

Ф 91  
сч 1  
9154  
2.3.1 т1

**Российская Федерация**



**ПОСЛАНИЕ  
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОМУ СОБРАНИЮ**

**ОБ УКРЕПЛЕНИИ  
РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА**

**(Основные направления внутренней  
и внешней политики)**

МОСКВА — 1994

№ 01858

Российская Федерация



ПОСЛАНИЕ  
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОМУ СОБРАНИЮ

ОБ УКРЕПЛЕНИИ  
РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

(Основные направления внутренней  
и внешней политики)

МОСКВА — 1994

№ 01858



## О Г Л А В Л Е Н И Е

<b>Введение</b>	<b>5</b>
<b>1. Правовое государство</b>	<b>11</b>
1.1. Конституция и законодательство	11
1.2. Судебная реформа	17
1.3. Защита гражданина, права и государства	20
<b>2. Человек в демократическом государстве</b>	<b>25</b>
2.1. Права человека	25
2.2. Безопасность личности	27
2.3. Государственная поддержка институтов гражданского общества	32
<b>3. Федерализм - территориальная форма демократии</b>	<b>39</b>
3.1. Целостность государства и региональная политика	39
3.2. Экономическое единство России	45
3.3. Федерализм и межнациональное согласие	48
<b>4. К социальному государству через рыночную реформу</b>	<b>55</b>
4.1. Резервы реформы	55
4.2. Цена реформы и пути ее снижения	63
<b>5. От монопольной идеологии к культурному многообразию</b>	<b>77</b>
5.1. Развитие культуры, науки и образования	77
5.2. Межрелигиозный и многоконфессиональный диалог в светском государстве	85
<b>6. Россия и безопасность в мире</b>	<b>89</b>
6.1. Военная безопасность	89
6.2. Россия в системе международных отношений	92
<b>Заключение</b>	<b>107</b>

# **ВВЕДЕНИЕ**



## ВВЕДЕНИЕ

Россия переживает сейчас один из важнейших этапов развития своей государственности. В конце минувшего года всенародным голосованием была принята первая в ее истории демократическая Конституция.

Несмотря на острейшую политическую борьбу и духовный разлад, несмотря на огромную психическую и физическую усталость, российское общество нашло в себе силы сделать трудный, но решающий шаг на пути к обновлению и стабильности. И это многократно повышает его ценность. Долг всех нас, кто напрямую причастен к судьбе России, максимально использовать этот шанс.

Два года назад мы начали болезненное, но в конечном счете необходимое и целительное реформирование экономики. С огромным трудом мы отошли от края экономической пропасти, в которую неотвратимо сталкивала нас прежняя система, и начали медленное, но всегда уверенное движение к выздоровлению.

В прошлом году мы на мгновение заглянули в другую бездну - гражданского противоборства и в ужасе отпрянули от нее. Сейчас нам нужно сделать все возможное, а может быть, и невозможное, чтобы подобное больше не повторилось.

Российская Конституция - не только символ стремления к национальному согласию. Она - реальная основа налаживания сотрудничества в российском обществе, и прежде всего между ветвями федеральной власти. Среди тысяч сложнейших проблем сегодняшней России нет ни одной, которая может быть решена в



условиях конфронтации и взаимного недоверия. Возобновление непримиримой борьбы - это путь в тупик, и из него не будет выхода. Для тех, кому граждане России доверили управлять страной, это путь к политическому позору, к проклятию, к вечному забвению.

Идеологический вакуум, возникший после крушения прежней системы, заполняется сегодня бесплодными спорами о преимуществах тех или иных "измов". Слишком часто они становятся символами противостояния и ненависти, знаками беды.

Мы все должны понять, что государство не может строиться на идеях, вызывающих раскол и поляризацию общества. В его основе должны лежать естественные ценности и понятия, обращенные ко всему народу и каждому человеку в отдельности. Такие, как безопасность, свобода, благосостояние, солидарность.

Наша стратегическая цель - сделать Россию процветающей страной, в которой живут свободные люди, гордые своей древней историей и смело смотрящие в будущее; страной, в которой власть основана на праве и не подавляет гражданина; страной с эффективной экономикой, сочетающей национальные особенности и мировые достижения.

Эта цель близка и понятна всем россиянам независимо от убеждений, политических ориентаций, социального и имущественного положения, возраста и национальности. Достичь ее мы сможем, если сплотимся вокруг общей практической задачи - **укрепление Российского государства**. Чтобы решить ее, у нас есть главное условие - Конституция. В ней очерчен правовой каркас сильного и стабильного демократического государства.



Центральным ориентиром в этом деле для нас является формула Конституции - Россия есть демократическое федеративное правовое социальное и светское государство.

Российское государство мы должны укреплять, потому что укрепить государство - значит:

- усилить его институты, наладить нормальное взаимодействие между ними;

- создать нормальный механизм его взаимодействия с обществом;

- найти оптимальные способы его участия в экономических процессах;

- создать действующие механизмы обеспечения и защиты прав и свобод каждого человека, независимо от национальности, веры, социального положения;

- обеспечить гражданам России уверенность и спокойствие в своей стране, на улицах ее городов и сел, в своих домах и квартирах;

- обеспечить России достойное место в мировом сообществе.

Россия не будет сильной, если не будет единой. Самой прочной гарантией единства страны, равноправия населяющих ее народов станет реализация принципов федеративных отношений, заложенных в Конституции.

Простые человеческие ценности, уважение к демократии, к праву укоренятся, если государство будет активно помогать становлению гражданского общества, поддерживать гражданскую демократическую инициативу, если в сложный переходный период



проявит дальновидность - поддержит культуру, науку, образование, установит диалог с различными религиями и конфессиями.

Правовое государство должно быть сильным, чтобы гарантировать безопасность людей, нанести удар по преступности, перейти в наступление на коррупцию.

Сильное государство - основа продолжения реформы, преодоления кризиса, налаживания структурной перестройки экономики, создания условий для ее стабилизации и подъема.

Россия заинтересована в обеспечении экономических, культурных, семейных, просто человеческих связей между новыми независимыми государствами. Важнейшее условие для этого - признание каждым из них приоритета человеческих прав, необходимости защиты интересов этнических, культурных и языковых меньшинств.

В интересах России создание благоприятных внешних условий для развития страны. Этого необходимо добиваться корректной и дружественной, но вместе с тем твердой и последовательной внешней политикой, в которой стремление к сотрудничеству не вступает в противоречие с национальными интересами страны и чувством национальной гордости россиян.

Страна находится на развилке исторических дорог. Один путь ведет к безоглядной политической конфронтации, распаду государства, человеческим трагедиям, другой - к созидательному согласию, осознанию общей, непреложной для всех, без различия взглядов и политических позиций, цели: укрепление Российского государства на благо его граждан.





Мы все нуждаемся во взаимопонимании. И оно будет найдено, если скоординированную работу сумеют наладить все, и прежде всего Президент, Федеральное Собрание и Правительство.

Настоящее Послание Президента Российской Федерации - важный шаг в этом направлении. В Послании заявлен политический курс главы государства. Президент не вторгается в компетенцию ни одного из федеральных органов государственной власти. В то же время содержащиеся в Послании политические, экономические и социальные ориентиры становятся основой для оценки деятельности всех органов государственной власти.

В соответствии с пунктом "е" статьи 84 Конституции Российской Федерации и исходя:

из стремления обеспечить более сбалансированный и взвешенный подход при определении основных направлений внутренней и внешней политики;

из конституционной обязанности Президента Российской Федерации обеспечить согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти,

направляю Федеральному Собранию Российской Федерации ежегодное послание "Об укреплении Российского государства (Основные направления внутренней и внешней политики)".

# **1. ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО**



# 1. ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

## 1.1. Конституция и законодательство

Принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 года Конституция создала предпосылки для строительства в России сильного государства. Новое устройство государственной власти, закрепленное Конституцией, соответствует демократическим стандартам.

Разработка Конституции происходила в условиях жесточайшего политического противостояния. Это не могло не сказаться на юридическом качестве отдельных статей.

В новой политической ситуации и на базе принятой Конституции продолжение поэтапной конституционной реформы - оправданный и правомерный процесс. Но при этом важно действовать без спешки, не поддаваться сиюминутной политической конъюнктуре, учитывать тот практический опыт, который будет накапливаться при реализации положений Конституции по мере развития общества.

Сейчас завершается важный этап преобразования России в демократическое государство. На основе Конституции формируется демократическая система власти.

Новое политическое и правовое содержание обрел институт Президента, полномочия которого направлены на укрепление государственности, защиту конституционных ценностей.



По-новому выражены в Конституции роль и место Правительства. Оно стало самостоятельным конституционным институтом, способным нести всю полноту ответственности за принимаемые им решения. В то же время Правительство действует в рамках законов, указов и в соответствии с политикой Президента.

В декабре 1993 года в России появился парламент - Федеральное Собрание. Без развитого парламентаризма полноценная демократия невозможна.

В самое ближайшее время будет обновлена и реформирована система правосудия. Ее роль до сих пор далека от той, которую судебная власть должна играть в правовом государстве.

Конституция создала благоприятную основу для взаимодействия всех ветвей власти, прежде всего Президента и парламента. Однако Конституция определяет лишь юридические условия совместной работы Президента и Федерального Собрания. Необходим также благожелательный психологический климат взаимоотношений. Это и есть политическая культура.

Ежегодные президентские послания - один из ее элементов. Послание - не директива, но и не набор благих пожеланий. Президент обладает достаточными конституционными возможностями воздействия на положение дел. Парламент, уважая полномочия Президента, не будет воздвигать искусственные барьеры на пути реализации основных направлений внутренней и внешней политики. Именно такого согласия ожидает народ от власти. Именно от этого, в первую очередь, зависят укрепление нашего государства и гражданский мир в стране.



Стабильность общества, защита его основополагающих ценностей, прежде всего прав человека, обеспечение национальных интересов России во многом зависят от того, насколько эффективно демократическая власть будет работать, сумеет ли преодолеть разрыв между конституционными принципами и реальной практикой.

Одна из причин такого разрыва в том, что и в обществе, и в государственном аппарате продолжается глубинная борьба между сторонниками и противниками демократической системы. Борьба интересов характерна для любого свободного общества. Но она плодотворна, пока ведется в системе демократических ценностей.

Это - необходимое ограничение, и оно должно стать критерием правовой оценки любого политика, политической организации, любого государственного института. В частности, нельзя впредь допускать деятельность партий, движений, иных объединений, посягающих на основы конституционного строя, проповедующих и сеющих социальную, национальную и религиозную вражду и ненависть. В равной степени нельзя допускать такие антиконституционные проявления и под прикрытием депутатского статуса, государственной должности.

Игнорирование органами власти фактов посягательства на конституционный строй означает неумение либо нежелание защитить демократию мерами государственного принуждения, хотя это прямо диктуется Конституцией.

Другая фундаментальная причина разрыва между демократическими принципами и государственной практикой состоит в том, что, отказавшись от командного принципа осуществления



власти, государство так и не смогло в полной мере овладеть правовым принципом. Это вызвало такие угрожающие явления, как:

- неконтролируемый рост управленческого персонала во всех сферах, что снижает эффективность власти, уродует всю систему управления;

- расцвет бюрократизма, который заглушает рост новых экономических отношений, искажает социальную политику государства, угнетающе действует на социальное самочувствие людей;

- включение части чиновничества на разных уровнях управления в политическую борьбу, что приводит к саботажу государственных решений;

- коррупция, проникшая в государственный и муниципальный аппарат;

- опасно низкий уровень исполнительной дисциплины;

- рассогласованность в работе министерств, ведомств, других государственных органов.

Нужно открыто признать: демократические принципы организации власти все больше и больше дискредитируются. Формируется негативный образ демократии как слабой, аморфной власти, мало что дающей большинству людей и отстаивающей прежде всего свои корпоративные интересы. Российское общество обрело свободу, но пока не ощутило демократию как систему сильной и в то же время целиком ответственной перед народом государственной власти.

Поэтому на новом этапе требуется создать и отладить практические механизмы демократии. Решить эту проблему можно,



если радикально повысить эффективность государственной власти, обеспечив точное и неуклонное соблюдение Конституции и законов, применяя, если надо, такой обязательный атрибут власти, как государственное принуждение, опирающееся исключительно на право.

Это проблема первостепенной важности, и ее необходимо решать совместными усилиями Президента, Федерального Собрания, Правительства, других органов государственной власти. В ближайшее время следует разработать и принять законы, устанавливающие четкие правила функционирования государственных органов, в первую очередь органов исполнительной власти. Они должны предусматривать действенные механизмы контроля и ответственности, позволяющие принимать правовые акты, реально выполнимые, а значит, не допускающие произвольного толкования, экономически проработанные, включающие конкретные санкции за их неисполнение. Среди них законы о Правительстве, о федеральных органах исполнительной власти, о нормативно-правовых актах, о федеральной государственной службе, об основах организации представительных и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, о статусе депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации.

На федеральном, региональном и муниципальном уровнях необходимо провести ревизию нормативных актов с целью кардинального уменьшения сферы действия так называемого разрешительного принципа и замены его уведомительным.

В практической деятельности органов исполнительной власти контрольные функции и персональная ответственность должностных лиц за неисполнение правовых актов должны получить приоритетное



значение. Оценку работы государственных органов и должностных лиц необходимо проводить не только по результатам их управленческого воздействия на ситуацию, но и, в первую очередь, по уровню исполнения правовых актов, решений вышестоящих органов, принятых в пределах их компетенции.

В правовом государстве власть связана правом, что является обязательным признаком такого государства. Именно поэтому развитие права - актуальное направление политики по укреплению Российского государства.

В этом важном деле главная роль принадлежит Федеральному Собранию. В качестве приоритетов правовой реформы необходимо выделить:

- создание эффективных правовых механизмов, гарантирующих права и свободы человека и гражданина. Сегодня наиболее актуальны в этой сфере Жилищный кодекс, Кодекс законов о труде, закон о публичных мероприятиях, изменения в Законе о защите прав потребителей, законы о государственном социальном страховании, о прожиточном минимуме, о разрешении коллективных трудовых споров;

- развитие правовых основ рыночной экономики (принятие в первую очередь нового Гражданского кодекса);

- совершенствование процессуального, уголовного, административного и других отраслей законодательства, направленное на обеспечение прав личности и общества, их защиту от организованной преступности, коррупции, иных криминальных проявлений.





Особого внимания требуют те отрасли права, которые только начинают развиваться или пока отсутствуют. Это банковское право, вексельное право, налоговое право, право корпоративного управления, информационное право, компьютерное право и т.д.

Правовая реформа должна базироваться на принципах:

- системности нового законодательства (принятие пакетов законодательных актов, исключение повторных актов и правовых пробелов и т.д.);
- правовой экономии (принятие меньшего числа нормативных актов, использование методов кодификации правовых актов и т.д.);
- единства правовой системы (установление четкой иерархии правовых актов как на федеральном уровне, так и в системе взаимоотношений с субъектами Федерации).

## 1.2. Судебная реформа

Если в государстве существует сильная судебная система, то сильно и само государство. Сильно потому, что представительные и исполнительные органы власти не тратят огромные силы на борьбу за выполнение принимаемых ими решений, лишаются соблазна действовать неправовыми средствами.

Главную роль в защите права везде играет судебная власть. Ее сила в том, что она лишена (во всяком случае, должна быть лишена) каких бы то ни было политических интересов. Ее главный и единственный интерес - право как самостоятельная ценность.



В сегодняшней России институты судебной власти фрагментарны, их юрисдикция еще не распространяется на все правовые отношения, законодательная база правосудия во многом устарела и страдает неполнотой.

Перед федеральной властью встает, таким образом, насущная задача - как можно скорее завершить судебную реформу. Ее цель - формирование эффективного правосудия, действующего на строгих правовых и демократических началах.

Реформа правосудия должна обеспечить:

- универсальность судебной защиты (возможность защиты от любых проявлений произвола и насилия);
- доступность правосудия;
- оперативность судебной защиты прав и законных интересов;
- безусловность исполнения судебных решений.

Правовая защищенность граждан слаба. Многие суды не считают конституционные положения нормами прямого действия. Нередко гражданам по разным причинам отказывают в реализации их права на судебную защиту.

Судебные решения, прежде всего в гражданско-правовой сфере, зачастую остаются невыполненными, игнорируются теми, кому они адресованы.

Принцип независимости судей и их подчинения только закону еще не стал нормой жизни. В руках у чиновников остается немало рычагов давления. Условия работы, уровень социальной защищенности, бытового обеспечения судей во многом зависят от благорасположения местного руководства.



12

Интересы усиления государства требуют возобновления работы Конституционного Суда Российской Федерации. Помимо решения вопроса о доизбрании конституционных судей необходимо доработать и как можно быстрее принять новый закон о Конституционном Суде. При этом должны быть учтены изъяны прежнего закона, которые искажали сущность важного института демократии.

Нуждаются в обновлении не только компетенция Конституционного Суда, не только гарантии выполнения его решений, не только статус судей, но и сам процесс конституционного правосудия.

Следует также принять законы, закрепляющие новые процессуальные принципы в уголовном, гражданском, административном и арбитражном судопроизводствах, прежде всего принципы состязательности и равноправия сторон в судебном процессе.

Суд присяжных - одна из наиболее демократических форм судопроизводства. Поэтому в самые короткие сроки заинтересованные органы должны подвести итоги начавшегося в 1993 году эксперимента и внести предложения о возможности полномасштабного введения этого института в судебную практику.

Нужен закон о судоустройстве, устанавливающий общие принципы построения судебной системы в России и особенности правового регулирования различных подсистем судебной власти. Должны быть восстановлены такие прогрессивные институты, как мировые судьи, апелляционное производство.



Назрела необходимость выделения административной юстиции в качестве самостоятельной подсистемы. Она должна состоять из судов или судебных присутствий общих судов, рассматривающих дела о законности действий государственных и муниципальных органов, должностных лиц.

Для демократического реформирования деятельности высшего суда в системе общих судов Российской Федерации требуется закон о Верховном Суде Российской Федерации.

Для создания эффективного правосудия безотлагательно следует принять законодательный акт, устанавливающий гарантии государственной защиты судей, присяжных заседателей, свидетелей, потерпевших, других участников уголовного процесса.

Суды надо финансировать в полном объеме. Это важно не только для поднятия престижа судебной власти, но и для обеспечения полной независимости судов от органов власти всех уровней.

### **1.3. Защита гражданина, права и государства**

Укрепление государства немислимо без обуздания преступности. Огромная сложность, однако, заключается в том, что для эффективной борьбы с преступностью требуется сильное государство. Проблема настолько остра, что ее невозможно отложить на будущее. Речь идет о реальной оценке ситуации и принятии всех возможных мер для ее изменения в лучшую сторону.

Безудержный рост преступности создает серьезную угрозу для государства и общества, жизни, здоровья и имущества граждан.



Преступность сегодня представляет собой угрозу национальной безопасности России.

В последние четыре года ее общий уровень вырос почти в два раза. Усиливаются опасные тенденции в динамике и структуре преступности.

Положение осложняется кризисом, который переживают и правоохранительные органы. Их профессиональное кадровое ядро значительно ослаблено. Все это отрицательно сказывается на раскрываемости преступлений, на авторитете органов охраны правопорядка, влечет за собой безнаказанность правонарушителей и усиление агрессивности преступного мира.

В последнее время предприняты меры, направленные на концентрацию усилий государства на этом важном направлении, подготовлена Федеральная программа борьбы с преступностью на 1994-1995 годы. Ее целью является создание дополнительных гарантий защиты жизни, здоровья, имущественных и иных прав граждан, обеспечение общественной безопасности и правопорядка.

Выполнение намеченных мер связано с соответствующим финансированием, что потребует от российского парламента принятия нелегких бюджетных решений. Каким бы сложным ни было экономическое положение государства, надо сделать все возможное, чтобы удовлетворить самые неотложные финансовые и материальные потребности органов охраны правопорядка.

Министерству внутренних дел следует принять кадровые, организационные меры, обеспечивающие нормальную работу правоохранительных органов. Необходимо избавить их от выполнения



несвойственных им функций и бюрократической работы, ликвидировать ведомственные барьеры, правовую и организационную путаницу в деятельности правоохранительных органов.

Необходимо сформировать в структуре МВД строго централизованную систему подразделений по борьбе с организованной преступностью, обеспечить эти подразделения в первую очередь лучшими кадрами, техникой и финансами.

Интересы борьбы с преступностью требуют проведения единой правовой политики всеми органами и должностными лицами, наделенными правом уголовного преследования, - будь то дознаватель или следователь, прокурор или судья.

Должны быть обеспечены социальная защита сотрудников органов охраны правопорядка и в то же время строжайший контроль за их соответствием профессиональным и моральным требованиям.

Эффективность борьбы с преступностью предполагает укрепление правовой базы. В этих целях Федеральному Собранию предстоит в безотлагательном порядке рассмотреть и принять соответствующий пакет законов.

Следует найти законодательные решения ряда вопросов, связанных с борьбой против организованной преступности и коррупции, среди которых:

- усиление уголовной и иной юридической ответственности всех лиц, участвующих в организованных преступных группах, в особенности их организаторов;
- расширение доказательственной базы;
- защита участников уголовного процесса;



- меры, препятствующие "отмыванию" денег, добытых противоправным путем;

- меры, препятствующие проникновению организованной преступности в государственный аппарат.

Эти вопросы должны найти свое отражение в федеральных законах о борьбе с организованной преступностью, о борьбе с коррупцией, о федеральной государственной службе.

Необходимо ликвидировать пробелы в правовом регулировании борьбы с экономическими преступлениями. Прежде всего должна существовать равная правовая защита всех форм собственности. Нужны акты, направленные на защиту лиц, занимающихся честным предпринимательством, и вместе с тем акты об ответственности за недобросовестную конкуренцию и недобросовестное предпринимательство, ложное банкротство, ложную рекламу, получение кредитов обманным путем, нарушение правил в области налоговой, таможенной и лицензионной деятельности, коммерческий подкуп недолжностных лиц, компьютерные преступления.

Должна быть разработана принципиально новая система предупреждения правонарушений и безнадзорности среди детей, подростков и молодежи, создана сеть государственных и общественных организаций по социальной защите и коррекции поведения этой категории населения.

Необходим комплекс мер по оказанию социальной помощи людям, оставшимся без постоянного дохода, без средств к существованию. Нужен законодательный акт, четко регулирующий



меры по социальной адаптации лиц, освобождаемых из мест лишения свободы.

Активная интеграция отечественной преступности в международную требует укрепления сотрудничества правоохранительных органов России и зарубежных стран. Правовой базой для его расширения может стать быстрее присоединение России к соответствующим международным конвенциям. Необходимо также ратифицировать Конвенцию о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, подписанную более двух лет назад главами государств СНГ в г.Минске.

Неотложной мерой является принятие новых Уголовного, Уголовно-процессуального и Уголовно-исполнительного кодексов, основанных на принципе приоритета общечеловеческих ценностей. В них должна быть отражена специфика новой российской государственности и предусмотрена надлежащая охрана всех ее институтов.



**2. ЧЕЛОВЕК  
В ДЕМОКРАТИЧЕСКОМ  
ГОСУДАРСТВЕ**



## 2. ЧЕЛОВЕК В ДЕМОКРАТИЧЕСКОМ ГОСУДАРСТВЕ

### 2.1. Права человека

Конституция Российской Федерации юридически обеспечивает такое отношение государства к правам человека, которое отвечает современному пониманию демократии, принципам гражданского общества.

Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - главная обязанность государства.

В демократическом государстве власть направлена не на подавление свободы и не на внешнюю экспансию. Все его силовые атрибуты нужны не для самоутверждения власти, а для того, чтобы любой человек был защищен от всякого произвола и насилия, ощущал свое достоинство, выступал как полноправный партнер государства. Другими словами, вся мощь государства должна обеспечивать охрану и защиту прав личности.

Конституция определяет путь, по которому должны следовать государственные органы. В частности, недопустимо более в практике органов государственной власти и местного самоуправления игнорировать положение о том, что Конституция Российской Федерации имеет прямое действие на всей территории Российской Федерации. Это позволяет основывать судебные решения непосредственно на Конституции, в том числе в случае отсутствия или противоречия ей действующих законов.



Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Тем самым государственные органы, должностные лица обязаны строить свою деятельность в соответствии с международными стандартами в области прав человека, юридической защищенности личности.

Однако с принятием Конституции разрыв между ней и действующим законодательством в области прав человека, защищенности личности увеличился. Указы Президента Российской Федерации частично заполнили соответствующий правовой вакуум, но они не могут и не должны постоянно заменять законы. Таким образом, стоит задача приведения законодательства в соответствие с Конституцией.

С целью нормативного обеспечения прав человека в ближайшие два года необходимо:

- разработать и принять законы, прямо предусмотренные Конституцией;
- усовершенствовать действующие федеральные законы;
- разработать и принять нормативные акты, устанавливающие механизм реализации федеральных законов;
- привести правовые акты Российской Федерации и субъектов Федерации в области прав человека в соответствие с Российской Конституцией.



### 2.2. Безопасность личности

Демократическое государство не вправе вторгаться в частную жизнь граждан, но оно должно обеспечить каждому человеку личную безопасность и защиту его достоинства.

Одна из самых острых проблем в жизни государства и общества - стремительный рост преступности. Это один из основных факторов, препятствующих осуществлению реформ, вызывающий у граждан чувство тревоги за свою жизнь и благополучие. Ситуация стала нетерпимой. Правильных слов о войне с преступностью произнесено много. Гораздо меньше результатов. Пора переходить к конкретным делам.

В общественном сознании крепнет мысль, что демократическая власть не в состоянии навести порядок. Необходимо преодолеть это опасное заблуждение. Люди, наоборот, должны обрести уверенность в том, что только демократическое государство способно обеспечить их безопасность.

Решать проблему безопасности личности необходимо безотлагательно и с применением действенных правовых, организационных, кадровых, финансовых мер.

Граждане России нуждаются в правовой защите и от произвола самих государственных структур. Требуется создание развитой и доступной системы юридической помощи населению.

Уровень развития адвокатуры - точный индикатор правовой обеспеченности прав и свобод человека и гражданина. Законодательно должны быть гарантированы независимость и высокий престиж адвокатуры, исключено вмешательство в ее



деятельность органов государственной власти. В то же время необходимо закрепить условия льготного предоставления разнообразных адвокатских услуг гражданам, испытывающим финансовые затруднения.

Государство обязано заботиться о здоровье населения. Здоровье каждого гражданина России должно приобрести самостоятельную ценность.

Вместе с тем качественные показатели состояния здоровья населения в последние 10 лет неуклонно снижаются. Негативно развиваются демографические процессы. Сокращается ожидаемая продолжительность жизни, увеличивается смертность. Нарастает угроза санитарно-эпидемиологическому благополучию граждан. В 1993 году население было обеспечено лекарствами только на 60 %.

Задача Правительства в 1994 году как минимум не допустить снижения объема медицинской и лекарственной помощи населению, объединив различные источники финансирования и сконцентрировав их на наиболее важных направлениях здравоохранения: скорой медицинской помощи и медицине катастроф, интенсивной терапии и реанимации, семейной врачебной практике, лекарственном обеспечении.

Стабилизировать и улучшить положение в сфере здравоохранения призвана реформа системы медицинской помощи. Ее цель - удовлетворение потребностей населения в качественной доступной медицинской и лекарственной помощи, создание условий, способствующих здоровой, активной и продолжительной жизни.



В первую очередь реформа должна предусматривать:

- структурную перестройку отрасли и переход к обязательному медицинскому страхованию всех граждан России;
- поддержку государственной и муниципальной систем здравоохранения.

Как показывает мировой опыт, введение медицинского страхования вместо централизованной системы здравоохранения является наиболее рациональной и надежной формой медицинской помощи. При такой системе интересы пациента защищают не только органы здравоохранения, но и страховые компании.

В России медицинское страхование лишь вступает в силу. Тем не менее уже первый опыт работы территориальных фондов обязательного медицинского страхования показал, что установленный размер страхового взноса явно недостаточен и не в состоянии полностью компенсировать рост цен на медицинские услуги и лекарственную помощь социально незащищенным группам населения. Правительству надо найти возможность поэтапного увеличения страхового тарифа.

Качественная лечебно-профилактическая помощь возможна только на основе применения высокоэффективных медицинских технологий, достижений медико-биологических и технических наук, требующих современной производственной базы. Всесторонне содействовать ее развитию - важная задача федеральных органов власти. Следует осуществить крупномасштабное привлечение предприятий страны, в первую очередь конверсионных, к



производству современных высококачественных медикаментов и медицинской техники.

Необходимо сохранить беспощинный централизованный ввоз только жизненно важных импортных медикаментов, не производимых в России. Эти меры станут серьезной поддержкой отечественной медицинской промышленности.

Преобразования в системе здравоохранения требуют законодательного обеспечения. В ближайшее время парламенту Российской Федерации предстоит рассмотреть законопроекты о системах здравоохранения, о правах пациентов, о лекарственных средствах, об охране семьи и ряд других.

На протяжении длительного времени в нашей стране преобладал бездумный подход к созданию новых производств и возведению промышленных объектов, использовались хищнические методы освоения природных богатств. В наши дни людям приходится расплачиваться за эти просчеты.

Обширные регионы страны стали зонами экологического бедствия. Жизнь и здоровье десятков миллионов людей, проживающих на этих территориях, животный и растительный мир находятся под серьезной угрозой. В ряде мест, особенно в крупных промышленных центрах, сложилась критическая ситуация.

Вполне обоснована тревога общественности за состояние окружающей среды, справедливы требования срочно приступить к конкретной работе, с тем чтобы улучшить положение.

Право граждан на благоприятную окружающую среду закреплено в Конституции. Поэтому конституционной обязанностью



всех органов власти является создание условий, способствующих оздоровлению природы. Необходимо руководствоваться тем, что экологическая безопасность - составная часть национальной безопасности России.

Правительством разработан ряд неотложных экологических программ, но их реализация продвигается крайне медленно. Сказывается недостаточное финансирование. Федеральному Собранию и Правительству придется уделить этой проблеме серьезное внимание.

Оздоровить экологическую ситуацию во многих регионах в состоянии федеральные службы, осуществляющие экологический контроль, охрану природных ресурсов и регулирующие их использование. Для этого важно, чтобы они не ограничивались констатацией нарушений и использовали в полной мере все имеющиеся у них возможности.

Решительный поворот в природоохранной деятельности должна обеспечить долгосрочная государственная стратегия охраны окружающей среды, основные положения которой утверждены в начале февраля 1994 года Указом Президента Российской Федерации.

Главное внимание в ней уделено:

- обеспечению экологически безопасного устойчивого развития в условиях рыночных отношений;
- охране окружающей среды (в том числе выводу из кризисной экологической ситуации крупных городов и промышленных центров, гарантии радиационной безопасности населения);





- оздоровлению и восстановлению нарушенных экосистем России;
- активному участию в решении глобальных экологических проблем.

В соответствии с этой стратегией Правительству предложено в двухмесячный срок разработать план действий по охране окружающей среды на 1994-1995 годы. В текущем году Правительству поручено также разработать концепцию перехода Российской Федерации на модель устойчивого развития, обеспечивающую сбалансированное решение социально-экономических и экологических задач.

Сложность и масштабность этих проблем требуют конструктивного взаимодействия федеральных и региональных органов власти, органов местного самоуправления, предпринимателей и общественных объединений. Потребуется взвешенное, в рамках закона, применение как экономических, так и административных регуляторов, развитое правовое обеспечение, проведение целенаправленной социально-экономической, финансовой и налоговой политики.

### **2.3. Государственная поддержка институтов гражданского общества**

Без развитого гражданского общества государственная власть неизбежно приобретает деспотический, тоталитарный характер. Только благодаря гражданскому обществу эта власть ставится на службу человеку, становится защитницей свобод.



Особенность российской ситуации в том, что параллельно становлению гражданского общества создаются основы нового демократического государства.

Поскольку не может быть демократического государства без гражданского общества, государство объективно заинтересовано в оказании поддержки общественным институтам. При этом речь идет не о вмешательстве государства в жизнь гражданских структур, не о наделении общественных объединений государственно-властными полномочиями, а о селективной помощи тем институтам гражданского общества, которые способны непосредственно усиливать демократический потенциал власти.

В формировании гражданского общества неопенима роль средств массовой информации. Защита их свободы - задача стратегического значения. Пока есть эта свобода, демократия защищена самым важным из охранительных рубежей.

Российские средства массовой информации переживают сегодня серьезные качественные изменения, связанные с переходом на рыночные рельсы. Накопилось немало проблем. По-прежнему, как и в предыдущие два года, ключевой вопрос - финансы. В 1994 году ни в коем случае нельзя оставлять прессу без дотаций.

Необходимо постепенно переходить к разгосударствлению средств массовой информации, в первую очередь газет и журналов. Органы государственной власти должны передавать свои функции учредителей редакциям, журналистским коллективам.

Ясно, что государство не справится с финансовым содержанием телерадиокомпаний. Пакет президентских указов по



телерадиовещанию от декабря минувшего года определил курс государственной политики в этой сфере. Но важно, чтобы в ходе осуществления практических шагов не было разорвано на куски и поделено информационное пространство России. Государственный канал телевидения и радио должен сохраниться.

Пора, наконец, развивать законодательную базу деятельности средств массовой информации. Первым здесь должен быть закон о праве на информацию. Необходимо также подготовить законопроекты, регулирующие деятельность телерадиокомпаний, тем более что неплохой задел для этого имеется.

Один из факторов, осложняющих формирование политической системы демократического типа и гражданского общества, - слабость и аморфность партий и общественных организаций. Велика инерция межпартийной, межгрупповой борьбы, в которой интересы граждан отодвигаются на задний план.

Прошедшие в декабре 1993 года выборы в Федеральное Собрание выявили значительные недостатки в законодательном обеспечении деятельности партий, общественных объединений, средств массовой информации в период избирательной кампании.

Необходимо, чтобы очередные президентские и парламентские выборы прошли уже на основе новых законов. Не менее важно на федеральном уровне определить и основные положения избирательного законодательства субъектов Федерации.

Особая роль отводится закону о политических партиях, который наряду с общедемократическими положениями должен дать импульс развитию многопартийности.



Важно, чтобы этот закон обеспечил:

- закрепление роли партий как основных каналов политической активности, связанной с формированием власти;
- создание условий, стимулирующих укрупнение партий и формирование стабильной партийной системы;
- направленность партийной деятельности на выявление и выражение мнений различных слоев общества.

Целесообразно обеспечить согласованность и взаимную дополняемость закона о политических партиях и законов о выборах.

Разрабатывать законы о выборах следует опираясь на критическое осмысление опыта первых многопартийных выборов, исходя из преимущественного участия в выборах крупных политических блоков.

Важное направление законотворчества - порядок использования средств массовой информации как в ходе избирательных кампаний, так и в период между выборами. Здесь не обойтись без законодательного регулирования времени, отводимого телевидением и радиовещанием для ведения избирательных кампаний. В этом случае бесплатное предоставление эфира государственными средствами массовой информации должно стать одной из форм государственной поддержки многопартийности.

Целесообразно использовать опыт, накопленный во время последних выборов. Третейский информационный суд, а теперь Судебная палата должна обобщить этот опыт и представить Президенту соответствующие предложения.



На федеральном уровне доступ к государственной поддержке, к участию в выборах надо открыть объединениям, получившим статус общероссийских политических партий.

Принятием отдельных законодательных актов о партиях и об общественных организациях (объединениях) будет разведена собственно политическая активность и деятельность организаций и граждан, направленная на решение неполитических проблем. Это вовлечет общественные организации в осуществление социальной политики государства. Ему следует частично финансировать деятельность общественных объединений, занятых решением приоритетных социальных задач. Это позволит снять часть бремени с государства, сократить государственный аппарат. Продуманный, законодательно закрепленный порядок распоряжения общественными организациями частью государственных средств поможет повысить эффективность их использования.

Государство должно оказывать поддержку общественным организациям в форме:

- субсидий, предоставляемых на конкурсной основе;
- наделяния правом пользования государственным имуществом;
- предоставления налоговых льгот, полного или частичного освобождения от платы за услуги государственных предприятий.

Оказывая помощь, государство должно иметь право контроля за использованием предоставляемых финансовых и иных средств.

Такой механизм должен найти воплощение в законах об общественных организациях (о свободе ассоциаций), о



профессиональных союзах, законе о некоммерческих организациях, о благотворительных фондах и благотворительной деятельности.

Одним из признаков развитого гражданского общества является система институтов самоуправления. Эти институты позволяют придавать свободной деятельности человека созидательный смысл, связывать ее с самоответственностью.

Именно поэтому Конституция выделяет отдельную сферу гражданской самостоятельности и активности - местное самоуправление, определяя, что органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти, а действуют самостоятельно и ответственны перед своим населением.

Однако это не означает, что государство может полностью отстраниться от правового регулирования структуры, функций и полномочий местного самоуправления. Нельзя не учитывать, что это не только сфера самоорганизации жителей, но и специфический уровень власти.

**3. ФЕДЕРАЛИЗМ -  
ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ФОРМА  
ДЕМОКРАТИИ**



### 3. ФЕДЕРАЛИЗМ - ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ФОРМА ДЕМОКРАТИИ

#### 3.1. Целостность государства и региональная политика

Укрепление государства - прежде всего укрепление его территориальной целостности и единства. Проблема не сводится только к обеспечению нерушимости государственных границ и защите страны от внешних угроз. При всей важности этих задач тревожат проявления дезинтеграции страны, внутренние тенденции, угрожающие ее территориальной целостности.

Опасения обусловлены тем, что коренные преобразования в экономической и политической сферах совпали с кризисом унитаризма, который себя изжил. Для России, начавшей демократические преобразования, единственно реальный способ ее укрепления - создание современного федеративного государства.

Задача федеральных властей - найти такую форму государственного устройства, чтобы естественное стремление регионов к большей самостоятельности не создавало угрозы целостности России.

Первые шаги на этом пути уже сделаны. Сама Конституция была подготовлена при непосредственном участии субъектов Федерации. В процессе Конституционного совещания удалось устранить многие противоречия и найти компромиссные юридические формулы, ставшие основой дальнейшего продвижения вперед.





Регионы активно налаживают координирующие и управленческие связи друг с другом. Заработал механизм "самонастройки", благодаря которому в России начинают складываться новые социально-экономические комплексы, не разделенные административными границами. Появились и прообразы межрегиональных структур управления, взявшие на себя часть функций, которые ранее исполнял унитарный центр. Это - межрегиональные ассоциации, охватившие своей деятельностью всю Российскую Федерацию.

Рост самостоятельности регионов и сокращение полномочий федеральной власти не означают ослабления государственности, не создают угрозы единству страны. В Конституции заложены базовые принципы, гарантирующие:

- незыблемость территориальной целостности государства;
- равноправие членов Федерации между собой и по отношению к федеральным органам государственной власти;
- единство основ государственного строя (соблюдение каждым регионом таких основополагающих принципов государственности, как народовластие, разделение властей, многопартийность, равные избирательные права граждан);
- свободу передвижения людей, распространения информации, перемещения товаров и денег по всей территории государства (внутренние административные границы не могут быть превращены в государственные или экономические);
- верховенство федерального законодательства;



- недопустимость действий, направленных на одностороннее изменение статуса субъекта Федерации.

Как и все остальные статьи федеральной Конституции, эти принципы обязательны для выполнения властями и гражданами в любом регионе России. Во всем, что не противоречит этим принципам и не отнесено к компетенции Российской Федерации, регионы свободны в своем развитии.

Время борьбы регионов с "центром" за свои права уходит в историю. Конституция предоставила всем регионам России широкие права. Те региональные политики, которые все еще требуют полномочий, ломятся сквозь стену рядом с открытой дверью. Главная проблема в том, чтобы скорее приступить к реальному освоению своих прав.

Широкая передача властных полномочий в регионы вовсе не означает, что федеральные власти устраняются от какого бы то ни было воздействия на региональную жизнь российского общества. Напротив, в новых условиях возрастает необходимость разработки и проведения в жизнь новой региональной стратегии российского государства.

Такая задача была поставлена Президентом еще в апреле прошлого года, однако до преодоления конституционного кризиса ее решение было затруднено.

Основные принципы и цели региональной стратегии состоят в следующем:

- преодоление резких различий между районами по уровню жизни, по условиям развития;



- развитие межрегионального сотрудничества и максимальное использование потенциала разнообразия регионов;
- использование стимулирующих и регулирующих методов, отказ от администрирования;
- благополучие граждан;
- переход от узкоэкономических к более широким - общественным и социальным - целям;
- обеспечение территориальной справедливости (ни один регион не должен получать каких-либо неоправданных привилегий).

Важным инструментом совершенствования основ федерализма должен стать закон об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти в субъектах Федерации.

В политической сфере гарантия региональной самостоятельности - прямые выборы региональных властей. Региональные власти должны подчиняться не федеральным властям, а федеральной Конституции.

Гарантией экономической самостоятельности регионов должно стать разделение источников налоговых поступлений между федеральным, региональным и местным уровнями. Тогда каждый уровень государственной власти будет по-настоящему независим от других. В качестве налогоплательщиков могут выступать граждане и предприятия.

Одним из важнейших условий сохранения территориальной целостности является обеспечение прав местного самоуправления. В компетенции его органов - удовлетворение самых насущных,



повседневных, жизненно необходимых потребностей людей, что не под силу ни федеральной, ни даже региональной власти.

Местное самоуправление имеет глубокие исторические корни в российской политической культуре в виде земства. Для молодой российской демократии местное самоуправление может стать эффективным средством активизации граждан, средством вовлечения их в конструктивную политическую работу, которая дает реальные практические результаты.

Именно на уровне местного самоуправления могут получить практическое воплощение различные формы национально-культурного развития народов России.

Перед федеральной властью стоит важнейшая задача - строго разграничить функции, права, обязанности и ответственность между органами государственной власти и местного самоуправления. Одновременно предстоит разделить их материально-финансовые источники. С этой целью необходимо принять федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления. Опираясь на него, органы власти субъектов Федерации должны будут принять правовые акты, регулирующие структуру и полномочия органов местного самоуправления в своих регионах с учетом национальных и местных традиций.

В разработке и реализации региональной политики должны участвовать Президент, Федеральное Собрание, Правительство, субъекты Федерации. Возможности для полноценного взаимодействия законодательной и исполнительной властей в этой сфере теперь имеются. Появление Совета Федерации - первой в истории России "палаты регионов" - поможет существенно повысить



уровень обсуждения региональной проблематики. Высока роль этой палаты в законотворчестве, связанном с решением всего круга региональных проблем страны. И в Совете Федерации, и в Государственной Думе созданы комитеты по делам Федерации и региональной политике.

В ходе развития подлинного федерализма наверняка возникнут новые проблемы, и надо быть готовыми к их решению. Одна из них - возможный рост противоречий между регионами. Они были и раньше, но решались административным порядком в Москве. Теперь же регионам предстоит в основном самим преодолевать эти противоречия. В тупиковых ситуациях Президент будет использовать согласительные процедуры, создавать согласительные комиссии для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, равно как и между органами власти самих субъектов Федерации.

Важнейшим механизмом самонастройки федеративных отношений выступают договоры между федеральной властью и субъектами Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий. Договор такого типа был подписан с Республикой Татарстан.

Особую проблему представляет урегулирование отношений между федеральной властью и Чеченской республикой. Основой для этого могут стать проведение в Чечне свободных демократических выборов и переговоры по разграничению полномочий с федеральной властью.



Ближайшая задача - разработка и принятие базовых законов, позволяющих перевести конституционные принципы новых федеративных отношений в реальную правоприменительную практику. Необходимы законы:

- о принципах разграничения предметов ведения и взаимного делегирования полномочий между федеральным "центром" и субъектами Федерации;
- о порядке принятия в Российскую Федерацию нового субъекта или образования в ее составе нового субъекта;
- о порядке изменения конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации.

### **3.2. Экономическое единство России**

Разные стартовые условия и неодинаковая экономическая политика местных властей усиливают разрывы между различными регионами, формируя потенциал дезинтеграции России. Нетерпимо, когда, вступая в противоречие с Конституцией, власти регионов:

- ограничивают свободу экономических, научно-технических и других договорных отношений между предприятиями различных субъектов Федерации;
- создают препятствия перемещению товаров, финансовых ресурсов и передвижению людей через административные границы территорий;
- нарушают единство принципов налогообложения.

Каждый регион Федерации вправе применять свои тактические приемы при реализации стратегических задач экономической реформы. Но ни один регион не имеет права использовать эти



приемы так, чтобы они фактически перечеркивали общие цели, отделяли его от Федерации, наносили бы прямой или косвенный ущерб другим регионам. Единство экономического пространства Федерации неприкосновенно.

Чтобы его укрепить, необходимо обеспечить приоритетное развитие единой инфраструктуры (энергетика, транспорт, связь, информатика), предусмотреть жесткие санкции к регионам, которые препятствуют перечислению налогов в федеральный бюджет или не выполняют иные обязательства перед федеральными органами.

Федеральная власть должна, наконец, принять исчерпывающие меры для завершения процесса разграничения государственной собственности как между самими субъектами Федерации, так и между федеральным "центром" и регионами. Правительству России в самый сжатый срок следует провести инвентаризацию правового режима управления федеральным имуществом, находящимся на территории субъектов Российской Федерации, и его материального состояния.

Следует пересмотреть предоставленные отдельным регионам льготы, часть которых экономически нецелесообразна, да и просто несправедлива по отношению к гражданам страны, проживающим на других территориях. Нужна система, построенная на единых критериях предоставления льгот по федеральным налогам и кредитам. Необходимо оказывать поддержку предприятиям, работающим по федеральным программам, создавать стимулы для развития российских межрегиональных корпораций. Надо обеспечить безусловное выполнение Конституции, устраняя любые региональные барьеры на пути движения товаров, денег и услуг.



Регионы не могут являться субъектами экономических отношений. Их власти не вправе подменять собою истинных субъектов - граждан и предприятий - только потому, что они размещаются на территории, которая административно подчинена региональным властям.

Вместе с тем нельзя допустить, чтобы борьба с экономическим сепаратизмом ущемляла права регионов Федерации, вела к восстановлению унитарного государства. Курс на передачу им все большего объема полномочий должен продолжаться.

Федеральная власть возьмет на себя поддержку экономически депрессивных регионов через Федеральный фонд регионального развития. Основным источником средств для поддержки тех, кто слаб, должна стать территориальная рента, возникающая в ряде регионов в силу более благоприятных природных и географических факторов, а также вследствие прежних льготных государственных капиталовложений.

Обеспечивая минимально необходимый уровень поддержки систем образования и здравоохранения, институтов рынка труда, федеральные власти не должны ограничивать самостоятельности регионов в выборе своей, приспособленной к местным условиям системы социальной поддержки населения.

Очень важно, чтобы усилия федеральных органов власти дополнялись активной и всесторонней деятельностью субъектов Федерации. Не прямая передача средств из федерального бюджета в региональный, а использование этих ресурсов в совместных программах на паритетных началах - генеральный путь государственного воздействия на региональное развитие. В этом русле





следует подходить, например, к развитию малых и средних городов, автодорожному строительству и т.п. С учетом этого должна быть рассмотрена находящаяся в Правительстве программа развития малых и средних городов.

Большую роль должны сыграть предусмотренные Конституцией территориальные органы федеральной исполнительной власти. Именно они возьмут на себя основную нагрузку по разработке и реализации федеральных и межрегиональных программ для территорий. Понадобится поддержка межрегиональных ассоциаций, действующих в целях экономической интеграции. Речь идет о комплексном использовании и охране природных ресурсов, региональных программах, их долевом финансировании.

### **3.3. Федерализм и межнациональное согласие**

Укрепление Российского государства немислимо без согласия между населяющими его народами.

Множество национальных проблем порождено противоречивостью двух изначально заложенных в основу государственного устройства Российской Федерации принципов: национально-территориального и административно-территориального. Это отчетливо проявляется сегодня, когда происходит перераспределение властных функций и полномочий между федеральными органами и субъектами Федерации.

В нынешних условиях сохраняется историческая необходимость их сосуществования. В то же время противоречия между ними будут



сглаживаться на основе нового, заложенного в Конституции понимания нации как согражданства.

Конституция провозгласила самоопределение Российской Федерации от имени всего ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в государстве; точно так же источником власти в республиках, краях и областях является все их население независимо от национальности. Неконституционно, а потому недопустимо разделение жителей на представителей так называемых "коренных" и "некоренных" национальностей.

Должно неукоснительно обеспечиваться предусмотренное Конституцией равенство прав и свобод всех граждан вне зависимости от их национальности. Ни одна этническая группа не может обладать исключительным правом контроля над территорией, институтами власти и ресурсами. Равенство прав обуславливает необходимость принятия согласованных решений, учитывающих интересы различных национальных групп.

Целостность государства в значительной мере базируется на поддержании единства гражданского общества и сохранении многообразия его этнических компонентов. Вот почему жизненно необходима демократическая национальная политика. Она должна быть направлена на решение следующих наиболее актуальных вопросов:

- национальные проблемы при строительстве федеративного государства;



- защита прав граждан и образуемых ими этнических, религиозных и языковых сообществ;

- национально-культурное развитие народов Российской Федерации;

- предотвращение и урегулирование межнациональных конфликтов.

Прежде всего государство обязано создать условия, позволяющие представителям различных национальностей самостоятельно определять и реализовывать свои социальные и культурные цели, образовывать ассоциации, объединения и другие институты гражданского общества. В экономике это означает прежде всего свободу предпринимательства, равные права на собственность для граждан всех национальностей. В политике - поддержание разнообразных форм самоуправления национальных групп.

Самоорганизация этнических общностей, не имеющих своих национально-территориальных образований на территории Российской Федерации или проживающих за пределами таких образований, возможна в различных формах национально-культурной автономии. Правовые основы их деятельности предстоит определить Правительству и Федеральному Собранию.

Федеральные, республиканско-региональные и местные власти обязаны защищать права человека в национальной сфере и оказывать преимущественную поддержку наименее защищенным этническим группам. Задача государства - сохранение уязвимых этнических культур и общин, особенно в регионах Европейского Севера, Сибири и Дальнего Востока. Проведение экономических реформ в этих



районах должно сопровождаться комплексом мер по защите прав малочисленных народов, среди которых:

- бюджетное финансирование традиционных отраслей экономики и социальной сферы;

- развитие социальной инфраструктуры национальных поселков и разработка особых форм медицинского обслуживания и образования с учетом специфики образа жизни малочисленных народов Севера;

- сохранение языка, культуры, традиционной среды обитания.

Первоочередная государственная поддержка необходима также всем этническим категориям беженцев и вынужденных переселенцев из зон межнациональных конфликтов. Особенно остры подобные проблемы на Северном Кавказе.

В нынешнем году исполняется 50 лет со времени трагического события - насильственного переселения многих народов России с родных мест. Преодоление последствий репрессивной национальной политики - одна из приоритетных задач органов власти всех уровней. В решении этих сложнейших проблем особенно важно межнациональное согласие, готовность к диалогу, поиск компромиссов.

Сохранение и укрепление федеративного государства напрямую зависят от национального самочувствия русских. В России русские составляют абсолютное большинство населения - 83%. Им не угрожают ассимиляция, забвение родного языка, утрата национальной самобытности.



В то же время нельзя отрицать наличия ряда проблем, с которыми сталкиваются русские, особенно в некоторых республиках Федерации и в районах, граничащих с зонами межнациональных конфликтов. По отношению к ним применимы те же основные принципы демократической национальной политики:

- национальный паритет с другими народами на территории всех субъектов Федерации, в частности равенство в использовании родного языка в официальных отношениях, общественной и культурной жизни;

- право на этнокультурную самоорганизацию, например путем создания регионально-культурных ассоциаций на территориях, где русские находятся в меньшинстве;

- государственная поддержка программ возрождения регионального многообразия русской национальной культуры и, разумеется, русских переселенцев. Государство будет стремиться принять всех переселяющихся соотечественников и оказывать первоочередную помощь в размещении и трудоустройстве социально незащищенным группам переселенцев, а также тем из них, кто направляется в районы, развитие которых представляет особое значение для страны.

В России федеральная власть проявила достаточные выдержку и благоразумие, позволившие избежать перерастания конституционных конфликтов с рядом республик в межнациональную конфронтацию. Органам государственной власти еще предстоит разработать концепцию государственной политики России по предотвращению и урегулированию межнациональных конфликтов. В ее основу должен быть положен принцип приоритетности мирных политических



средств разрешения возникающих противоречий. В то же время государство обязано использовать все законные средства, включая силу, для немедленной локализации вооруженных столкновений, разоружения незаконных военных формирований, пресечения деятельности организаций и лиц, проповедующих национальную рознь и призывающих к насилию.

В целом политика межнационального согласия должна занять одно из ведущих мест в государственной стратегии развития Российской Федерации. Для реализации этой политики понадобится разработать следующий пакет законопроектов:

- о национальных меньшинствах;
- о статусе национальных советов, районов, округов, поселений и о национально-культурной автономии;
- о развитии этнических культур и языков;
- о вынужденной миграции и беженцах из зоны межэтнических конфликтов.

## **4. К СОЦИАЛЬНОМУ ГОСУДАРСТВУ ЧЕРЕЗ РЫНОЧНУЮ РЕФОРМУ**



## 4. К СОЦИАЛЬНОМУ ГОСУДАРСТВУ ЧЕРЕЗ РЫНОЧНУЮ РЕФОРМУ

### 4.1. Резервы реформы

Экономика переходного периода всегда неустойчива. Если государство слабое, нарастает нестабильность, останавливается реформа и разрушается хозяйство. В сильном государстве быстрее достигается стабилизация, а реформа создает предпосылки для экономического подъема. Без укрепления государства России не удастся одолеть кризис и осуществить глубокое реформирование экономики.

Сейчас положение в экономике весьма тревожно. Из-за взаимных неплатежей останавливаются предприятия. Продолжается рост цен. В январе 1994 года темп инфляции вновь поднялся и достиг 22 %. Люди месяцами не получают заработную плату. Не спадает социальное напряжение.

В августе 1993 года Правительство приняло Программу действий и старается ее выполнять. Активны власти многих регионов, обладающих теперь достаточной свободой в проведении рыночных преобразований, в которых участвуют миллионы людей. Однако экономическая ситуация не улучшается. Требуется анализ происходящего.

Реальная экономическая реформа в России была неизбежна. Отступление от стратегии реформы поставит страну на грань





катастрофы. Политическая линия государства должна быть однозначной: попятного движения не будет.

Реформа призвана коренным образом трансформировать экономический механизм, сделать его эффективным, работающим на благо людей. Сейчас, спустя два года после ее начала, можно подвести итоги, сопоставить приобретения и потери, определить резервы.

В активе реформы - демонтаж основных элементов отжившей административной системы и переход к экономическим методам регулирования. Завершается первая стадия приватизации, без которой реформа была бы невозможна. За короткий срок частная собственность, почти полностью искорененная в минувшие десятилетия, снова стала реальностью.

Налицо перемены в экономической психологии, постепенная адаптация производителей и потребителей к рыночным условиям. Проведена либерализация хозяйственной деятельности, цен и внешней торговли. Происходит перемещение деловой активности из государственного в негосударственный сектор. Заработал потребительский рынок.

Россия имеет заметное положительное сальдо внешнеторгового баланса. Впервые за многие годы существенно снижен импорт зерна. Удалось обеспечить внутреннюю конвертируемость рубля по текущим операциям, создать определенные валютные резервы, позволяющие поддерживать критический импорт и минимально необходимое обслуживание внешнего долга. Россия постепенно интегрируется в мировое хозяйство.



Обозначенные итоги заметны, если сравнивать с тем, что было накануне реформы. Достигнуты они прежде всего усилиями миллионов людей, принявших реформу. Несмотря на все трудности первых лет рыночных преобразований, люди не хотят возврата к старому.

Результаты скромны, если иметь в виду то, что могло бы быть в нормальных политических условиях и при отсутствии серьезных просчетов властей.

Реформа экономического механизма далека от завершения. Ее резервы значительны и должны быть в полной мере использованы в 1994 году:

- институты рыночного хозяйства;
- система государственного управления;
- демонополизация;
- налогообложение;
- хозяйственное законодательство.

После завершения чекового этапа приватизации начнется ее качественно новый этап. Центральными проблемами станут повышение инвестиционной активности, весомый вклад в структурную перестройку, создание конкурентной среды и формирование полноценного фондового рынка.

Хотя Россия уже располагает основами инфраструктуры рыночного хозяйства, распределена она весьма неравномерно. В частности, страна не имеет эффективных институтов, обеспечивающих функционирование рынков оборудования, земли, жилья и прочей недвижимости, ценных бумаг, оптовой торговли.



Федеральное Правительство и власти регионов не вправе относиться к этому безучастно. Более того, институциональное направление реформы должно стать ведущим.

Федеральное Собрание поступит верно, если заложит прочную правовую базу российского предпринимательства. Главное, чтобы она была стабильной. Органам государственной власти надо значительно упростить процедуры, регламентирующие деятельность частного бизнеса. Усложненность и противоречивость регулирования тормозят развитие предпринимательства и питают коррупцию. В первоочередной государственной поддержке нуждаются те предпринимательские структуры, которые действуют на приоритетных направлениях реформы. В 1994 году ее должна обеспечить Федеральная программа государственной поддержки малого предпринимательства.

Среди актуальных задач 1994 года - формирование современной системы расчетов и начало глубокой реформы Центрального банка с целью создания Федеральной резервной системы России. Поскольку действия Центрального банка имеют ключевое значение для судьбы реформы и далеко идущие социально-политические последствия, процесс его реформирования будет находиться под контролем Президента.

1994 год должен стать годом формирования российских финансово-промышленных групп. Правительству надо проконтролировать, чтобы они создавались строго на добровольной основе, исключить реанимацию старых министерских структур, незаконное присвоение государственной собственности и неоправданный монополизм. Такие институты способны



поддерживать достаточную инвестиционную активность и технологические нововведения, обеспечивать концентрацию ресурсов в точках роста и необходимую конкурентоспособность как на внутрироссийском, так и на мировом рынках.

Альтернатива просматривается вполне отчетливо: быстрое подавление зарубежными транснациональными корпорациями российских предпринимательских структур, за исключением, может быть, тех, что работают в сырьевом секторе. Надо незамедлительно развертывать институты, обеспечивающие проведение государственной структурной политики.

В аграрном секторе Правительству и властям регионов пора создавать механизмы реализации права частной собственности на землю, помогать строить современную банковскую инфраструктуру. Нужна разумная протекционистская политика, защищающая интересы отечественных производителей, но без ощутимого ущерба для потребителей.

В 1994 году надо приступить к коренным изменениям всей системы государственной поддержки аграрного сектора. Не удовлетворение любых финансовых запросов отрасли, а реальная реформа ее экономического механизма - таким должен быть главный принцип.

Государству пока не удалось наладить эффективное регулирование экономики, в частности управление принадлежащими ему предприятиями.

Из-за этого многие предприятия до сих пор не несут полной имущественной ответственности за результаты своей деятельности,



надеясь получить поддержку из бюджета даже в случае продолжения явно неэффективного производства. Известно, чем оборачивается такая поддержка, - новыми витками инфляции, замедлением структурной перестройки, снижением экономической эффективности. Именно поэтому на уровне государственных предприятий реформа идет не так быстро, как могла бы.

Вместо старых звеньев административной системы появились и окрепли новые административные структуры, многие из которых вовсе не обязательны в рыночных условиях. Хотя чиновник уже не разверстывает планы и не делит фонды, он обладает не меньшей властью, поскольку распределяет централизованные кредиты и инвестиции, выделяет экспортные квоты, выдает лицензии. Вследствие этого не только утрачивается эффективность управления, но и воспроизводится экономическая база коррупции.

Правительство не сумело навести здесь должный порядок. В 1994 году фактическая ничейность собственности и "вакуум" управления в государственном секторе должны быть устранены. Назрели серьезные изменения законодательства: нормы, предназначенные для экономики централизованного планирования и хозрасчета, сейчас малопригодны. К собственным предприятиям государство должно относиться как хозяин. Это позволит остановить разбазаривание государственной собственности в угоду корыстным интересам некоторых хозяйственных руководителей, повысить эффективность ее использования и, освободившись от бесперспективных, поддержать жизнеспособные производства.

Создание системы регулирования рыночной экономики - не откат назад, а движение вперед, развитие реформы, укрепление



российского государства. В плохо управляемой экономике никогда не будет настоящего рыночного порядка.

Его формированию по-прежнему препятствует избыточный монополизм. Монополистические структуры укоренились в российской экономике настолько глубоко, что демонополизация займет немало времени. В ближайшие годы придется реформировать монополизированную экономику - это обстоятельство следует учитывать в полной мере.

Для того чтобы разумно распорядиться антимонопольным резервом реформы, необходимо расширить соответствующее законодательство, потребовать больше ответственности от реализующих его государственных органов. Формированию конкурентной среды будут способствовать меры, стимулирующие частное предпринимательство и образование многопрофильных компаний, взвешенная внешнеторговая политика, защищающая экономические интересы России, а не малоэффективных монополистических образований.

Сильно поможет экономической реформе эффективное преобразование налоговой системы. Она должна быть понятной и стабильной, по крайней мере, на протяжении года. Число налогов надо сократить, а процедуру их взимания существенно упростить. Изменения в налоговой системе должны поддерживать производителей, особенно работающих на потребительский рынок, стимулировать инвестиции, быть высокоэффективными для экономики в целом.

Следует продумать и ввести в действие механизмы, обеспечивающие невозможность и невыгодность уклонения от



налоговых платежей. Массовое сокрытие доходов от налогообложения более нетерпимо. Нужно, наконец, научиться собирать все, что причитается государству. Бюджет это почувствует незамедлительно, и проблема бюджетного дефицита станет менее острой. Это тем более важно, что решать ее путем сокращения расходов становится все труднее.

Правительству следует выступить с законодательными инициативами, предусматривающими перемещение центра тяжести на налогообложение природных ресурсов и недвижимости. Надо ужесточить финансовые санкции против загрязнителей окружающей среды, не подрывая, однако, конкурентоспособность отечественной продукции на мировом рынке. В интересах производства - существенное усиление налогового стимулирования капиталовложений и инновационной деятельности.

Насущно необходим прорыв в правовом обеспечении рыночной реформы. В хозяйственном законодательстве нет единства. До сих пор не удалось полностью упорядочить правовые взаимоотношения между федеральным Правительством и властями регионов. Не разграничена компетенция государственных органов одного уровня.

Среди законопроектов, которые будут внесены Президентом России в Государственную Думу в 1994 году, - Гражданский кодекс Российской Федерации, включающий общую и особенную части. Его принятие создаст всеобъемлющую правовую основу рыночной экономики, общества цивилизованных собственников, экономической свободы человека, партнерских отношений между гражданином и государством. В Гражданском кодексе получают воплощение новые принципы предпринимательства, отношений



между хозяйствующими субъектами и другие, ключевые для реформы вопросы.

Готовы проекты Жилищного кодекса, Кодекса законов о труде, законов об акционерных обществах, договорных товариществах. То же можно сказать о налоговом и земельном законодательстве, об изменениях и дополнениях к законам о банкротстве, о конкуренции и ограничении монополистической деятельности, о крестьянском (фермерском) хозяйстве. Крайне важны законодательные акты, регулирующие обращение ценных бумаг, иностранные инвестиции, концессии, функционирование свободных экономических зон. Необходим новый закон и о банковской системе.

#### **4.2. Цена реформы и пути ее снижения**

Экономическая реформа не бывает безболезненной и бесплатной. Потери неизбежны, и центральная политическая проблема состоит в том, чтобы цена рыночных преобразований не была для общества слишком велика. Этого нам добиться не удалось.

Высокая стоимость реформы объясняется, во-первых, неблагоприятной стартовой позицией. В конце 1991 года экономика была в крайне тяжелом положении. Фактический отказ механизма тоталитарной системы совпал с распадом СССР и разрывом хозяйственных связей. Потребительский рынок был опустошен еще раньше, валютные резервы исчерпаны. Углублялся спад производства. Рубль вымывался из оборота, процветал бартер. Десятилетиями откладывая необходимые реформы, тоталитарный режим до





крайности обострил все проблемы и исчерпал запас прочности народного хозяйства.

В наследство от прошлого России достались утяжеленная структура производства с доминированием ВПК и монополизмом, сырьевая ориентация экспорта.

Инфляция началась гораздо раньше 1992 года. Эта болезнь много лет терзала нашу экономику, оборачивалась всеобщим товарным дефицитом, карточным распределением, километровыми очередями. Когда развернулась либерализация цен, копившаяся годами инфляционная энергия вырвалась наружу.

Во-вторых, цена реформы определяется политическими обстоятельствами. Два года реформы в России сопровождалась острейшей конфронтацией ветвей федеральной власти, в ходе которой они ослабили друг друга, а значит, и государство в целом. Перенос борьбы в сферу экономической политики имел для страны и особенно для реформы самые тяжкие последствия: слабая законодательная обеспеченность рыночных преобразований, пробуксовки реформы, ускорение инфляции - далеко не полный перечень.

В-третьих, издержки реформы вызваны ошибками ответственных за нее органов государственной власти. Правительство слабо учитывало последствия одних решений, откладывало принятие других, запаздывая с назревшими корректировками реформы, недоиспользовало ее резервы. Это стало особенно заметным в последние месяцы, когда Правительство не столько продвигало реформу, сколько реагировало на возникавшие проблемы. Пауза в реформировании затянулась. Ее пора прервать.



Опыт последних двух лет показывает: известными потерями оборачивается не только сама реформа. Еще больший урон наносит промедление с назревшими изменениями конструкции экономического механизма.

Одна из основных составляющих стоимости российской реформы - устойчиво высокая инфляция, непрекращающийся рост цен. Это наносит громадный урон самой реформе, качеству жизни населения и экономике в целом. В условиях безудержной инфляции кризис непреодолим.

Крайне тяжелой остается ситуация с капиталовложениями. Основа инвестиционного кризиса - высокая инфляция, вследствие чего деньги идут не в производство, а в посредничество. Бюджетных вложений уже почти нет, фондового рынка еще нет - такова неизбежная комбинация переходного периода, негативные последствия которой для инвестиций совершенно очевидны. Из-за инфляции кредит стал не только дорогим, но и преимущественно краткосрочным. В результате под угрозой оказалось будущее экономики России.

Сохраняется инерция экономического спада. В ряде отраслей идет настоящая деградация и разрушение производства с падением выпуска в 1993 году на 25 % и более.

В самом сложном положении находится наукоемкое машиностроение. Некоторые заводы выживают лишь за счет перехода на выпуск технологически отсталого оборудования, скатываясь на уровень 60-х годов. Хотя производим меньше, чем раньше, потребление сырья, топлива, энергии остается значительным. Падает эффективность. Реальность переходного периода заключается в том,



что российская промышленность может стать рыночной, но примитивной и малоэффективной. Такая плата за рыночную реформу была бы непомерно высокой.

За два года реформы Правительство так и не смогло выработать эффективную структурную политику. Это бездействие дорого обходится российской экономике.

Большой урон производству наносит кризис взаимных неплатежей. Страдает не только экономика, но и социальная сфера, поскольку растет скрытая безработица, вовремя не выдается заработная плата, а местные бюджеты недобирают значительную часть налогов. Если промедлим с решением проблемы, массовые неплатежи будут и в дальнейшем способствовать остановке предприятий, усиливать спад производства.

Весьма внушительной оказалась социальная цена реформы. С одной стороны, нельзя допустить срыва реформ, что лишь усилит переживаемые народом трудности. С другой стороны, нельзя превысить порог социального шока. Иначе готовность населения поддержать рыночную реформу вступит в острое противоречие со страхом быть ею раздавленным. Наибольшие опасения вызывают бедность, вопиющее неравенство и безработица.

Страна несет потери из-за слабого контроля над вывозом ресурсов и неблагоприятных условий внешней торговли. Сказываются общая экономическая неустойчивость и прорехи в валютном контроле, из-за чего значительная часть экспортной выручки оседает за рубежом на счетах российских предприятий. Государство обязано надежно защитить национальные интересы. Иначе подрывается доверие граждан к любым его действиям, включая реформаторские.



Стоимость реформы оказалась высокой. Траектория была верной, но движение сопровождалось серьезными ошибками. Во многом затратным остался не только российский экономический механизм. Политический - тоже.

\* \* \*

Издержки реформы и ее резервы понятны. Важнейшая задача сегодня - не сбавляя темпа реформы и даже наращивая его, сделать рыночные преобразования менее обременительными для общества.

Несмотря на то, что темп роста цен высок, есть возможности сдерживать инфляцию. Ориентиром должен служить уровень инфляции в размере 3-5 % в месяц к концу 1994 года, зафиксированный в Программе Правительства. Если удастся выйти на этот рубеж и удержать его, сделать динамику цен предсказуемой, то по нынешним российским меркам такую инфляцию можно считать приемлемой.

Цель достижима лишь при совместной конструктивной работе Федерального Собрания и Правительства. Другие предпосылки - согласованные действия Министерства финансов и Центрального банка в области кредитной политики, отказ от расточительных субсидий и поддержки бесперспективных производств, сокращение бюджетного дефицита с ежеквартальной фиксацией его предельной величины, переход к финансированию дефицита путем размещения долговых обязательств государства в отечественных и иностранных финансовых институтах, предоставление кредитов странам СНГ только под залог собственности и других активов.

Торможению роста цен будет способствовать взвешенная ценовая политика в тех отраслях, где монополизм носит естественный



характер, объясняется особенностями производства, например в электроэнергетике и на железнодорожном транспорте.

Без последовательно антиинфляционной денежной и финансовой политики гонку цен не остановить. Но Правительству нужно использовать и другие антиинфляционные рычаги, в частности резервы структурно-инвестиционной и налоговой политики, механизмы социального партнерства.

Любые действия федеральных властей в области экономической политики должны проверяться на инфляционную безопасность. Предельно допустимый уровень инфляции превышать нельзя. Это требование должно соблюдаться неукоснительно. В противном случае не исключено вмешательство Президента вплоть до реализации его конституционных полномочий.

Правительству будет непросто выполнить такое требование. Особенно сейчас, когда ему предстоит ликвидировать задолженность обороне, АПК, бюджетным учреждениям, отдать долги северянам. Но если Правительство требует соблюдения финансовой дисциплины от других, то начинать ему нужно с себя. Взятые обязательства придется выполнять. А впредь проявлять больше ответственности.

Другая серьезная проблема - ввод в действие механизмов, позволяющих преодолеть кризис неплатежей, прекратить остановку жизнеспособных предприятий. Не исключено, что, опираясь на закон, придется принять жесткие административные меры против руководителей государственных предприятий, которые, располагая средствами на счетах, отказываются платить поставщикам, требуют денег у федеральных властей. Кризис неплатежей приобретает политический оттенок, превращается в угрозу национальной



безопасности страны. Действия Президента будут адекватными сложившейся ситуации.

Отсутствие реальных действий Правительства и Центрального банка в отношении проблемы взаимной задолженности предприятий более недопустимо. Следует ввести в действие разработанную схему погашения долгов государства товаропроизводителям, осуществить другие запланированные меры. Будем надеяться, что они сработают эффективно и помогут разорвать цепь взаимных неплатежей без усиления инфляции. В 1994 году надо приступать к оформлению задолженности в виде ценных бумаг, реорганизации и оздоровлению экономически несостоятельных предприятий, а в некоторых случаях применять процедуру банкротства. Это тем более необходимо потому, что, как считает Правительство, в нынешнем году можно ожидать стабилизации инвестиционного процесса.

Необходимо остановить технологический откат российской промышленности, не допустить, чтобы этот процесс стал необратимым, прежде всего в отраслях, высококонкурентных на мировом рынке, - авиакосмической, лазерной, атомной промышленности, судостроении, космических услугах, разработке программного обеспечения. Правительству следует прояснить перспективы оборонного заказа, а взятые на себя финансовые обязательства выполнять без задержек. Не менее важна продуманная конверсия оборонного комплекса. Есть и другие приоритеты, которые содержатся в Программе Правительства, принятой 6 августа 1993 года.

Если полагаться только на рыночные силы, решение структурных проблем станет делом далекого будущего, весьма



дорогостоящим, связанным со значительными затратами на восстановление утраченного. Снижению издержек реформы будет способствовать действенная структурная политика. Правительству надо установить единый порядок предоставления государственной поддержки и строгий контроль над тем, как она используется. Размещение централизованных инвестиционных ресурсов следует вести на конкурсной основе. Раздача льгот в индивидуальном порядке должна быть сведена к минимуму и упорядочена. Это относится и к промышленности, и к сельскому хозяйству.

Согласно Конституции Россия - социальное государство. Поэтому граждане России должны быть уверены в том, что законодательная и исполнительная власти возьмут под контроль соблюдение основных социальных прав человека. Речь идет о продолжительности рабочего дня, гарантированном минимуме доходов, положении безработных, защите материнства и детства, недопущении использования труда детей, обеспеченности жильем, праве на отдых и т.д. Нужны прочная законодательная база, фиксирующая обязанности и ответственность государства перед гражданами, и механизмы их реализации.

Обеспечение должного уровня социальной защиты станет непреложным требованием, предъявляемым к экономической политике Правительства. Приниматься к исполнению должна только та государственная программа, которая не вызывает недопустимого снижения основных социальных индикаторов. Если Правительство не в состоянии обеспечить соблюдение закрепленных в Конституции социальных прав граждан, значит, оно работает недостаточно умело.



Законные интересы населения будут защищены властью, данной Конституцией Президенту.

Усилия государства следует сосредоточить на следующих основных направлениях:

- стабилизация уровня жизни населения;
- расширение мотиваций для трудовой и предпринимательской деятельности экономически активных граждан;
- адресная поддержка наименее защищенных социальных слоев;
- более равномерное распределение бремени экономического кризиса между различными группами населения.

Следует признать: настоятельно требуется пакет документов по социальной защите населения, который будет основан на Законе о прожиточном минимуме и других актах Федерального Собрания. Необходимый минимум товаров и услуг должен быть обеспечен каждому гражданину России. А уже на его основе следует определять размеры минимальной заработной платы, пенсий, стипендий и пособий. Таким образом, будет выстраиваться единая система социальных гарантий.

Для сокращения неоправданного разрыва в реальных доходах понадобятся поддержка малоимущих, эффективное подоходное налогообложение, действия государства по ускорению структуризации потребительского рынка, пересмотр льгот отдельным предприятиям и регионам и, конечно, снижение инфляции.

Нужна комплексная реформа системы социального обслуживания, предусматривающая, наряду с введением платности, социальные гарантии малоимущим. Требуется переход к





двухуровневой системе пенсионного обеспечения, когда государственные пенсии будут дополняться выплатами с индивидуальных счетов граждан в пенсионных фондах, аккумулирующих личные сбережения.

Необходимо заблаговременно создать резервы финансовых ресурсов, полностью обеспечив ими федеральный, региональные и прочие фонды занятости. Пособия по безработице и иные платежи, связанные с утратой рабочих мест, надо выдавать в должном объеме и без задержек. В 1994 году понадобится серьезная активизация политики занятости. Может быть, потребуются и срочные меры экономического характера в регионах, где уровень безработицы выходит за социально допустимые пределы.

Правительству надо продолжить постепенную компенсацию частных сбережений, ликвидированных либерализацией цен. Тут нужны механизмы, сдерживающие и растягивающие во времени инфляционные эффекты. Решить задачу надо не только потому, что в начале 1992 года большинство обладателей сбережений не имели ни малейшей возможности спасти их от обесценивания. Проблема глубже: авторитет власти, степень ответственности Правительства и парламента за социальные обязательства предшественников.

Государству, обществу не обойтись без институтов социального партнерства, позволяющих решать задачи национального масштаба. Это могут быть, например, регулярные согласования позиций между государством, предпринимателями и профсоюзами в рамках трехсторонней комиссии.

Снижению цены реформы будут способствовать федеральная унификация внешнеторгового режима, отмена необоснованных льгот



42

для регионов, отраслей и отдельных предприятий, переход к конкурсной продаже экспортных квот. Надо продолжить линию на либерализацию экспорта в сочетании с ужесточением государственного контроля над вывозом стратегически важных сырьевых и энергетических ресурсов. Понадобится государственная целевая программа стимулирования промышленного наукоемкого экспорта.

Правительство должно усилить валютный контроль. Нужны жесткие санкции против нарушителей, незаконно укрывающих за границей валютные ресурсы. Одновременно следует предоставить частным владельцам валютных средств государственные гарантии, защищающие их от конфискации и блокирования.

Выходить из кризиса, продолжать реформу Россия будет самостоятельно, а экономические отношения с другими государствами и международными финансовыми организациями строить на равноправной основе, исходя из национальных интересов. Федеральному Собранию и Правительству предстоит немало сделать для того, чтобы вложения в российскую экономику стали более привлекательными для иностранных фирм. При этом ясно, что последние будут воздерживаться от серьезных инвестиций до тех пор, пока не наступит стабилизация, пока в российскую экономику не начнут вкладывать капиталы отечественные предприниматели. Российское государство обязано последовательно отстаивать интересы российских компаний на внутреннем и мировом рынках.

Таким образом, в современных условиях экономическую политику надо строить так, чтобы достигались две стратегические цели:



- продолжение реформы, изменение самой конструкции экономической системы;

- снижение цены реформы, т.е. борьба с инфляцией, структурным кризисом, бедностью, несправедливым неравенством, вынужденной безработицей.

В 1994 году социально-политические ограничения будут жесткими, свобода маневра - небольшой. Тем более необходимо объединение усилий органов государственной власти, ответственных за экономическую политику. Их надо сосредоточить на главном - реформе экономического механизма.

Она обретет второе дыхание, если энергично проведем назревшие институциональные преобразования, откроем качественно новый этап приватизации, заложим основы эффективной системы государственного регулирования, используем имеющиеся резервы демополизации, осуществим реформу налогообложения, примем насущно необходимые законодательные акты и обеспечим механизмы их реализации. Тогда с помощью взвешенной экономической политики можно будет провести российскую экономику между гиперинфляцией и резким спадом производства, избежав и того и другого, сделать рыночные преобразования менее затратными. К восстановлению экономики через продолжение реформы - другого пути нет.

Органам государственной власти России нужно сделать все, чтобы 1994 год стал годом постепенного снижения темпов инфляции, затухания и приостановки спада производства, активных структурных преобразований на основе выведения неэффективных производств и поддержки точек роста, стабилизации уровня жизни основной части



43

населения. В этом году могут быть созданы предпосылки не только для стабилизации экономики, но и для начала устойчивого экономического роста.

Такое по силам только профессиональному и ответственному Федеральному Собранию и Правительству. Именно этого от них ждет страна.

**5. ОТ МОНОПОЛЬНОЙ  
ИДЕОЛОГИИ К  
КУЛЬТУРНОМУ  
МНОГООБРАЗИЮ**



## 5. ОТ МОНОПОЛЬНОЙ ИДЕОЛОГИИ К КУЛЬТУРНОМУ МНОГООБРАЗИЮ

### 5.1. Развитие культуры, науки и образования

Богатство России - в ее уникальном духовном и интеллектуальном потенциале. В самые сложные моменты истории неисчерпаемый запас духовных сил спасал нашу страну, позволял выстоять и преодолеть немыслимые препятствия.

Но сейчас все острее ощущается неблагополучие в сфере духовности. Разложилась доминировавшая в течение десятилетий тоталитарная государственная идеология, выразителем которой была КПСС.

На смену приходит осознание естественной исторической и культурной преемственности; понимание реальностей современного мира и места в нем России; ценность человеческой личности, ее достоинства; соразмерность государства природе человека; восстановление естественных пропорций общественного и индивидуального. Но эти сдвиги, свидетельствующие о духовном оздоровлении, еще не превратились в систему общественных культурных норм.

Результат всего этого - потеря нравственных ориентиров. Она проявляется:

- в утрате интереса к принципиальным вопросам нашего бытия в обществе в целом, и в частности у интеллигенции;



- в подрыве нравственных устоев человека, в дегуманизации жизни и культуры, в нарастании экстремизма буквально во всех сферах общественной деятельности - от экономики до культуры;

- в разрушении мировоззренческого стержня, в готовности поверить в любую случайную иллюзию, в любую спекулятивную идею и одновременно в нигилизме и абсолютном безверии.

Все это тревожные тенденции, и важнейшая задача Российского государства - переломить их. Без этого не возродить страну, не возродить достоинство российского народа.

Пора признать, культуре не выжить без активного участия государства в ее судьбе. За всю тысячелетнюю историю России культура и ее деятели не имели столько свободы творчества и политической независимости, как теперь. Но именно сейчас во весь рост встали проблемы "обескультуривания страны", "уничтожения таланта", нищеты литераторов, художников, ученых, музейных и библиотечных работников. Творческие люди становятся заложниками коммерциализации. Культура и искусство начали терять былую роль в общественной жизни.

Насущный вопрос 1994 года - установление оптимальных отношений государства и культуры. Крайности, которых надо во что бы то ни стало избежать, известны:

- свобода сама по себе вовсе не гарантия процветания творчества;

- если культурная деятельность хоть в какой-то своей части держится на принуждении, рано или поздно она будет заблокирована.



Творчество и принуждение несовместимы. Никакие директивы, спускаемые сверху, не смогут действительно поднять культуру.

России жизненно необходима общенациональная политика в области культуры. Речь идет не о программе мероприятий соответствующего министерства или министерств и не о некоей сумме планов действий в области культуры субъектов Федерации. Культурное многообразие никогда не укладывалось в рамки ведомственного подхода или административно-территориальной организации жизни страны.

Государство должно предложить федеральные программы сохранения и развития общенациональной культуры, стимулирования ее многообразия.

Наши возможности в условиях экономического кризиса ограничены. Но бюджетные обязательства, которые берет на себя государство, должны быть выполнены. Общество должно знать, какая часть бюджета будет израсходована на культуру, науку, образование, здравоохранение.

Перспективная задача - переход на деле к многоканальному финансированию культуры. Расходы на нее должны нести федеральные, региональные власти, органы местного самоуправления. Значительную поддержку культуре может дать благотворительность, тем более если государство сумеет, наконец, стимулировать ее налоговыми льготами. Для этого необходим закон о благотворительных фондах и благотворительной деятельности.

В числе первоочередных задач - развитие правовой базы культуры, в частности законодательное определение правового





статуса организаций культуры. Подготовлен проект закона о некоммерческих организациях. Его принятие позволит перевести на строгую правовую основу решение многих острых социально-культурных проблем.

В условиях приватизации, перехода к новым земельным отношениям задача властей всех уровней - сохранение историко-культурных памятников, исторических комплексов, заповедных территорий, архивов, музеев, библиотек. Культурное наследие - особый вид государственной собственности, который требует специального регулирования.

Необходимо разработать и принять законы об охране культурного наследия народов Российской Федерации, о музеях и музейном фонде, а также учесть специфику культуры в законах общего характера. Прежде всего это относится к налоговому законодательству, в котором необходимо перейти к комплексной системе поддержки культуры, ее творцов, их профессиональных объединений.

Требуется внести соответствующие изменения в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы, Кодекс об административных правонарушениях, предусмотрев ужесточение ответственности за преступления против культурного наследия страны.

Укрепление российской государственности немыслимо без развития науки, смысл которого сейчас предельно ясен: нужна естественная интеграция науки в новые рыночные условия.

Речь идет о создании условий для внедрения академических разработок прикладного профиля, проведении различного рода работ



и услуг научного и научно-технического характера, помогающих реализовать крупные проекты.

В 1994 году необходимо проявить особое внимание к судьбе городов науки типа Арзамас-16, так называемых наукоградов. Располагая уникальным научно-техническим потенциалом, они могут стать центрами создания новых знаний, технологий и современного образования, проводниками инновационных технологий во все сферы народного хозяйства, основой для развития государственных научных центров, конверсии промышленных производств.

Система научно-исследовательских институтов Российской Федерации создавалась на протяжении веков трудом и талантом многих поколений россиян и в целом находится на высоком уровне. В ряде областей знаний и особенно технологий наша наука отстает от мирового уровня, но в значительно меньшей степени, чем в других сферах деятельности (сельское хозяйство, промышленность).

Однако требуются изменения организационных форм управления наукой, сложившихся в условиях унитарного государства. Они не могут быть перенесены в прежнем виде в условия рынка. Основная цель всех преобразований в организации науки - создание благоприятных условий для творческой деятельности первичного научного коллектива, а не учреждения или ведомства, и для свободной состязательности различных школ и направлений.

Результатом научно-технической революции явилась серьезная переоценка относительной ценности материальных и интеллектуальных компонентов общественного богатства. Именно интеллект, воплощаемый в том числе в высоких технологиях технотронного века, служит решающим источником стремительного



промышленного и сельскохозяйственного роста. Без приоритетного развития фундаментальных научных исследований этот решающий источник иссякнет или ослабит свое действие.

Фундаментальные теоретические исследования в области философии, истории, социологии, психологии, права призваны вывести гуманитарное направление нашей культуры, образования, политики на уровень, достойный лучших традиций российской гуманистической мысли, и в современный переломный период развития России составить духовную, интеллектуальную базу социальных перемен.

Государству необходимо продолжать бюджетное финансирование фундаментальных исследований и принципиально новых технологий. Требуется также постоянная государственная поддержка всемирно признанного центра фундаментальных научных исследований - Российской академии наук (понимаемой как система научных институтов).

Важно принять закон о науке и научно-технической политике. Необходимо также разработать правовые меры, которые способствовали бы расширению притока средств республиканских и других региональных бюджетов для финансирования разработок, выполняемых в интересах республик и регионов.

Следует также подготовить законодательные акты о научно-исследовательской организации, о научно-технической экспертизе и ряд других.

Необходимы режим полной гласности по объемам и срокам выделения и распределения средств госбюджета на всех уровнях, а



также полная открытая отчетность по всем расходам. Бюджетное финансирование должно дополняться конкурсным, что в условиях дефицита ресурсов способствует наиболее эффективному использованию средств.

Не преуменьшая значения широкого международного сотрудничества, надо создать все условия (заработная плата, оборудование, библиотеки) для того, чтобы наши ученые работали эффективно у себя на родине.

Не менее сложна ситуация и в высшей школе. Из вузов России уходят молодые преподаватели, падает престиж этой профессии, резко ухудшилось социально-экономическое положение научно-педагогических и исследовательских кадров.

Не откладывая на перспективу, уже в 1994-1995 годах предстоит предпринять решительные шаги к более эффективному использованию как образовательного, так и научного потенциала высшей школы, расширить уже имеющиеся формы и интеграцию науки и высшего образования. Речь идет о принципиально новых формах взаимоотношения науки с вузами - о создании научно-образовательных комплексов, о подготовке совместных научных программ и проектов, учебников для школ и вузов.

Системе высшего образования России необходимо придать больше устойчивости. Региональные научно-образовательные программы должны финансироваться на паритетных началах из госбюджета и бюджетов территорий. Требуется действенное участие местных бюджетов в решении вопросов развития материальной базы и социальной защиты студентов и работников высшей школы.



Духовное и интеллектуальное совершенство не придет само собой. Реформа нашего общества должна предполагать принципиальную реформу системы образования, начиная с целей образования, его экономического фундамента, управления системой образования и кончая системой подготовки и переподготовки специалистов, структурой школы, содержанием и технологией обучения.

Развитие современного общества настоятельно и все сильнее требует самостоятельности мышления и способности принимать решения. Современная массовая школа не ориентирована на формирование этих качеств личности.

Решение образовательных задач невозможно без совершенствования управления системой образования. Особо следует выделить:

- реализацию федеральной программы развития образования;
- разграничение компетенции органов управления образованием различных уровней;
- переход на государственно-общественные формы управления;
- применение гибких механизмов управления, предусматривающих аттестацию работников образования, образовательных учреждений, лицензирование образовательной деятельности.

Уже сделан очень важный шаг - принят Закон об образовании. Этот закон раскрепостил школу, деидеологизировал ее. Но именно в школе мы еще не готовы к свободе, к творчеству даже больше, чем в любой отрасли производства, науки, культуры.



Централизованное финансирование школы из госбюджета стало объективным тормозом ее развития. Разумеется, и ныне часть расходов должен нести госбюджет. Это прежде всего капитальное строительство. Другая часть должна покрываться за счет муниципальных средств. Такой опыт в России есть. Его следует возродить в законе о местном самоуправлении. Огромную роль в финансировании школы могут сыграть местные фонды образования и попечительские советы школ, если разработать разумную систему налоговых льгот.

Необходимы и принципиальные изменения в управлении системой образования. До сих пор эта работа проводилась самими работниками управления в собственных интересах. Общее число управленцев в расчете на одного ученика непрерывно увеличивалось. Новая система образования должна быть ориентирована на ребенка, его более комфортный быт и оптимальное развитие.

Необходимо разработать и принять федеральные законы:

- о среднем образовании;
- о высшем образовании;
- о дополнительном профессиональном образовании;
- о приватизации государственных и муниципальных образовательных учреждений.

### **5.2. Межрелигиозный и многоконфессиональный диалог в светском государстве**

Россия - государство различных религий, их диалог - одна из российских традиций. История России являет нам опыт этого диалога, осуществляемого как религиозными деятелями, так и в



общении верующих людей, принадлежащих к разным религиозным группам.

Опыт соседского сосуществования, взаимопонимания и взаимопомощи общин и духовных центров различных религий и конфессий особенно важен для нас сегодня. Столь же важен опыт политики Российского государства, складывавшейся в многонациональной и религиозно неоднородной среде.

На протяжении более чем 70 лет российское общество жило в условиях фактического государственного атеизма. Однако вековые народные устои не были до конца разрушены. Возрождение интереса к религии - факт современной жизни. Учет этого обстоятельства в деятельности органов государственной власти, поддержание межрелигиозного мира в стране - непреходящая ценность и долгосрочная задача.

Реальный, а не декларированный отказ от политики государственного атеизма, диалог религий и конфессий, корректность взаимоотношений церквей и религиозных объединений России - одно из условий гражданского мира, общего умиротворения общества.

Законодательной и исполнительной властям следует сделать все, чтобы исключить саму возможность перерастания этнополитических конфликтов в межрелигиозные, тем более что, строго говоря, ни один народ России не является полностью однородным в религиозном плане.

Органы государственной власти всех уровней должны неукоснительно соблюдать принятые нормы, направленные на



обеспечение подлинной свободы совести в России, на восстановление попорченной в послереволюционный период справедливости в отношении российских церквей и религиозных объединений, на содействие нормализации их традиционной деятельности. При этом необходимо учитывать, что церковь отделена от государства, но не от общества, с которым она исторически находится в тесной взаимосвязи. Особое внимание следует уделить правовому и имущественному статусу церквей и религиозных объединений, их центров, приходов, монастырей, духовно-учебных заведений и других учреждений.



# **6. РОССИЯ И БЕЗОПАСНОСТЬ В МИРЕ**

**6. РОССИЯ И  
БЕЗОПАСНОСТЬ В МИРЕ**



## 6. РОССИЯ И БЕЗОПАСНОСТЬ В МИРЕ

### 6.1. Военная безопасность

Одним из важнейших аспектов укрепления государственности является обеспечение военной безопасности Российской Федерации.

Вооруженные Силы и другие войска Российской Федерации предназначены для:

- защиты суверенитета и территориальной целостности, других жизненно важных интересов Российской Федерации в случае совершения агрессии против нее или ее союзников:

- пресечения угрожающих жизненно важным интересам России вооруженных конфликтов, любого противоправного вооруженного насилия в пределах России, на ее государственной границе, границах других государств в соответствии с договорными обязательствами;

- проведения операций с целью поддержания мира по решению Совета Безопасности ООН или в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации.

С учетом изменений геополитической обстановки осуществлен большой объем работ по строительству Вооруженных Сил: определен боевой состав, создаются новые группировки войск (сил), идет формирование мобильных сил, закончено стратегическое, оперативное и мобилизационное планирование применения Вооруженных Сил, увеличено число укомплектованных боеготовых частей и соединений.

В результате Вооруженные Силы Российской Федерации беспоспособны и в целом обеспечивают выполнение поставленных



перед ними задач. Основное внимание в дальнейшем должно быть направлено на военно-правовую реформу, продолжение строительства Вооруженных Сил и их глубокое реформирование.

Основы правового обеспечения Российской Армии уже созданы, однако часть положений не действует из-за отсутствия механизма их реализации и источников финансирования. Необходимо внести изменения и дополнения в военное законодательство.

Впервые в истории России на уровне нормативно-правового акта приняты Основные положения военной доктрины, устанавливающие главные направления развития Вооруженных Сил и других войск в военно-политической, собственно военной и военно-технической сферах.

Принятая военная доктрина фактически является концепцией военной безопасности, составной частью единой концепции национальной безопасности России. Военное строительство должно вестись в строгом соответствии с Основными положениями военной доктрины Российской Федерации. Потребуется также подготовить и рассмотреть около 20 новых законопроектов.

На основе конституционных принципов необходимо усилить правовую защиту военнослужащих и гражданского персонала Вооруженных Сил, органов военного управления и воинских частей.

В интересах проведения военно-правовой реформы должно быть обеспечено эффективное взаимодействие соответствующих структур Федерального Собрания, министерств и ведомств.



В течение 1994-1995 годов надо полностью завершить формирование Вооруженных Сил применительно к новым условиям и создать основу для их глубокого преобразования.

Ввиду особенностей геополитического положения Российской Федерации в основу реформирования Вооруженных Сил положен принцип мобильной обороны - создание относительно небольших, но достаточно мощных сил, готовых к оперативному использованию в районах, где возникает реальная угроза безопасности России.

Стратегические ядерные силы будут, как и прежде, главным средством сдерживания от развязывания войны.

В военно-технической политике будут активно развиваться опытно-конструкторские работы, позволяющие адекватно реагировать на существующие и потенциальные военные угрозы и военно-технические прорывы. Во главу угла поставлены задачи обеспечения ядерной безопасности страны, оснащения Армии и Флота самыми современными средствами боевого управления, связи, разведки и радиоэлектронной борьбы.

В ближайшей перспективе предстоит реализовать Программу военного строительства. Целесообразно разработать и принять пакет нормативно-правовых актов, определяющих порядок осуществления военного строительства в целом.

В 1994 году в основном завершается вывод войск на территорию России. Эта задача решается планомерно, с учетом реально складывающейся обстановки. Вывод войск, однако, по-прежнему значительно опережает темпы обустройства военнослужащих. Необходимо, чтобы Государственная программа обеспечения жильем



военнослужащих и членов их семей неукоснительно выполнялась. Главные контрольные и организаторские функции здесь лежат на Правительстве.

Проводится запланированное сокращение численности личного состава. Вместе с тем проблема комплектования остается одним из самых узких мест военного строительства. Ее решение в ближайшие годы возможно только путем применения смешанного способа комплектования (по контракту и по призыву).

Реорганизация и сокращение численности Вооруженных Сил позволяют существенно изменить структуру военного бюджета, придать ему большую социальную направленность.

Одной из важнейших задач государственного масштаба должно быть обеспечение престижности службы в Вооруженных Силах России. Человек в военной форме должен восприниматься как гарант безопасности, стабильности и порядка в стране.

Укрепление Вооруженных Сил России является важной задачей всех ветвей власти. Ее решение потребует подняться над партийными пристрастиями и позициями, объединить все здоровые силы общества. Не могут оставаться в стороне от этой работы и субъекты Федерации.

## **6.2. Россия в системе международных отношений**

Укрепление государственности - необходимое условие того, чтобы Россия заняла достойное место в системе изменившихся международных отношений.



Основа нашего внешнеполитического курса - общепризнанные принципы и нормы международного права. Россия уважает суверенитет, территориальную целостность и независимость других государств, включая, естественно, соседей, и того же требует от них. В рамках этих универсальных принципов мы будем защищать свои законные интересы - и, если понадобится, твердо и жестко. Так делает любое уважающее себя государство, особенно когда речь заходит о защите прав человека, его чести и достоинства.

Последовательное продвижение национальных интересов через открытость и сотрудничество, обеспечение благоприятных условий для внутреннего развития и продолжения реформ - главная цель внешней политики российского государства в 1994 году.

В силу своего потенциала, геополитического положения и влияния Россия несет особую ответственность за поддержание стабильности в современном многополярном мире - сложном и непредсказуемом. Нужна искусная работа по согласованию конкурирующих интересов с одновременным продвижением собственных.

Ушла в прошлое глобальная конфронтация. Впервые за многие годы у России нет военных противников. Приоритеты в области национальной безопасности нашей страны - это ликвидация очагов военных конфликтов у границ России, укрепление режима нераспространения оружия массового уничтожения и новейших военных технологий, повышение контролируемости международной торговли оружием при соблюдении российских коммерческих интересов в этой области.



На повестке дня - введение в действие Договора СНВ-2 и Конвенции о запрещении химического оружия. Ратификация этих документов Федеральным Собранием станет важным этапом реализации новой военной доктрины России, тем более что уже подписано Соглашение между Россией, США и Украиной о полной ликвидации стратегических ядерных вооружений на украинской территории.

Во главе угла внешней политики 1994 года - отношения с новыми независимыми государствами на границах России, всемерное развитие СНГ. Это сфера особой ответственности и особых взаимных интересов России и ее соседей. Наша страна связана с ними теснее, чем обычно бывают связаны соседи, - это реальность, которую необходимо учитывать, чтобы сохранить контроль над экономическими и социальными процессами, обеспечить приемлемый уровень безопасности.

В предшествующий период удалось избежать двух крайностей - имперских попыток силового восстановления союзного государства с перекраиванием границ и самоустранения России от проблем бывшего Союза. Благодаря этому не произошло трагедии на территории ядерной сверхдержавы. Однако наряду с традиционными возможностями, которые невидимыми нитями связывают наши страны во всех областях, здесь таятся и новые проблемы для России. Очаги конфликтов вблизи ее границ, затяжной кризис экономики, да и самой государственности в ряде стран СНГ - серьезная угроза безопасности нашей страны.

Практика показывает, что никто, кроме России, сегодня не готов взять на себя ношу миротворчества на пространстве бывшего





СССР. Тем не менее использование российских миротворческих сил в операциях СНГ до сих пор воспринимается в ряде стран с настороженностью.

Необходимо переломить ее. Во всех странах СНГ, где Россия участвует в миротворческих операциях, она делает это по просьбе и с согласия своих соседей, на основе международно-правовых документов, в полном соответствии с суверенными правами государств, закрепленными в Уставе ООН. А потому каждый раз запрашивать у мирового сообщества разрешение на ту или иную операцию ей не требуется. Хотя активное содействие ООН и СБСЕ персоналом и финансированием сделало бы миротворчество в СНГ более действенным.

1994 год должен положить начало практической реализации Договора о коллективной безопасности и обеспечении деятельности Совета коллективной безопасности СНГ. Назрела необходимость создать в рамках Содружества Постоянную консультационную комиссию по миротворческой деятельности, с тем чтобы совместно с партнерами вести отработку практических форм и процедур сотрудничества в этой области.

В ближайшее время в Федеральном Собрании следует рассмотреть проект закона об участии воинских контингентов России в проведении миротворческих операций, в том числе в рамках СНГ, СБСЕ и ООН.

Во всех сферах отношений с государствами СНГ и Балтии в центре внимания неизменно должна находиться забота о россиянах, оказавшихся за пределами Российской Федерации. Везде, где бы они



ни проживали, наши соотечественники должны чувствовать себя полноправными и равноправными гражданами.

Интересы россиян в государствах СНГ и Балтии будут обеспечены только в том случае, если на всем пространстве бывшего СССР станут соблюдаться международно признанные стандарты в области прав человека и национальных меньшинств.

Начало этому положено. По инициативе России в СНГ принята Декларация о международных обязательствах в области прав человека и основных свобод, учреждена Комиссия по правам человека.

Следующий шаг - добиться подписания государствами Содружества Конвенции об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным или этническим, языковым, культурным и религиозным меньшинствам, а также представить Совету глав государств СНГ проект Конвенции Содружества по правам человека. Ее принятие - необходимое условие для начала практической работы Комиссии СНГ по правам человека.

Близится к завершению разработка Программы защиты интересов и поддержки этнических россиян, проживающих за пределами Российской Федерации. Ее основные направления ясны. Необходимо четко определить источники финансирования и механизм координации на правительственном уровне.

Россия не вправе снижать свою активность в вопросе обеспечения прав меньшинств в государствах СНГ и Балтии. Российские представители и впредь должны настойчиво поднимать эту проблему перед международными институтами, добиваться их участия в защите соотечественников. Необходимо развивать такое



сотрудничество с Верховным комиссаром СБСЕ по делам национальных меньшинств.

Становление СНГ сопряжено с множеством новых и старых проблем. Тем не менее уже наметилась тенденция к экономической реинтеграции, к более глубокому политическому сотрудничеству.

Организация совместной обороны, совместная охрана границ, создание единого информационного пространства, комплексное решение проблем гражданства и защиты прав переселенцев - вот вопросы, которые должны быть в центре внимания.

Особо важная область сотрудничества России и новых независимых государств - экономика. Новые механизмы экономического взаимодействия складываются непросто и гораздо медленнее, чем того требует жизнь.

Много споров вокруг проблемы национальных валют. В ряде государств изучаются возможности вхождения в единую денежную систему с Россией. Наиболее активные предложения по объединению денежных систем исходят в настоящее время от Правительства Республики Беларусь.

Объединение денежных систем - сложнейший процесс. В новых независимых государствах уже сложился разный уровень цен. Существуют заметные различия и в методах государственного управления экономикой. Но все эти проблемы в конечном счете разрешимы. Главная сложность заключается в том, как построить управление денежной системой - этой поистине кровеносной системой экономики - при сохранении двух правительств, двух национальных банков, двух автономных бюджетов и двух



парламентов с равными суверенными правами. Другой важный вопрос: какие полномочия государство, вступающее в объединенную денежную систему с Россией на основе российского рубля, должно при этом добровольно делегировать и не отзовет ли оно впоследствии эти полномочия с ущербом для другой стороны? Наконец, предстоит определить, какой уровень политической интеграции обеспечит жизнеспособность вновь создаваемой объединенной денежной системы.

Ясно, что объединение денежных систем может обойтись нашей стране весьма дорого. Однако в перспективе объединение может не только дать выгоды Беларуси, но и окупить затраты России, принести ей свои плоды при условии применения новых политических подходов. Эти политические решения и подходы Президент и Правительство будут искать в тесном сотрудничестве с Федеральным Собранием.

Жизнь идет, и независимо от того, на какой денежной основе будут строиться расчеты между соседними государствами, они должны идти к единому экономическому пространству с соблюдением принципа свободы движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы. Особое внимание должно при этом уделяться первоочередным нуждам простых людей: обеспечению свободного перевода пенсий, заработной платы, свободного обмена валюты при поездках. Все эти наболевшие вопросы требуют взвешенного, но безотлагательного решения.

На ближайшие полгода председательствующим в Совете глав государств СНГ избран Президент России. Это обстоятельство в полной мере будет использовано для внесения российских



57

инициатив, активизации работы по формированию Экономического союза, общего рынка Содружества.

В ближайшей повестке дня:

- заключение соглашения о создании многосторонней зоны свободной торговли и Таможенном союзе, о формировании механизма платежно-расчетных отношений и Платежного союза;

- обеспечение условий для создания производственной и торговой инфраструктуры общего рынка (транснациональных объединений и корпораций, промышленно-финансовых объединений, торгово-посреднических фирм и страховых компаний, совместных банковских структур);

- подготовка соглашений, предусматривающих решение наиболее острых социальных проблем, в том числе по регулированию миграционных процессов, обеспечению максимальной свободы передвижения населения через новые границы, по совместным мерам для его социальной защиты;

- создание Межгосударственного комитета сотрудничества, которому государства - члены Содружества могли бы передать ряд регулирующих и контролирующих функций, особенно по выполнению соглашений.

В соответствии с решением ашхабадской встречи Россия внесла предложение в ООН о предоставлении СНГ как международной региональной организации статуса наблюдателя в Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций. Необходимо ускорить подготовку предложений о постоянных связях СНГ с СБСЕ, другими



организациями. Это не только укрепит общий авторитет Содружества в мире, но и повысит качество его взаимодействия с мировым сообществом в обеспечении безопасности и стабильности.

Один из приоритетов российской многосторонней дипломатии - укрепление ООН, принятие такой модели реформирования этой организации, которая бы превращала ее в самый надежный и всеобъемлющий институт международного сотрудничества.

Ключевой характеристикой в отношениях России с другими государствами стало партнерство. Новый характер связей с Западом открывает благоприятные возможности для более эффективной реализации интересов России в области безопасности, экономики, торговли, бизнеса.

Россия вступила в основные международные экономические организации. Следующий шаг - активное налаживание полнокровного взаимодействия с ними.

После токийской встречи "большой семерки" российские дипломаты и финансисты стали участвовать в совещаниях ее экспертов. Создано представительство "семерки" в Москве. Но эффективный механизм консультаций с Западом до сих пор не отлажен, особенно в том, что касается учета российских интересов. Это наносит все более заметный ущерб не только России, но и нашим партнерам.

Сегодня есть возможность выйти на качественно новый уровень взаимодействия России с "семеркой". На встрече в Неаполе можно было бы утвердить основные положения стратегии сотрудничества России с "семеркой" как в экономической, так и во



58

внешнеполитической сферах. Эта стратегия должна четко прочертить перспективу превращения "семерки" в "восьмерку", для начала в области политики.

Последней точкой в снятии ограничений на российские внешнеэкономические связи станет ликвидация нынешней весной КОКОМ. Новый международный режим контроля за торговлей военными и "двойными" технологиями требует прямого участия России как крупного производителя вооружений.

Необходимо в полной мере использовать новые возможности сотрудничества России и США в политической, экономической, научно-технической и других областях.

Одна из главных задач России на европейском направлении - участие в строительстве большой Европы, мирной, единой, демократической. Этапное событие на этом пути - очередная встреча участников СБСЕ в Будапеште.

Россия предложила и будет отстаивать свою концепцию общеевропейского партнерства. Основным инструментом в политическом строительстве новой Европы призвано стать СБСЕ, а в военно-политической области - Совет североатлантического сотрудничества (ССАС). Он мог бы координировать работу региональных организаций - НАТО, ЗЕС, СНГ - по поддержанию мира и стабильности на евроатлантическом пространстве, по обеспечению большей открытости военной деятельности, а также в области конверсии ВПК. Другие элементы концепции - предоставление странам Центральной Европы перекрестных гарантий со стороны России и ее западноевропейских партнеров; расширение ССАС за счет нейтральных государств Европы.



Россия за качественный, а не количественный подход к проблемам европейской безопасности. Мы уважаем суверенное право государств вступать в любые союзы, а союзов - их принимать. Но наши соседи по Европе должны знать и наше мнение: мы против расширения НАТО без России. Исходя из этого принципа, Россия поддерживает программу "Партнерство во имя мира" как путь общеевропейского партнерства, открытый для всех государств большой Европы.

Предстоит ускорить практическую проработку параметров соглашения с НАТО, чтобы мы не только не отставали от других стран, но шли впереди, особенно в налаживании сотрудничества по военной линии.

С большинством государств Западной Европы подписаны крупные двусторонние документы. Задача состоит теперь в том, чтобы, продолжая регулярный диалог на высшем уровне, наполнить договоренности реальным содержанием практического взаимодействия. Необходимо завершить подготовку соглашения о партнерстве и сотрудничестве с Европейским Союзом.

Важное направление российской военной политики в 1994 году - активизация усилий по формированию новых отношений с государствами Центральной и Восточной Европы. Опыт показывает: общие интересы в осуществлении демократических и рыночных реформ, традиционные связи между нашими народами перевешивают старые обиды.

Россия намерена и впредь играть одну из ведущих ролей в поиске урегулирования кризиса в бывшей Югославии. Главное здесь - мобилизация политических усилий мирового сообщества на





прекращение войны в Боснии и в качестве первого шага - укрепление районов безопасности, в том числе и Сараево. В любом случае должно быть ясно, что избирательной поддержкой или наказанием той или другой стороны боснийский конфликт не решить. Необходимо настойчиво побуждать все стороны к миру. Особая роль в этом деле принадлежит ООН и его Совету Безопасности.

С учетом выполнения СРЮ требований ООН по урегулированию боснийского конфликта Россия будет добиваться отмены санкций в отношении этой страны.

Взаимоотношения России с миром определяются ее уникальным евразийским статусом. В 1994 году необходимо использовать новые возможности для развития сотрудничества с ведущими государствами Азии: Индией, Китаем, Японией и с новыми партнерами: Южной Кореей, странами АСЕАН, Персидского залива.

Существующий ныне уровень взаимопонимания с Китаем, превращение его в одного из главных торговых партнеров России позволяет ставить задачу вывода наших отношений на этап конструктивного партнерства по двусторонним и международным политическим вопросам.

Особое место в политике на Дальнем Востоке занимает Япония. Россия намерена последовательно вести дело к заключению мирного договора с этой страной на основе уважения позиций друг друга, нахождения взаимоприемлемых формул и разрешения всех противоречий, в том числе и по территориальной проблеме. Это должно происходить при надлежащем учете российских национальных интересов, в полном соответствии с ее Конституцией,



на путях уважения и соблюдения международного права и обязательств по международным договорам.

Задача ближайшего времени: максимально использовать резервы нашего сотрудничества и взаимодействия с надежным партнером России - Индией.

Магистральное направление российской политики в Азиатско-Тихоокеанском регионе - подключение районов Сибири и Дальнего Востока к международному сотрудничеству в регионе.

Долговременным национальным интересам, укреплению международного влияния нашей страны призвано способствовать сохранение ее активной роли как одного из организаторов мирного процесса на Ближнем Востоке.

Качественно иной уровень необходимо придать связям с такими перспективными регионами, как Латинская Америка и Африка.

В целом в последнее время во внешней политике появился новый, ярко выраженный внутренний смысл. При активном участии России созданы структуры сотрудничества в районах Балтики, Черного моря, евроарктического региона. Цель - подключить механизмы, работающие на конкретные социально-экономические проблемы обширных районов России. Через них, укрепляя единую государственную политику, федеральные органы должны помочь субъектам Федерации реализовать свои внешнеэкономические интересы.

Опыт двух последних лет показал, что всякая разногласия во внешней политике, будь то межведомственная или региональная, в конечном итоге наносит ущерб государственным интересам,



подрывает позиции России в мире. Новая Российская Конституция расставила все по своим местам. Требуется усилить координацию российской внешней политики в рамках стратегии национальной безопасности.

Федеральному Собранию необходимо рассмотреть следующие вопросы:

- ратификация около 60 международных договоров;
- принятие законов, обеспечивающих эффективную работу внешнеполитического механизма России (закон о международных договорах Российской Федерации, закон о дипломатической службе и Консульский устав);
- принятие законов, обеспечивающих внешнеэкономические связи России (закон о континентальном шельфе и экономической зоне, закон об экспорте оружия и военной техники);
- разработка новых законов или корректировка действующих в гуманитарной сфере с учетом международных обязательств России. Необходимо привести в соответствие с Конституцией Закон о гражданстве в части, касающейся двойного гражданства. Следует также привести в соответствие с международными стандартами статус иностранцев в России, приняв для этого соответствующий закон.

Чем скорее мы примем законы, отвечающие потребностям сегодняшнего и завтрашнего дня, тем выше будет объем столь необходимого сотрудничества с зарубежными странами, тем заметнее отдача от огромных возможностей внешней политики.

# **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**



## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Быстро и безболезненно преобразовать такую огромную страну, как Россия, невозможно. Нужна гибкая долговременная политика, учитывающая мировой опыт, национальные особенности и традиции, складывающуюся ситуацию, изменения общественных интересов и настроений. Такая политика не имеет ничего общего ни с консервативным, ни с реформаторским догматизмом.

Не стремиться объять необъятное, не расплывать силы, а наоборот, сконцентрировать ресурсы и политическую волю на ключевых направлениях, чтобы добиться перелома к лучшему. В деле реформирования не должно быть абсолютной стихии. В Послании предложено, как организовать эту работу.

Первейшая задача - наладить взаимодействие. Время политической конфронтации прошло. Стране нужна последовательная, созидательная совместная работа. Десятки миллионов людей разных взглядов высказались на всенародном голосовании в декабре 1993 года за Конституцию. Более прочной базы для достижения согласия сегодня в России не найти.



Конституция дает возможность начать реальный процесс объединения всех конструктивных сил общества, обратить энергию, которая до сих пор расходовалась на конфронтацию и разъединение, на благо страны и ее граждан, на укрепление Российского государства.

Слабая власть провалит реформу, не сможет навести в стране даже элементарный порядок. Но не должно быть и нового отчуждения власти от людей, от их повседневных нужд. Результата можно достичь, только направив на общенациональное дело обустройства России огромный интеллектуальный и духовный потенциал россиян, их желание жить лучше. Любая трансформация общественной жизни такого масштаба требует от всех самоограничения. Но начинать власти обязаны с себя.

Юридическую основу будущего конструктивного согласия - Конституцию - нужно дополнить формированием стойкой политической культуры, традицией политической терпимости при поиске общих фундаментальных ценностей, при решении общенациональных задач. Заложить основу таких традиций позволит совместная работа всех органов власти по реализации программных принципов, заложенных в Послании.



России необходимо общественное согласие. Поэтому в Послании были учтены конструктивные предложения фракций парламента, других политических сил и общественных организаций, мнения ученых, специалистов и практиков по поиску оптимального пути выхода страны из кризиса, по укреплению Российского государства, по улучшению жизни россиян.

В наших силах сделать 1994 год годом налаживания созидательного взаимодействия, годом рождения новых политических традиций, годом выхода из кризиса. Не упустить открывающиеся возможности - наша задача, наш шанс.

Президент  
Российской Федерации

Б.Ельцин

Москва, Кремль  
24 февраля 1994 года

21.MAP1994\* 01850



01858