

Послание Федеральному Собранию Российской Федерации

3 апреля 2001 года

Москва, Кремль

В.Путин:

Уважаемые депутаты Государственной Думы!

Уважаемые члены Совета Федерации!

Уважаемые граждане России!

Представляя Послание на 2001 год, прежде всего несколько слов о годе минувшем.

Стратегической задачей прошлого года было укрепление государства – государства в лице всех институтов и всех уровней власти. Было очевидно: без решения этой ключевой проблемы нам не достичь успехов ни в экономике, ни в социальной сфере.

Мы поставили цель: выстроить четко работающую исполнительную вертикаль, добиться правовой дисциплины и действенной судебной системы. И от этой цели не должны отступать. Именно здесь – сам механизм реализации государственных решений, эффективной защиты прав наших граждан.

По-настоящему сильное государство – это еще и прочная Федерация. Сегодня уже можно сказать: период «расползания» государственности позади. Дезинтеграция государства, о которой говорилось в предыдущем Послании, остановлена. В прошлом году мы много для этого сделали, мы – все вместе. Разработали и приняли федеративный пакет – пакет федеральных законов. Провели реформу Совета Федерации. Первые результаты дала работа полпредов в федеральных округах. Создан и активно действует Государственный совет. У России наконец появились утвержденные законом государственные символы.

Все это было достигнуто на фоне благоприятной экономической ситуации. В 2000 году российская экономика предъявила темпы роста, которых не было почти 30 лет. В отдельных отраслях промышленности рост сохранился и сегодня. Зафиксирован подъем

инвестиционной активности. Возросли налоговые поступления. Люди наконец вовремя начали получать заработную плату и пенсии – впервые за столько лет.

Однако названные успехи никак нельзя считать достаточными. Они вряд ли могут нас удовлетворить. Ведь уровень жизни граждан остается пока крайне низким. Российские предприниматели все еще с осторожностью вкладывают деньги в экономику своей собственной страны. А чиновники – продолжают, к сожалению, «давить» бизнес, сдерживая деловую инициативу и активность.

У нас сохраняются серьезные риски: и экономические, и социальные. Об этом свидетельствуют оставшиеся зимой без тепла и света российские города, многочисленные аварии в изношенном коммунальном хозяйстве страны. Об этом говорят масштабные техногенные катастрофы, продолжавшие преследовать нас весь прошедший год.

В последние месяцы вызывает беспокойство ухудшение ряда ключевых экономических показателей, особенно – на фоне неустойчивого развития мировой экономики.

Пока мы находимся в полосе лишь относительной экономической стабильности. И только от нас зависит, сможем ли удержать ситуацию и обеспечить благоприятные условия для собственного развития, для роста благосостояния народа или упустим этот уникальный шанс. А такой шанс есть. Тогда необходимые решения все-таки придется принимать, но уже в иных, невыгодных для страны условиях.

Ситуация заставляет еще раз вернуться к анализу положения в стране и стоящим перед нами задачам, включая и те, о которых говорил в этом зале летом прошлого года.

* * *

Еще год назад было понятно, что обязательным условием успеха стратегических преобразований является наведение порядка в отношениях между федеральными и региональными органами власти; что отсутствие четкого разграничения полномочий, а также работоспособного механизма взаимодействия между уровнями власти приводит нас к большим экономическим и социальным потерям. Консолидированная и эффективная государственная власть нужна нам для решения и неотложных социально-экономических проблем, и задач в сфере безопасности государства. Назову здесь только некоторые из приоритетов.

Первая задача – это определение конкретных, четких полномочий центра и субъектов Федерации в рамках их совместной компетенции, это разграничение федеральными законами, хочу это особо подчеркнуть, именно федеральными законами, предметов ведения и полномочий между федеральным центром и региональным уровнем управления. Сегодня это потенциально конфликтное поле следует минимизировать, точно определив, где должны быть полномочия федеральных органов, а где – субъектов Федерации, иначе эта ситуация будет порождать новые споры, будет использоваться противниками курса на укрепление Федерации.

Вторая задача – порядок в системе территориальных структур федеральных органов исполнительной власти. Сейчас они финансово и организационно слабы, дублируют деятельность региональных органов и подчас не в состоянии выполнять даже контрольные функции. В ближайшие месяцы Правительство должно определить обновленный порядок создания и деятельности территориальных органов федеральных министерств и ведомств.

И, наконец, третья задача – и она тоже носит политический характер – это наведение порядка в межбюджетных отношениях. Четкое распределение ресурсов и налоговых поступлений – это вопрос ответственности и эффективного исполнения взаимных обязательств со стороны различных уровней власти.

В прошлом году мы провели перераспределение налоговых поступлений между центром и регионами. Это вызвало очень много споров, но это все-таки смягчило разрыв в стартовых возможностях регионов и предоставило им дополнительные возможности для экономического развития. Кроме того, на практике уже действует новая методика выделения трансфертов, однако в перспективе ее надо закрепить законодательно и, соответственно, пересмотреть деятельность ныне существующих фондов региональной поддержки. Нам крайне необходим прозрачный механизм выделения из бюджета субсидий и региональных трансфертов.

Важнейшей частью бюджетной системы страны являются бюджеты муниципальных образований. Именно здесь и в первую очередь на уровне административных единиц органы местного самоуправления часто осуществляют функции органов государственного управления, это по факту так. Именно здесь идет борьба между региональными администрациями и органами самоуправления, между мэрами и главами регионов, в основном это конфликты бюджетов, в результате которых средства бюджетов всех уровней далеко не всегда используются эффективно и по назначению. Из этого же

проистекают многие проблемы экономической и политической нестабильности в отдельных регионах России.

И, наконец, следует обратить особое внимание на высокودотационные субъекты Российской Федерации. Правительство должно завершить разработку соответствующих документов и представить проекты необходимых нормативно-правовых актов, касающихся порядка введения, если это потребует, особых процедур финансового управления в таких территориях.

* * *

Отдельно остановлюсь на ситуации в Чеченской Республике. Сегодня я прежде всего призываю представителей всех политических сил страны – они представлены в этом зале – проявить чувство ответственности в вопросе урегулирования ситуации в этой республике, до сих пор нам это удавалось, удавалось не спекулировать на крови и трагедии, не зарабатывать на этом политические дивиденды и очки.

Еще совсем недавно звучало: армия находится в состоянии разложения, и в военной сфере нам нечего рассчитывать на сколько-нибудь заметные результаты. А в политической сфере мы якобы не можем ожидать ничего позитивного, так как не найдем ни одного чеченца, который поддержал бы усилия федерального центра по борьбе с террористами и наведению конституционного порядка. Сама жизнь показала, что оба эти тезиса являются ложными. Выполнив свои основные задачи, армия из республики уходит. Это – серьезный результат, но достигнут он дорогой ценой, и потому сегодня, нарушив традиции ежегодных посланий, думаю, будет уместно вспомнить о наших военнослужащих, о дагестанских ополченцах, о чеченских милиционерах, о всех тех, кто ценой своей жизни остановил распад государства. Общенациональные каналы телевидения транслируют сегодня наше заседание на всю страну в прямом эфире. И я прошу не только тех, кто находится в этом зале, но и всех тех, кто нас сейчас видит и слышит, встать и почтить память наших героев минутой молчания.

* * *

Хочу также отметить: мы не вправе говорить ни о топтании на месте в Чечне, но и не вправе впадать в эйфорию от успехов. Нельзя порождать неоправданного оптимизма и несбыточных ожиданий в обществе. Да, задачи на Северном Кавказе сегодня видоизменяются. Наряду с необходимостью довести работу по ликвидации очагов терроризма до конца акцент сейчас должен смещаться в сторону создания и укрепления в республике органов власти. Мы обязаны серьезно и ответственно заняться обеспечением прав граждан, социальной реабилитацией населения, решением экономических проблем в Чечне. Это потребует от всех нас и профессионализма, и мужества – как для предотвращения актов террора, так и для преодоления последствий

тех преступлений, которые предотвратить не удалось. А угроза совершения новых преступлений еще крайне велика, обязан сказать сегодня об этом.

Но и в социально-экономической сфере нам потребуется не меньше настойчивости, не меньше терпения и мужества. Потребуется и время, во всяком случае, не меньше того, за которое республика была доведена до того крайнего состояния, в котором она находится сейчас, и надо себе отдавать в этом отчет.

Уважаемые коллеги!

Одним из наиболее важных решений, принятых в прошлом году, было создание федеральных округов. Деятельность полномочных представителей заметно приблизила федеральную власть к регионам: полпреды активно поработали в деле приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным. Ключевая роль здесь принадлежит именно им и Генеральной прокуратуре, ее окружным структурам. Более трех с половиной тысяч нормативных актов, принятых в субъектах Федерации, не соответствовали Конституции России и федеральным законам – четыре пятых из них уже приведены в соответствие.

Но следует помнить, работа в режиме аврала, чем бы она ни оправдывалась, не может считаться нормальным делом. Поэтому контроль за соблюдением федеральных законов следует переводить в плановый режим, тесно работая с органами юстиции, прокуратуры, судами.

При этом хочу еще раз напомнить и тем, кто принимает законы, и тем, кто следит за их исполнением: нам необходимо отказываться не только от вторжения в федеральную компетенцию, но и от необоснованных попыток федеральных структур вмешиваться в сферу исключительной компетенции регионов, это очень важный тезис, и я абсолютно согласен здесь с региональными лидерами.

* * *

Ключевой вопрос любой власти – это доверие граждан государству. Степень этого доверия напрямую определяется тем, как оно защищает своих граждан от произвола рэкетиров, бандитов и взяточников. Однако ни органы законодательной и исполнительной власти, ни суд, ни правоохранительные структуры здесь еще недорабатывают, в результате нарушаются права и интересы граждан, подрывается авторитет власти в целом, и потому проблема эта носит политический характер.

Сегодня нам крайне необходима судебная реформа. Отечественная судебная система отстает от жизни и на практике мало помогает проведению экономических преобразований. Не только для предпринимателей, но и для многих людей, пытающихся законно восстановить свои права, суд так и не стал ни скорым, ни правым, ни справедливым; не говорю – всегда, но во многих случаях, к сожалению, это так.

Арбитражная практика также наталкивается на противоречивую и невнятную законодательную базу. Ведомственное нормотворчество является одним из главных тормозов в развитии предпринимательства. Чиновник привык действовать сообразно инструкции, которая после вступления в силу того или иного закона часто вступает в противоречие с самим законом, но при этом годами не меняется. Это отмечалось уже сотни раз, но дело практически не движется. Правительство, министерства и ведомства должны наконец принять радикальные меры в отношении ведомственного нормотворчества, вплоть до полной отмены корпуса ведомственных актов в тех случаях, когда уже приняты федеральные законы прямого действия. Сегодня наша нормативно-правовая база – и я еще чуть позже скажу, как это связано с работой чиновничьего аппарата, – с одной стороны, избыточна, с другой – неполна. Законов принято даже слишком много, многие из них дублируют друг друга, но в целом ряде случаев так и не решают поставленных задач, поскольку приняты под давлением узких, групповых или ведомственных, интересов.

Кроме того, много раз отмечалось: любой закон должен быть обеспечен и организационно, и материально. Однако на практике имеем совсем другую картину. Федеральное Собрание продолжает, к сожалению, принимать законы, для исполнения которых необходимо пересматривать утвержденный им же федеральный бюджет и бюджет Пенсионного фонда. Считаю такого рода решения, пусть и мотивированные самыми благими намерениями, политически безответственными.

Нам давно нужна систематизация законодательства, позволяющая не только учесть новые экономические реалии, но и сохранить традиционные отрасли права, опасно размытые в последние годы. Огромное число уже принятых декларативных норм, их противоречивость дают возможность для произвола и произвольного выбора, недопустимого в такой сфере, как закон. Мы практически стоим у опасного рубежа, когда судья или иной правоприменитель может по своему собственному усмотрению выбирать ту норму, которая кажется ему наиболее приемлемой. Как результат – наряду с теневой экономикой у нас уже формируется и своего рода «теневая юстиция». И, как показывает практика, граждане, потерявшие надежду добиться справедливости в суде, ищут другие, далеко не правовые «ходы» и «выходы» и подчас убеждаются, что незаконным путем имеют больше шансов добиться по сути справедливого решения. Это подрывает доверие к государству.

Не лучше обстоит дело и с процессуальным законодательством – как с гражданским, так и уголовным. Поступает огромное число жалоб на необоснованное насилие и произвол при возбуждении уголовных дел, при следствии и в судебном разбирательстве. Предварительное следствие тянется годами. В местах лишения свободы и предварительного заключения содержатся у нас – вдумайтесь в эту цифру – более миллиона человек, причем существенная часть этих людей изолирована от общества по статьям Уголовного кодекса, которые предусматривают и иные наказания, а не только лишение свободы, тем более что государство не в состоянии обеспечить этим людям ни нормальные условия содержания, ни последующую социальную реабилитацию. Следствием этого становится разрушение семей, ухудшение здоровья населения и морального климата в обществе. Проблема из юридической уже переросла в общегражданскую.

Очевидно, что такое применение права создает и огромное поле возможностей для злоупотреблений в сфере обеспечения прав и свобод граждан, создает питательную среду для коррупции среди государственных служащих, и корень этих проблем – как в неэффективных инструментах правоприменения, так и в самой структуре нашего законодательства. В этой связи в ближайшее время должны быть решены несколько задач. Среди них и вопросы, связанные со статусом судей и порядком их назначения на должности. Полагаю, что квалификационные коллегии должны включать в свой состав не только судей, но и других авторитетных представителей юридического сообщества. Кроме того, в уголовном и гражданском процессах необходимо последовательно реализовывать конституционные принципы состязательности и равноправия сторон.

В существенном совершенствовании нуждается также законодательство, регулирующее порядок исполнения судебных решений, ведь в настоящее время на практике исполняются далеко не все решения судов.

Нам давно пора навести порядок и в муниципальном законодательстве. Оно ближе всего к повседневной жизни граждан и при этом очень низкого качества, перегружено и часто – нелогично. Я считаю, что к этой работе должны быть привлечены практики и эксперты местного самоуправления, общественные союзы городов и муниципальных образований, имеющие богатый теоретический и практический опыт, таких людей у нас достаточно.

И, наконец, важнейшей государственной задачей считаю совершенствование работы правоохранительных органов, в том числе и прокуратуры.

Уважаемые депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации!

В предыдущем Послании речь шла об опасности прогрессирующего экономического отставания. Эта опасность сохраняется, подстерегает нас и сегодня. Да, по итогам 2000 года мы имеем впечатляющий экономический рост и, я уже говорил об этом вначале, некоторое увеличение производительности труда, снижение издержек производства. Но высокие темпы роста в течение только одного года – недостаточны, более того, в конце прошлого года рост замедлился: условия, обеспечивающие его устойчивость, к сожалению, так и не созданы.

В стране по-прежнему сохраняется неблагоприятный деловой климат; отток капитала превышает 20 миллиардов долларов в год. Суммарная капитализация российского фондового рынка составляет около 50 миллиардов долларов, тогда как, например, стоимость крупнейших компаний нашего ближайшего соседа – Финляндии – в пять раз больше. Сопоставьте размеры: крупнейшие российские компании, так называемые «голубые фишки», стоят в разы меньше, чем их зарубежные аналоги.

Очевидно, если сегодня не начать активно действовать, в том числе в осуществлении структурных реформ, – завтра можно войти в длительную экономическую стагнацию. Мы по-прежнему живем преимущественно в рентной, а не в производительной экономике. Наша экономическая система, по сути дела, мало изменилась. Где делаются основные деньги? На нефти, на газе, на металлах, на другом сырье. Полученные дополнительные доходы от экспорта либо проедаются, либо питают отток капитала, либо в лучшем случае инвестируются в тот же сырьевой сектор. В прошлом году более 60 процентов всего объема инвестиций в промышленность было направлено в топливно-энергетический комплекс. Это происходило, в частности, потому, что экспортные доходы не могли найти эффективного применения в других отраслях экономики России.

Перетоку капитала препятствуют высокие риски, связанные с неисполнением контрактов и неразвитой инфраструктурой финансового рынка. Ограничены стимулы, нет доверия, в итоге – не идет модернизация структуры нашей экономики, консервируется и даже усиливается ее сырьевая направленность, а значит, и наша зависимость от конъюнктурных факторов.

Остается популярным и другой испытанный способ зарабатывания денег, известный в России веками, – на активах государства, будь то госсобственность или бюджетные

средства. Другими словами, прибыль, получаемая на распределении и перераспределении богатств, оказывается больше той, которая зарабатывается при его создании. Именно этим обстоятельством объясняются и длительные баталии вокруг реформирования монополий.

Не случайно и то, что энтузиазм – как в Правительстве, так и в Федеральном Собрании – наблюдается только при дележе бюджетных доходов и ослабевает при принятии решений, способствующих их формированию. Образовался своего рода консенсус: очень многих устраивает нынешняя точка равновесия, а скорее бездействие, когда одни приспособились к получению финансовых доходов, а другие – политических дивидендов от сложившейся ситуации. Этот консенсус многие путают со стабильностью, однако такая стабильность никому не нужна, это путь консервации порочной традиции, основанной на «проедании» национальных ресурсов, путь к экономической и социальной стагнации. Этого можно избежать, если попытки проведения структурных преобразований не заканчивать одним лишь написанием концепций и программ, и Правительство наконец должно доказать, что такой практики больше не будет.

Я убежден, виной сложившемуся положению дел является не только сопротивление реформам со стороны чиновничьего аппарата, хотя и таких примеров много, – дело в самой системе работы и законодательных, и исполнительных органов власти. Сейчас она устроена так, что тормозит, а во многих случаях просто останавливает преобразования. Система защищает свои права на получение так называемой статусной ренты, говоря прямо, – взяток и отступных. Такой способ существования власти представляет угрозу для общества, для государства.

Мы должны начать подготовку к административной реформе, и в первую очередь Правительства, министерств и ведомств, их территориальных органов, и пересматривать не только и не столько их структуру и штаты, но главным образом – функции органов власти. Неоднократные попытки сокращения аппарата управления, слияния и разделения ведомств не сделали Правительство и его органы ни более компактными, ни более эффективными. Достаточно сказать, что вместо этого число работников органов государственной власти и управления выросло с 882 тысяч в 1993 году до более чем миллиона в настоящее время.

В этом году Правительство подготовило пакет законопроектов по де бюрократизации и минимизации административного вмешательства государства в дела предприятий. Надо работать над тем, чтобы и дальше сокращать перечень лицензируемых видов деятельности, даже в уменьшенном виде этот перечень все равно очень и очень велик.

Нужно энергично наводить порядок и в других сферах, где есть избыточное государственное вмешательство, хочу подчеркнуть, избыточное, речь идет именно об этом, прежде всего о чрезмерной на сегодняшний день обязательной сертификации продукции, о разного рода разрешениях, регистрациях, аккредитациях, иных нормах и правилах, не предусмотренных в законах, но настойчиво вводимых всякого рода инструкциями. У нас не должно быть иллюзий: только прозрачные, закреплённые в законах прямого действия отношения между государством и предпринимателями могут дать новый импульс развитию российской экономики.

Уважаемые коллеги!

В прошлом году нами были начаты преобразования в бюджетной сфере. Удалось принять бездефицитный бюджет, однако сама процедура прохождения, а вернее, «продавливания» бюджета в Государственной Думе, напоминала скорее – и мы с вами об этом знаем – торг, в котором, увы, участвуют и Правительство, и депутаты. При нынешнем порядке принятия бюджета этот торг возникает неизбежно. Призываю вас вместе подумать, как уйти от этой, ставшей привычной, практики. Считаю, что следовало бы перейти к формированию бюджета из двух частей.

Первая – должна обеспечивать исполнение имеющихся государственных обязательств. По этой части у парламента должно быть право либо принять, либо отклонить предложения Правительства, но не изменять параметры.

Другая часть бюджета должна строиться на источниках доходов, связанных с благоприятной внешнеэкономической конъюнктурой. Она может формировать резерв для обеспечения стабильного развития в менее благоприятные годы, а также для решения масштабных стратегических задач. По этой части возможны и должны обсуждаться и поправки, и замечания. Полагаю, что такого рода разделение бюджета позволит предотвратить «проедание» дополнительных доходов.

Далее. Одним из пунктов моей предвыборной программы была кардинальная налоговая реформа. Сделаны первые шаги, и нужно, конечно, двигаться дальше.

Я позволю себе забежать немного вперед, хотел бы напомнить свою позицию по отношению к итогам приватизации. Я против передела собственности. Не подвергая сомнению цели и задачи, которые ставились в ходе этих преобразований в 90-е годы,

думаю, следует прислушаться и к вопросам по поводу того, как это делалось, причем вопросы эти задаются не только сторонниками плановой экономики, но и либералами. Однако передел собственности может быть для экономики и социальной сферы страны еще более вредным и опасным, поэтому исходя из реалий, в которых мы находимся, сегодня необходимо обеспечить эффективную эксплуатацию этих ресурсов и должное поступление в государственную казну средств, а сделать это можно, только используя налоговые инструменты.

Сегодня наш стратегический приоритет – это рациональное, справедливое обложение природных ресурсов (основного богатства России), недвижимости, а также последовательное снижение налогообложения нерентных доходов, окончательная ликвидация налогов с оборота. Правительство в самое ближайшее время закончит рассмотрение этих проблем и, как Председатель Правительства только что мне доложил, в течение трех, максимум четырех недель внесет соответствующие законопроекты в парламент.

Мы должны продолжать и таможенную реформу. Уже приняты меры по упрощению и снижению уровня импортных тарифов, но этого недостаточно, необходимо коренное изменение системы таможенного администрирования. Главной задачей года в этой сфере является принятие новой редакции Таможенного кодекса, причем как закона прямого действия. Разумеется, кодекс должен соответствовать и нормам ВТО, присоединение к которой остается нашим приоритетом. Мы должны достичь базовых договоренностей со странами – членами ВТО уже к концу этого года. Задача парламента – привести российское законодательство в соответствие с нормами и положениями Всемирной торговой организации.

Интеграция России в мировую экономику требует от нас цивилизованного подхода к решению долговой проблемы. Из сегодняшней ситуации мы должны извлечь уроки на будущее, брать в долг только тогда, когда точно знаем, как потратить деньги эффективно и как их вернуть, так, чтобы не перекладывать долговое бремя на наших детей и внуков. Поэтому Правительство должно быть очень осмотрительным при принятии решений по новым заимствованиям.

В этой связи несколько слов о позиции Правительства не подписывать соглашение с Международным валютным фондом. Согласовав в целом программу бюджетной, денежно-кредитной и структурной политики, Правительство приняло на себя обязательство по ее выполнению без заключения формального соглашения с МВФ. Думаю, что Правительство способно контролировать свои действия и должно будет

доказать, что оно способно это делать, без всякого контроля со стороны международных финансовых организаций, но в рамках той программы, которая подготовлена.

Теперь о деловом климате в стране. К сожалению, права собственности еще по-прежнему плохо защищены. Качество корпоративного управления остается невысоким. Войны претендентов на собственность не прекращаются даже после принятия судебных решений, а сами решения часто основываются не на законах, а на давлении заинтересованных сторон.

Мы должны защищать права добросовестных приобретателей как недвижимости, так и ценных бумаг – любой собственности. Речь, разумеется, не только и не столько о собственности крупных корпораций, мы обязаны гарантировать права всех: и мелких собственников, и крупных, и отечественных инвесторов, и иностранных. Считаю, что Правительство и Федеральное Собрание должны уже в этом году проработать соответствующие законодательные акты.

Кроме того, надо ускорить принятие нового закона о приватизации, закона, который установит четкие и прозрачные правила продажи и приобретения государственной собственности и позволит покончить с политическими спекуляциями на тему о «продаже России». Разговоры на эту тему, к сожалению, продолжаются, время от времени раздаются требования отобрать, конфисковать и так далее. У нас уже было время, когда государство владело всем, абсолютно всем; чем это закончилось, хорошо известно.

Я убежден, эффективность государства определяется не столько объемом контролируемой им собственности, сколько действенностью политических, правовых и административных механизмов соблюдения общественных интересов в стране, именно об этом я говорил и в разделе о налоговой реформе.

Это касается и такой исключительно важной сферы, как оборонно-промышленный комплекс. Потребности обороны уже сейчас почти наполовину обеспечиваются частными предпринимателями, в том числе акционерными обществами с участием государства. Полагаю, что практику участия негосударственных предприятий и в оборонных исследованиях, и в производстве надо расширять. Разумеется, делать это следует только при четком соблюдении всех установленных требований, через конкурсную систему государственных закупок.

Несколько слов о земельном вопросе. Его решение сильно затянулось. Выходом из тупиковой ситуации может стать отказ от попыток вместить в Земельный кодекс все аспекты государственного регулирования земельных отношений. Главное сегодня – не мешать развитию рынка земли там, где он уже есть, закрепить в кодексе самые современные представления о формах и методах регулирования земельных отношений и признать, что земли несельскохозяйственного назначения уже сейчас не подлежат ограничению в гражданском обороте. Регулирование оборота сельхозземель, очевидно, потребует принятия специального федерального закона, и, возможно, следует предоставить субъектам Федерации право самостоятельно решать вопрос о сроках перехода к обороту сельхозугодий.

Для страны чрезвычайно важны доступность и развитость транспортной и энергетической инфраструктуры, прозрачность их функционирования. Мы уже вплотную подошли к реформированию электроэнергетики, газоснабжения, железнодорожного транспорта и связи. Для всех очевидно: нельзя больше терпеть их финансовую непрозрачность, рост издержек, неэффективность управления, невозможно сохранять масштабное, перекрестное субсидирование, но, приступая к реальным преобразованиям инфраструктурных монополий, крайне важно просчитывать их экономические и социальные последствия, а также соблюдать права собственников и инвесторов. Это очень важно, ведь именно монополии составляют основу нашей экономики, во всяком случае, сегодня.

Еще один важный вопрос – экспорт капитала. Убежден, если мы создадим в стране приемлемый деловой климат, то капитал перестанет из нее «убегать». Капитал нельзя держать «под стражей»: он должен иметь законную свободу передвижения – туда, где выгодно и где эффективно. Стратегически его возможно удержать только благоприятными условиями, только свободой предпринимательства, конечно, в рамках закона. Поэтому, думаю, нет смысла цепляться за неработающие ограничения в валютной сфере – они и так не работают, а цифры я вам назвал. Пора пересмотреть сами принципы валютного регулирования, приближая их к общепринятым в мировой практике. Считаю, что действующие ограничения на операции с капиталом и недвижимостью дискриминируют граждан России по сравнению с гражданами других государств, ограничивают их свободу и подрывают конкурентоспособность российского предпринимательства.

Во всех наших действиях мы должны строго следовать принципу наибольшего благоприятствования в отношении своих собственных граждан. Российским гражданам не должно быть запрещено то, что разрешено гражданам других стран на их родине.

Уважаемое Собрание!

Развитие страны определяется не одними лишь экономическими успехами, но не в последнюю очередь – духовным и физическим здоровьем нации, хотя, разумеется, это все взаимосвязано. Здоровье народа сегодня напрямую связано не только с состоянием общественного здравоохранения, но и с самим образом жизни людей, с экологией, с развитием медицинской науки. В современных условиях охрана здоровья – это проблема государственного масштаба. Правительство ежегодно утверждает программу государственных гарантий по бесплатной медицинской помощи, однако в абсолютном большинстве регионов эта программа не обеспечивается государственными средствами. Дефицит средств по этой программе – 30–40 процентов от потребности, и он покрывается – давайте скажем об этом прямо и честно – вынужденными расходами пациентов на оплату лекарств и медицинских услуг.

Реструктуризация системы медицинской помощи разворачивается медленно. Нарастание платности порождает скрытую коммерциализацию государственных и муниципальных больниц и лечебниц, при этом система медицинского страхования, которая призвана компенсировать больным людям расходы на лечение, действует неэффективно. По факту на основе сети бюджетных медучреждений у нас сформировалась скрытая, но почти узаконенная система платной медицинской помощи, в которой подчас царит произвол и нет вообще никакой социальной справедливости.

Задача этого года – создать законодательную базу для завершения перехода к страховому принципу оплаты медицинской помощи. Это нужно делать в рамках единой системы медико-социального страхования, полностью обеспеченной источниками финансирования. И на этой базе преодолеть хронический дефицит финансовых ресурсов, обеспечить государственные гарантии предоставления населению базовых медицинских услуг в полном объеме, повысить реальную доступность и качество бесплатной медицины для широких слоев населения, а для платного здравоохранения нужно создать четкую правовую и экономическую базу.

Не менее важным государственным приоритетом является обеспечение гражданам гарантий достойной старости. В стране продолжается убыль населения, доля пожилых людей со временем будет становиться еще больше, а нагрузка на трудоспособное население – расти, мы с вами знаем все прогнозы в этой сфере. Однако возможности нашего государства обеспечить достойный уровень жизни и нынешним, и будущим пенсионерам, к сожалению, невелики: их сегодня хватает лишь для выплаты минимальной пенсии.

Да, за прошлый год нам удалось немного улучшить жизнь пожилым людям. Пенсии стали регулярно выплачиваться, они выросли в реальном выражении примерно на 28 процентов, и это был самый серьезный рост за последние несколько лет. В этом году должны сделать еще один шаг вперед – добиться того, чтобы средняя пенсия превзошла прожиточный минимум. Посмотрите, какие еще скромные у нас задачи. При сохранении ныне действующей системы мы не сумеем обеспечить достойный уровень жизни пенсионерам, поэтому следует, не откладывая, доработать механизмы перехода к действительно эффективной пенсионной системе. Люди к этому готовы: опросы показывают, что более 60 процентов граждан России считают необходимыми кардинальные изменения в самих принципах работы пенсионной системы страны.

Для обсуждения базовых параметров перехода к новой системе мы создали Национальный совет по пенсионной реформе. Он должен стать эффективным инструментом формирования политики в этой важнейшей для всего общества сфере, а также органом, где будут выработываться новые принципы пенсионного законодательства.

Сегодня никто из работающих точно не знает, какую пенсию он будет получать. Никто не знает, поскольку пенсия определяется не его собственным вкладом, а тем, сколько пенсионных отчислений будут делать в будущем будущие же поколения работников, а насколько эффективно они будут работать, сейчас мы не можем сказать. Нам нужен переход к понятной системе накопления средств на старость. Люди должны быть уверены, что каждый рубль, заработанный ими, прямо влияет на величину их пенсии. Это станет дополнительным стимулом, в том числе и к выводу из «тени» заработной платы.

Успешное проведение пенсионной реформы напрямую связано с трудовыми отношениями. Сейчас многие люди ограничены в своих возможностях легально зарабатывать на жизнь и потому вынуждены прибегать ко всяким ухищрениям, обходя не работающие на практике ограничения в трудовом и административном законодательстве.

До сих пор действует архаичный Кодекс законов о труде, принятый еще в 1971 году. Разрыв между современным гражданским законодательством, по сути рыночным, и старым трудовым правом нарастает все больше, и он существенно стимулирует развитие теневых трудовых отношений, сегодня, кстати, не подконтрольных и профсоюзам в том числе.

У депутатского корпуса, у Правительства и профсоюзов очень разные точки зрения на Трудовой кодекс. Нам необходимо трудовое законодательство, которое защитило бы права и интересы работников не на бумаге, а на деле; обеспечивало бы мобильность трудовых ресурсов; открывало дорогу структурным преобразованиям на предприятиях. Очень рассчитываю на то, что парламент ускорит доработку и принятие Трудового кодекса на базе правительственного проекта, подчеркиваю, на базе правительственного проекта.

* * *

В сфере предоставления социальных услуг особенно нужна эффективность, прозрачность и четкость. Каждый гражданин нашей страны должен точно знать, что именно он имеет право бесплатно получить от федеральной власти, что от региональной, а за что должен заплатить сам. И точно так же за органами власти всех уровней должны быть закреплены сферы их ответственности. В соответствии с этим принципом следует перейти от сметного финансирования организаций к финансированию устанавливаемого государственного заказа и, что не менее важно, создать условия для конкуренции между всеми – и государственными, и негосударственными организациями – за самую возможность оказания социальных услуг.

Одной из таких сфер, где следует расширять действие экономических механизмов, является образование. В него постоянно вовлечено более четверть населения страны. С одной стороны, это много, с другой стороны, совершенно недостаточно. Темпы развития современной экономики, науки, информационных технологий требуют перехода к непрерывному, в течение всей жизни, образованию.

Считаю, что должен быть изменен сам подход к образованию. В эпоху глобализации и новых технологий это не просто социальная сфера, это вложение средств в будущее страны, в котором должны участвовать и компании, и общественные организации, и граждане – все, без исключения, кто заинтересован в качественном образовании наших детей.

Образование не может ориентироваться только на бюджетное распределение ресурсов. Внебюджетное финансирование учреждений образования, другими словами, и скажем об этом прямо, плата за обучение, во многих случаях стало нормой жизни. Однако этот рынок остается непрозрачным, и это – нелегальный рынок. Директора школ используют его на свой страх и риск. Официальная бесплатность образования при его фактической, но скрытой платности развращает и учеников, и преподавателей. Мы должны четко разграничивать сферы бесплатного образования, сделав доступ к нему справедливым и гарантированным, и платного, дав ему адекватную правовую основу.

Поэтому задача этого года – разработать государственные образовательные стандарты. Они должны стать основой для последующего введения нормативного подушевого финансирования предоставляемых образовательных услуг. Одновременно в целях повышения качества образования следует сформировать независимую систему аттестации и контроля качества образования, и, разумеется, не менее важная задача – повысить доступность образования для учащихся из малообеспеченных семей путем выделения и введения адресных социальных стипендий.

* * *

Нередко можно услышать о том, что наша наука находится в бедственном положении. Позвольте несколько слов сказать об этом. Слышим, что основной причиной этого положения является скудость государственного финансирования. Отчасти это правда, но далеко не вся. Вопреки устоявшемуся мнению российская наука не только жива – она развивается, хотя и развивается пока не теми темпами, как нам того бы хотелось.

В ее финансировании существенную роль стали играть внебюджетные источники. За последние 10 лет их доля в общем финансировании науки выросла с 5 до 50 процентов. Российская наука начала работать на рынок и интенсивно взаимодействовать с отечественным и иностранным бизнесом. Многие работы российских ученых вполне конкурентоспособны на мировых рынках.

Очевидно, что фундаментальная наука может быть поддержана государством, должна быть им поддержана. Но государство должно быть заказчиком исследований и разработок только в меру своих реальных экономических возможностей, поэтому сегодня необходимо точно определить приоритеты государственного финансирования научных направлений и одновременно с этим изменить механизм их финансирования, в том числе таким образом, как это уже не первый год делают отечественные научные фонды: они на конкурсной основе финансируют именно исследования, а не исследовательские учреждения.

Следует также преодолеть неполноту и крайнюю противоречивость правовой базы науки. Законодательная основа управления отраслевой наукой крайне громоздка, сложна и запутанна. Архаична уставная и нормативно-правовая база деятельности Российской академии наук. Неадекватна система охраны, защиты и использования права интеллектуальной собственности. Все эти проблемы требуют своего разрешения.

Уважаемые коллеги!

При решении экономических и социальных задач мы обязаны учитывать не только внутривнутриполитическую ситуацию, но и прочность наших международных позиций. Внешняя политика – это и индикатор, и существенный фактор состояния внутривнутригосударственных дел. Здесь не должно быть иллюзий. От того, насколько грамотно и эффективно мы используем свой дипломатический ресурс, зависит не только авторитет нашей страны на международной арене, но и политическая, и экономическая ситуация в самой России.

Я уже не раз говорил, что Россия должна строить свою внешнюю политику на основе четкого определения национальных приоритетов, прагматизма и экономической эффективности.

Сегодня наша страна все больше интегрируется в мировое хозяйство, и потому во внешнеполитической сфере мы должны учиться защищать экономический интерес государства в целом, российского предприятия и российского гражданина. Мы обязаны по-настоящему обеспечивать, а если угодно, обслуживать интересы российской экономики, а это значит противодействовать дискриминации отечественных производителей, гарантировать сохранение и оптимальное использование российской собственности за рубежом, ускорять подготовительные работы по вступлению в ВТО на приемлемых для нас условиях, в целом работать на конкурентоспособность России во всех смыслах этого слова.

Иметь надежную репутацию выгодно не только в экономике, но и в политике, и потому надо четко исполнять наши долгосрочные обязательства и договоренности, отстаивать принципы, на которых мы строим сегодня свои связи с другими государствами. Это – баланс интересов и взаимовыгодный характер сотрудничества, уважение и доверие. Такие подходы много продуктивнее жестких идеологических догм. И те, кто эти подходы разделяет, могут быть уверены, что в лице России они всегда найдут заинтересованного и предсказуемого партнера.

При этом учет и уважение национальных интересов России со стороны наших международных партнеров являются для нас принципиальными. Все это в полной мере относится и к обсуждению проблем сохранения стратегической стабильности, разоружения, расширения НАТО, формирования основ миропорядка в XXI веке.

Не только историческая близость, но и ясные практические соображения диктуют необходимость активизации наших усилий в СНГ. Россия остается ядром интеграционных процессов в Содружестве, и в период экономического подъема для России здесь

открываются новые возможности. Мы будем продолжать кропотливую работу по строительству Союзного государства с Белоруссией, стимулировать дальнейшее развитие интеграционных процессов в СНГ в целом. Подписание Договора об учреждении Евразийского экономического сообщества – это только первый значимый шаг, мы готовы идти в этом направлении дальше.

Мы обязаны вдохнуть новую энергию в наши отношения с европейскими и другими международными структурами, при этом сохраняя и развивая все позитивное, что было накоплено в предыдущие годы. В Европе сейчас идут динамичные процессы, трансформируется роль крупных европейских организаций, региональных форумов. В этом плане, безусловно, возрастает значение дальнейших усилий по налаживанию партнерства с Европейским союзом. Курс на интеграцию с Европой становится одним из ключевых направлений нашей внешней политики.

Мы остаемся последовательными и в наших отношениях с НАТО. Эти отношения регулируются основополагающим актом о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности, подписанным в 1997 году, и считаем, что проблема в том, что эта организация зачастую игнорирует мнение международного сообщества и положения международно-правовых документов при принятии своих решений, в этом самая главная проблема. Поэтому будущее наших отношений с альянсом напрямую зависит от того, насколько точно соблюдаются основополагающие принципы и нормы международного права, в первую очередь в вопросах неприменения силы и угрозы силой. Наша позиция ясна: единственной организацией, правомочной санкционировать применение силы в международных отношениях, является Совет Безопасности Организации Объединенных Наций.

Еще одна проблема, о которой просто обязан сказать с этой трибуны, – это защита прав и интересов российских граждан, наших соотечественников за рубежом. Сотни тысяч людей, проживающих и работающих за пределами своей страны, должны быть уверены, что Россия не бросит их, если они оказались в трудной ситуации, защитит их личные права, их семьи от возможного произвола и незаконного давления, поможет отстоять человеческое и гражданское достоинство. Никому не должно быть позволено устраивать селекцию прав и свобод человека в зависимости от обложки паспорта, и наши дипломаты должны становиться в таких случаях не просто активными, но наступательными и профессионально жесткими, эффективными.

Хотел бы особо подчеркнуть – сегодня все органы власти обязаны относиться к работе на внешнеполитическом поле как к очень чувствительному и важному делу. Следует помнить: от того, насколько умно, деликатно и эффективно мы выстроим здесь нашу

линию, зависит благополучие страны и российских граждан, зависит положение наших соотечественников за рубежом и далеко не в последнюю очередь успехи в наших собственных внутренних делах.

* * *

Уважаемые члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы!

Прошедшее десятилетие для России было бурным, можно сказать без всякого преувеличения – революционным. Год 2000 и начало 2001 года на его фоне кажутся относительно спокойными. Отсутствие политических потрясений для многих, привыкших к постоянным кризисам, стало основанием для прогнозов о структурных и кадровых изменениях.

Я хочу сказать определенно: мы не боимся и не должны бояться перемен. Но любые перемены – политические и административные – должны быть оправданы обстоятельствами. Конечно, общественные ожидания и опасения появляются не на пустом месте. Они основаны на известной логике: за революцией обычно следует контрреволюция, за реформами – контрреформы, а потом и поиски виновных в революционных издержках и их наказание, тем более что собственный исторический опыт России богат такими примерами. Но пора твердо сказать: этот цикл закончен, не будет ни революций, ни контрреволюций. Прочная и экономически обоснованная государственная стабильность является благом для России и для ее людей, и давно пора учиться жить в этой нормальной человеческой логике, пора осознать, что предстоит длительная и трудная работа. Наши главные проблемы слишком глубоки, и они требуют не политики наскока, а квалифицированного, ежедневного труда. Но стабильность – это вовсе не аппаратный застой. Нам потребуются смелые и глубоко продуманные решения, понадобятся грамотные, подготовленные специалисты и среди предпринимателей, и среди государственных служащих.

В заключение хотел бы еще раз подчеркнуть: после бурного десятилетия реформ мы входим в период, когда от нашей воли, от нашей квалификации и выдержки зависит долгосрочный успех страны. Меры переходного характера исчерпаны, но, чтобы нынешняя политическая стабильность в конечном итоге обернулась экономическим процветанием, надо приложить еще очень много сил, потратить не один год. Власть в России должна работать для того, чтобы сделать в принципе невозможным отказ от демократических свобод, а взятый экономический курс – бесповоротным. Власть должна работать, чтобы гарантировать политику улучшения жизни всех слоев населения России, законность и последовательность линии на улучшение делового климата.

Обращаясь сегодня к Федеральному Собранию, к Правительству, к региональным и местным властям, просил бы помнить: нам не достичь ощутимых результатов, если не снять опасений и настороженного отношения людей к государству. Суть многих наших проблем в застарелом недоверии государству, неоднократно обманывавшему граждан, в унаследованной из прошлого подозрительности граждан к государству, в отсутствии подлинного гражданского равенства и делового партнерства.

Сегодня я сознательно задержал ваше внимание на проблемных вопросах, на недостатках: объективный анализ собственных недоработок мне казался много полезнее, чем успокоительные речи, хотя можно было бы развивать и этот тезис. 2000 год наглядно показал, что мы можем работать вместе, а теперь всем надо учиться работать эффективно. Я прошу всех, кто состоит на службе у государства, отнестись к этому как к основной и главной своей задаче, хочу повторить еще раз: как к основной и главной своей задаче.

Благодарю вас за внимание.