связаны не только с многовековой историей совместного существования двух народов в рамках единого государства, но и с взаимодействием в последние годы. Сближение наших стран шло последовательно на протяжении последних лет, что нашло выражение в создании весной 1996 года Сообщества Белоруссии и России. Наши народы неоднократно выражали последовательную волю к объединению, которое принесет целый ряд неоспоримых преимуществ.

В экономической сфере оно:

- облегчит управление конструкцией двусторонних экономических отношений;
- позволит в значительной мере реконструировать разорванные кооперативные связи, что особенно важно для нашего военно-промышленного и машиностроительного комплексов;
- сделает более надежными и рентабельными наши транспортные и трубопроводные артерии;
- укрепит агропромышленный потенциал сообщества;
- даст возможность постепенно преодолеть донорский характер экономических взаимоотношений;
- приведет к синхронизации процессов реформирования экономики и выравниванию экономических структур двух стран;
- увеличит емкость нашего общего рынка к выгоде всех субъектов хозяйствования.

Как показывает объективный анализ экспертов, существующее ныне "полуобъединение" значительно более обременительно для экономик обеих наших стран, чем все неизбежные первичные издержки политической и экономической интеграции.

Безусловны и геополитические выгоды от воссоединения для обоих государств:

- улучшится стратегическое положение России и Белоруссии;
- окрепнет положение Калининградской области;
- будет устранена потенциальная угроза создания пояса изоляции от Европы;
- возрастет совокупное влияние двух стран в мировой политике.

Успех объединения может также придать долгосрочный импульс процессам интеграции постсоветских государств.

Воссоединение двух братских народов, уже тысячелетие связанных общностью исторической судьбы, ни против кого не направлено и не может никому угрожать. Тем более это не призрак “возрождения советской империи”, как объединение Германии не было возрождением Германской империи.

Процесс объединения вступает в полосу конкретных практических шагов. Россия готова пройти до конца свою часть пути. Конкретные направления встречного движения обозначены мною в специальном письме Президенту Белоруссии А.Г.Лукашенко. Президентом Белоруссии и мною созданы рабочие группы для совместной проработки конкретных шагов и их последовательности. Нами принято принципиальное решение об одновременном проведении в двух наших государствах общенациональных объединительных референдумов.

На исходе XX века наши народы не должны пройти мимо уникальной возможности демократическим путем вновь обрести единую судьбу. Потомки не простят нам, если мы упустим этот исторический шанс.

## Заключение

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

Общество подошло к рубежу, когда самое главное и самое конструктивное - последовательные меры по **созиданию** порядка. Нельзя допустить, чтобы неизбежные издержки переходных процессов стали необратимыми. Даже если не случится серьезных срывов, остается опасность эволюционного вползания в такой режим, в котором нынешний беспорядок станет устойчивой формой «порядка».

Наш выбор - это **порядок, основанный на действие закона**. Все остальное в современных условиях просто неэффективно. Порядок, подавляющий человека, его свободу и инициативу, его достоинство, не может стать основой современного общества. Это не только аморально и политически опасно, но и заведомо экономически бесперспективно. «Механический» порядок ломает общество через колено, обрекает страну на безнадежное отставание. По сути дела, он оказывается лишь подобием подлинного и естественного порядка. Устанавливая видимость порядка «внизу», он открывает путь к хаосу в действиях неконтролируемой власти. Поэтому всеми ответственными политиками должно быть осознано и принято главное: **не власть наводит порядок в обществе, а общество наводит порядок в стране, поручая это власти**. Но наведение порядка в стране начинается с наведения порядка в самой власти. Именно так я расцениваю мандат доверия, полученный от российских граждан на последних выборах.

Наведение порядка - не скоротечная кампания, а напряженная систематическая работа. Порядок не привносится извне, а вырабатывается, выращивается. Только такой порядок может гарантировать, что через некоторое время он не выродится в собственную противоположность, как это часто бывало и в мировой, и в российской истории.

**Послание, посвященное наведению порядка во власти, должно подразумевать наведение порядка в реализации самого Послания.**

На Президента страны возложена конституционная обязанность и ответственность за определение основных направлений внутренней и внешней политики России. Эти направления формулируются, в первую очередь, в ежегодных Посланиях Президента Федеральному Собранию.

Поэтому рассматриваю их как документы, обязательные для исполнения всеми, кто занимает государственные должности в исполнительной власти, и задающие ориентиры для деятельности иных ветвей власти.

С этой точки зрения не могу удовлетвориться судьбой предыдущих Посланий, степенью и качеством их реализации. Грош цена самым прекрасным планам, если не обеспечивается их выполнение. Цепочка неисполнительности начинается с нереализуемых задач. Поэтому в нынешнем Послании речь идет только о наиболее важных и реальных целях.

**Начиная с 1997 года вводятся в практику меры, призванные обеспечить выполнение задач, поставленных в Послании:**

1. Будет издан Указ, регламентирующий осуществление основных мер, предусмотренных в Послании.

2. Правительство Российской Федерации будет регулярно (один раз в три месяца) представлять Президенту Российской Федерации отчеты о выполнении Послания на текущий год.

В этих отчетах должны содержаться совершенно конкретные данные о том, что удалось и что не удалось сделать в направлениях, обозначенных в Послании, а также сведения о ближайших планах.

3. Подготовка проекта бюджета на очередной год будет проходить под контролем Президента страны. Задача - обеспечить соответствие проекта федерального бюджета социально-политическим приоритетам, определяемым главой государства.

4. Администрации Президента РФ поручается анализировать действия региональных властей по выполнению задач, поставленных в Послании.

5. Намерен сам отчитываться перед гражданами России о ходе выполнения Послания.

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

\* \* \*

В Писании мудро сказано: **не ссорьтесь в дороге**. Это требование из области политической морали переходит в область права. Конституция и сформированные на ее основе ветви власти являются неоспоримо легитимными. Нагнетание политического противостояния в этих условиях демонстрирует не что иное, как неуважение к тем законным установлениям и процедурам, которые определяют существующий политический порядок в России.

Стиль политических отношений должен быть приведен в соответствие с легитимностью и ответственностью действующей власти. В нашей политике не должно остаться места взаимным оскорблениям, нагнетанию ненависти и страха, явным и скрытым претензиям на узурпацию власти.

Страна трудно привыкает к самой мысли о том, что возможен порядок, основанный не на страхе и диктатуре. Тем более не надо использовать политический плюрализм как плацдарм для политических атак друг на друга: нестабильность и перенапряжение во власти - постоянная питательная среда беспорядка в государстве, стране и обществе.

**Установить порядок, в основе которого лежали бы не диктатура и подавление, а разум и согласие, энергия примирения и созидания - это поистине исторический вызов для России.**

Общественное согласие, начавшееся с политических деклараций и тактических договоренностей, уже становится практической, жизненной реальностью. Из полигона для испытания политического оружия Россия превращается в нормальное место нашего общего проживания. Поэтому 1997 год был объявлен годом примирения и согласия.

**На месте баррикад строится Дом. Борьба уступает место Делу.**

Президент  
Российской Федерации

Б.Ельцин

Москва, Кремль  
“ “ марта 1997 года